



Instituto

Mora

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA**

“La Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de El Salvador: avances y retos en el marco de la agenda de la Cooperación Eficaz al Desarrollo en los Países de Renta Media”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO
P R E S E N T A :
JONATHAN DE VICENTE ENCARNACIÓN

Directora: Dra. Mónica Toussaint Ribot

Ciudad de México.

Agosto de 2016.

*Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*



*En El Salvador la violencia no será tan sólo
la partera de la Historia.*

*Será también la mamá del niño-pueblo,
para decirlo con una figura
apartada por completo de todo paternalismo.*

*Y como hay que ver la casa pobre
la clase de barrio marginal
donde ha nacido y vive el niño-pueblo
esta activa mamá deberá ser también
la lavandera de la Historia
la aplanchadora de la Historia
la que busca el pan nuestro de cada día
de la Historia
la fiera que defiende el nido de sus cachorros
y no sólo la barrendera de la Historia
sino también el Tren de Aseo de la Historia
y el chofer de bulldozer de la Historia.*

*Porque si no
el niño-pueblo seguirá chulón
apuñaleado por los ladrones más condecorados
ahogado por tanta basura y tanta mierda
en esta patria totalmente a orillas del Acelhuate
sin poder echar abajo el gran barrio fuerteza cuzcatleco
sin poder aplanarle de una vez las cuestas y los baches
y dejar listo el espacio
para que vengan los albañiles y los carpinteros
a parar las nuevas casas.*

Roque Dalton García, La violencia aquí

Dedicatoria

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por la beca recibida durante los estudios de maestría.

Al Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo de El Salvador por el espacio para realizar la práctica institucional. Al equipo técnico de la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo por permitirme observar el trabajo que realizan.

A la familia Melgar Guandique y Molina Guandique por su valioso apoyo en mi estancia en El Salvador. Así como a todas las personas que me brindaron su tiempo para conversar sobre la situación social y política de El Salvador.

A mi directora de tesis, la Dra. Mónica Toussaint por su apoyo durante el proceso de la práctica institucional y de investigación. Al Dr. Simone Lucatello y al Mtro. Julio Escobedo Flores por sus aportes y comentarios que enriquecieron esta investigación.

A los profesores del Instituto de Investigación Dr. José María Luis Mora. En especial al Mtro. Iván Sierra Medel por sus atenciones y consejos. De igual forma, al Mtro. Christian Reyes por su apoyo.

A mi mamá por todo su amor y comprensión.

A Carolina, Dayan, Ingrid, Jacqueline, Laura, Molly, Oscar y Violeta por convertirse en parte fundamental de esta etapa.

A Alejandra, Fabiola y Viridiana por estar ahí siempre y demostrarme sus amistad.

¡Gracias!

**La Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de El Salvador:
avances y retos en el marco de la agenda de la Cooperación Eficaz al
Desarrollo en los Países de Renta Media**

Índice

Resumen.....	III
Abstract.....	III
Lista de cuadros.....	IV
Lista de figuras.....	VI
Lista de mapas.....	VI
Lista de siglas y acrónimos.....	VII
Introducción.....	1
Capítulo 1. La Cooperación Internacional para el Desarrollo en el contexto de la Agenda de la Cooperación Eficaz al Desarrollo en los Países de Renta Media.....	9
1.1. El estudio y la práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	11
1.1.1. La Cooperación Internacional para el Desarrollo como campo de la disciplina de las Relaciones Internacionales.....	12
1.1.2. Evolución del concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo desde la perspectiva de su práctica.....	18
1.2. De la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación.....	30
1.2.1. De Monterrey a Ciudad de México: las implicaciones del debate de la eficacia de la ayuda y el debate de la Cooperación Eficaz al Desarrollo.....	31
1.2.2. Los retos de la Cooperación Eficaz al Desarrollo en el contexto de la Agenda de Desarrollo post 2015.....	45
1.3. Los Países de Renta Media: características y su papel en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	50
1.3.1. La Categoría de los Renta Media y su papel en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	50

1.3.2. Las características de los Países de Renta Media en América Latina y el Caribe: la pobreza como problema estructural del desarrollo en la región.....	61
Capítulo 2. El Salvador en el contexto de los Países de Renta Media.....	72
2.1. El Salvador: perfil de un País de Renta Media.....	74
2.2. Panorama histórico de la economía salvadoreña.....	85
2.3. El proceso de integración centroamericano: ¿Vía hacia el desarrollo?. 89	
2.4. El conflicto armado en El Salvador y las transformaciones económicas en la posguerra.....	94
2.5. El estado actual del desarrollo en El Salvador.....	106
Capítulo 3. La Configuración de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de El Salvador, 1992-2015: Actores, Instituciones y Mecanismos.....	132
3.1. La Ausencia de una Política de Cooperación Internacional Para el Desarrollo en El Salvador, 1992-2009.....	133
3.1.1. El Papel de Estados Unidos en el diseño de los Mecanismos de Captación de la Ayuda en la Posguerra.....	135
3.1.2. Las Directrices de la Cooperación para el Desarrollo en El Salvador, 1992-2009.....	144
3.1.3. Balance de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador, 1992-2009: ¿Existe una política?.....	156
3.2. 2009 como punto de inflexión en la reconfiguración de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador.....	162
3.3. Una Nueva Lógica en Cooperar: Construyendo una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador, 2009-2015.....	173
Conclusiones.....	200
Fuentes de consulta.....	217
Anexos.....	227

Resumen

La presente investigación analiza la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de El Salvador de 1992 a 2015. Se parte de la idea que la agenda de la Eficacia de la Cooperación y la categoría de Países de Renta Media han influido en la redefinición de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador, con la llegada al poder de la izquierda en 2009. Dichas agendas han generado avances y retos en la configuración de la nueva política. El reto más importante con la adopción de éstas, en el caso de El Salvador, es la redefinición del propio concepto de desarrollo. A la vez, la reconceptualización del concepto de desarrollo en el país influye en la definición de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Abstract

This thesis analyzes the International Development Cooperation Policy of El Salvador from 1992 to 2015. It is based on the idea that the agenda for Effective Development Cooperation and the Middle Income Countries category have influenced the redefinition of International Development Cooperation Policy in El Salvador. These agendas have generated progress and challenges in this new policy. The most important challenge with the adoption of these agendas, in the case of El Salvador, is the redefinition of the development concept. At the same time, the re-conceptualization of what constitutes development in the country influences the definition of the International Development Cooperation Policy.

Lista de cuadros

Cuadro 1. Antecedentes conceptuales de la Cooperación al Desarrollo.....	16
Cuadro 2. Principales reuniones o conferencia que han modificado el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo.....	32
Cuadro 3. Reuniones Internacionales sobre Cooperación para el Desarrollo con PRM.....	53
Cuadro 4. Población de El Salvador.....	77
Cuadro 5. Estructura de la población por grupo de edad (% de la población).....	77
Cuadro 6. Tamaño de las economías de Centroamérica.....	78
Cuadro 7. PIB (en dólares a precios actuales) 1992-2014.....	80
Cuadro 8. Crecimiento del PIB (% anual) 1981-2016.....	81
Cuadro 9. Comparación del crecimiento del PIB (% anual) en 5 países centroamericanos.....	82
Cuadro 10. INB per cápita, método Atlas (en dólares a precios actuales).....	82
Cuadro 11. Esperanza de vida al nacer en El Salvador 1980-2015.....	110
Cuadro 12. Esperanza de vida al nacer por sexo en El Salvador 1980-2015.....	110
Cuadro 13. Gasto total en salud (% del PIB).....	111
Cuadro 14. Gasto Público en Salud (% del PIB).....	111
Cuadro 15. Gasto Público en Educación (% del PIB).....	112
Cuadro 16. Avances en el cumplimiento del ODM 2. Lograr la enseñanza primaria universal en El Salvador.....	113
Cuadro 17. Evolución del IDH en El Salvador 1994- 2015.....	114
Cuadro 18. Personas en situación de pobreza e indigencia en áreas rurales y urbanas (% del total de la población).....	116
Cuadro 19. Avances en el cumplimiento del ODM 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.....	117
Cuadro 20. Índice de Gini en áreas urbanas y rurales con valores promedio 0 y 1.....	118
Cuadro 21. Distribución del ingreso de las personas en áreas urbanas y rurales en porcentaje.....	119
Cuadro 22. Coeficiente de la brecha de pobreza e indigencia (% del déficit de ingreso con respecto a la línea de pobreza o indigencia).....	119

Cuadro 23. Asistencia escolar por quintiles de ingreso per cápita del hogar según sexo y grupos de edad en 2014 (% de la población de la misma edad).....	122
Cuadro 24. Jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan, por grupos de edad, en áreas urbanas y rurales en 2014 (% de la población).....	123
Cuadro 25. Tasa de homicidios en El Salvador 2000-2015.....	126
Cuadro 26. Flujos de AOD por tipo de donantes 1973-1992.....	135
Cuadro 27. Flujos de AOD por donantes (bilateral) 1973-1992.....	135
Cuadro 28. AOD en términos porcentuales en el PIB y en el monto total, 1992-2009.....	136
Cuadro 29. Principales donantes por proyectos 1991-2003.....	139
Cuadro 30. Principales donantes por montos 1992-2002.....	139
Cuadro 31. Asistencia bilateral de Estados Unidos a El Salvador 1980-1990 (en millones de dólares corrientes).....	140
Cuadro 32. Instrumentos presupuestarios hacia El Salvador 1980-1990.....	140
Cuadro 33. Transferencias al PGR por parte de Estados Unidos, 1981-1989 (en millones de colones).....	141
Cuadro 34. Cuentas y Componentes del PERE-SETEFE.....	143
Cuadro 35. Plan Global Anti Crisis, junio 2009-diciembre 2010.....	167
Cuadro 36. Apuestas estratégicas para 2014 en El Salvador.....	169
Cuadro 37. Principales modificaciones al marco normativo e institucional de El Salvador en materia de desarrollo, 2009-2012.....	171
Cuadro 38. AOD en términos porcentuales en el PIB y en el monto total, 2009-2013.....	175
Cuadro 39. Indicadores del Plan Nacional de la Eficacia de la Cooperación en El Salvador.....	180
Cuadro 40. Proyectos de Cooperación Sur-Sur y Triangular en El Salvador, 2009-2014.....	186
Cuadro 41. Objetivos de la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo por área de trabajo.....	189
Cuadro 42. Objetivo, ejes y prioridades del Programa de gobierno 2014.....	191
Cuadro 43. Objetivos del PQD 2014-2019.....	192
Cuadro 44. Componentes, enfoques, estrategias y prioridades del buen vivir en El Salvador.....	194

Lista de Figuras

Figura 1. Tipos de Cooperación para el Desarrollo.....	25
Figura 2. Valor agregado del PIB por actividad económica a precios corrientes.....	79
Figura 3. Mecanismo Institucional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador hasta 2009.....	153
Figura 4. Organigrama de la DGCE y la SETEFE pertenecientes al Ministerio de Relaciones Exteriores hasta 2009.....	155
Figura 5. Líneas de acción de la Agenda Nacional de Eficacia de la Cooperación en El Salvador.....	178
Figura 6. Modelo DaO en El Salvador.....	183
Figura 7. El buen vivir en El Salvador.....	193

Lista de mapas

Mapa 1. Ubicación de El Salvador en Centroamérica.....	74
Mapa 2. Mapa 2. División política y administrativa de El Salvador.....	75

Lista de siglas y acrónimos

AAAA	Agenda de Acción de Addis Abeba
AGECD	Alianza Global para la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo
ANEC	Agenda Nacional de Eficacia de la Cooperación
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ARENA	Alianza Republicana Nacional
BCR	Banco Central de Reserva
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CBA	Canasta Básica Alimentaria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNS	Cooperación Norte-Sur
CSSyTr	Cooperación Sur-Sur
CTr	Cooperación Triangular
DaO	Unidos en Acción (Delivering as One)
DGCD	Dirección General de Cooperación Externa
DGCE	Dirección General de Cooperación para el Desarrollo
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
ENCD	Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada
FDR	Frente Democrático Revolucionario
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
LP	Línea de Pobreza
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MDCSSyTr	Marco de Desempeño de la Cooperación Sur-Sur y Triangular
MH	Ministerio de Hacienda
MIPLAN	Ministerio de Planificación
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sustentable
OI	Organismos Internacionales
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización para las Naciones Unidas
ONUSAL	Misión de las Naciones Unidas en El Salvador
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OTAF	Oficina Técnica de Administración Financiera
PAA	Programa de Acción de Accra
PASP	Presupuesto de Apoyo al Sector Privado
PCID	Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo

PDC	Partido Demócrata Cristiano
PERE	Presupuesto Extraordinario para Reactivación Económica
PGR	Presupuesto General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Países Menos Adelantados
PNEC	Plan Nacional para la Eficacia de la Cooperación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POLCID	Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo
PPAE	Países Pobres Altamente Endeudados
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
PRB	País de Renta Baja
PRM	País de Renta Media
PRN	Plan de Reconstrucción Nacional
RAN	Reunión de Alto Nivel
RIOE	Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SETEFE	Secretaría Técnica de Financiamiento Externo
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
STPP	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
VMCD	Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo

Introducción

El presente trabajo es producto de una estancia de investigación en el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (VMCD) de El Salvador. Durante la estancia de cuatro meses en la institución se apoyó en la realización de actividades puntuales en la Dirección de Cooperación Bilateral y en la Dirección de Cooperación No Oficial y Descentralizada¹. A la vez, se realizaron una serie de entrevistas con algunos actores clave que se encuentran involucrados en la Cooperación Internacional para el Desarrollo² en el país. Se tuvieron encuentros con académicos, funcionarios de organismos internacionales y de otras dependencias del gobierno salvadoreño³. (Ver Anexo 1).

A pesar de que se realizaron entrevistas a actores relevantes y que la práctica institucional se desarrolló en el VMCD, se optó por darle una carga de investigación documental más fuerte al trabajo porque fue difícil el proceso de coordinación y asignación de actividades a realizar durante la estancia. El acceso a información relevante fuera complicado y la que se obtuvo se encontraba ya disponible en diversas publicaciones que se han sido elaboradas por la institución. Si bien la información obtenida durante la práctica fue útil, ésta era únicamente de carácter oficial y no aportaba elementos críticos para la investigación.

Es en este sentido, es que desde una perspectiva académica más que práctica, se pretenden explicar los cambios observados en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo que se han gestado en el país a partir de la transición política en 2009, con la llegada al gobierno del Frente Farabundo Martí

¹ El organigrama del VMCD se encuentra en el capítulo 3 de esta investigación y se detalla las funciones de cada dirección. Dentro de las actividades que se realizaron se encuentran: el mapeo de financiamiento en el ámbito bilateral y el apoyo al diseño de la convocatoria del Fondo Concursable para Organizaciones de la Sociedad Civil con recursos de la cooperación luxemburguesa.

² En esta investigación se usan indistintamente los términos Cooperación Internacional para el Desarrollo y el de Cooperación para el Desarrollo. Sin embargo, se señala en el Capítulo 1 los motivos por los cuales se emplean de esta manera.

³ Como se menciona en el *Anexo 1. Listado de personas entrevistadas durante la estancia de investigación en El Salvador*, algunas de las entrevistas realizadas fueron más bien charlas informales por lo que se decidió no usar textualmente la información obtenida con el fin de no hacer mal uso de la información.

de Liberación Nacional (FMLN), poniendo fin a 20 años de administraciones encabezadas por la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

Cabe aclarar que no se pretende tomar una postura a favor o en contra de ninguno de los dos principales partidos políticos presentes en El Salvador, simplemente se analizan los cambios en el modo en que se ha gestionado la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el país, con el fin de establecer diferencias entre los periodos 1992-2009 (administraciones de ARENA) y 2009-2015 (administraciones encabezadas por el FMLN).

¿Por qué es necesario estudiar el caso de El Salvador en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo desde México? El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PROCID) que elaboró y presentó la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) en 2014, ubica a Centroamérica y el Caribe como las regiones prioritarias de la cooperación que brinda México. De esta manera, resulta útil contar con estudios que permitan dar un panorama amplio sobre lo que los países centroamericanos y caribeños están haciendo en materia de Cooperación para el Desarrollo.

Por otra parte, el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora es un referente nacional e internacional, en particular dentro de América Latina y el Caribe, en materia de Cooperación para el Desarrollo, por lo que es pertinente que se avance en la sistematización, desde la academia, de algunas de las experiencias en materia de Cooperación Sur-Sur (CSS), tomando como caso de estudio las políticas de Cooperación para el Desarrollo de algunos países que aparecen como actores que tratan de influir en la redefinición del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo⁴.

Las tesis del programa de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora han

⁴ De acuerdo con Sierra Medel (2015), el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo puede ser definido como la interacción de autoridades nacionales que están en contacto permanente o como el conjunto de ventanillas que los países y los organismos internacionales establecen para que se facilite la cooperación internacional. En suma, este sistema se construye mediante la interacción de los puntos focales nacionales.

sistematizado la experiencia en materia de Cooperación para el Desarrollo de países del sur como: Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, México. Así como las acciones, los proyectos y los programas de ayuda que países como Canadá, España, Francia, Japón, la Unión Europea y diversos organismos del Sistema de Naciones Unidas han implementado en México, Centroamérica y otros países latinoamericanos. (Ver Anexo 2).

En el caso de las tesis que abordan el papel de México en la arquitectura del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se han centrado en la cooperación que México oferta, principalmente, hacia Centroamérica como región; pero no se ha profundizado en el estudio de las relaciones de cooperación entre México y cada uno de los países centroamericanos y mucho menos el papel que desempeñan estos países en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo. (Ver Anexo 2). Es en este sentido se pretende que con esta investigación se aporten elementos que contribuyan al conocimiento de Centroamérica, en especial de El Salvador, en el campo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo tiene un gran respaldo político en El Salvador, independientemente de la ideología del partido que gobierne. También es un tema recurrente en las investigaciones en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de El Salvador y en algunos programas de posgrado relacionados con el desarrollo económico y territorial en distintas universidades del país. Al hacer una revisión de las tesis de los principales centros educativos de El Salvador observamos que los estudios se centran en analizar las acciones de Cooperación para el Desarrollo en un determinado periodo presidencial y sector del desarrollo (agricultura, salud, educación). Otros estudios se enfocan en el papel que ha jugado la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el proceso de paz tras el fin de la guerra civil en el país.

El Salvador representa un estudio de caso interesante, en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo, porque ha sufrido una transformación a partir de

que el FMLN asumió la presidencia del país. Los cambios en el país obedecen a que el nuevo gobierno asumió el compromiso político de transparentar los flujos de cooperación que el país recibe, a la vez, de enfrentar la disminución de estos flujos por ser catalogado como un País de Renta Media (PRM).

Con los elementos anteriormente mencionados, reiteramos que es interesante sistematizar la experiencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo de El Salvador porque no hay una investigación realizada sobre este tema en México. De esta manera, el objetivo central de esta investigación es analizar los efectos que han tenido la agenda de la eficacia de la cooperación y la categoría de Países de Renta Media en la redefinición de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de El Salvador a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992.

El Salvador, tras la guerra civil de 1980 a 1992, ha iniciado un arduo tránsito hacia su pacificación y democratización. Sin embargo, el fin de la guerra en el país no generó los cambios positivos en el desarrollo que la población esperaba, por el contrario, se agudizaron los problemas económicos y sociales existentes, a la vez que se sumaron otros como las bandas delictivas conocidas como maras, que no han permitido la creación de mejores condiciones de vida para los salvadoreños.

Una vez planteado el objetivo central de la investigación, a lo largo de ésta se pretende comprobar la siguiente hipótesis: la agenda de la Eficacia de la Cooperación y la categoría de PRM han influido en la redefinición de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador, con la llegada al poder de la izquierda en 2009. Dichas agendas han generado avances y retos en la configuración de la nueva política. El reto más importante con la adopción de éstas, en el caso de El Salvador, es la redefinición del propio concepto de desarrollo. A la vez, la reconceptualización del concepto de desarrollo en el país influye en la definición de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Para comprobar la hipótesis de este trabajo, la investigación se sustenta en la recopilación de información de fuentes históricas así como de algunas

publicaciones a las que se tuvo acceso durante la estancia de investigación en el VMCD de El Salvador⁵. Otras fuentes empleadas en este trabajo son tesis y artículos que distintas universidades y centros de investigación que se han realizado en El Salvador⁶.

Para darle coherencia al cuerpo de la investigación, éste se ha estructurado en tres capítulos. En el *Capítulo 1. La Cooperación Internacional para el Desarrollo en el contexto de la Agenda de la Cooperación Eficaz al Desarrollo en los Países de Renta Media*, se persiguen tres objetivos. El primero, se refiere a hacer una revisión de la evolución de la conceptualización de la Cooperación Internacional para el Desarrollo desde una doble perspectiva: una teórica, que se sustenta en la disciplina de Relaciones Internacionales y una desde la instrumentación de ésta, es decir, la puesta en práctica de la Cooperación para el Desarrollo.

En cuanto a la perspectiva instrumental de nuestro campo de estudio, se señala la evolución de ésta. Se menciona que la Cooperación para el Desarrollo inició como un esquema Norte-Sur, es decir, la ayuda provista por los países industrializados hacia los países en desarrollo. Pero con la aparición de la Cooperación Sur-Sur (CSS) se cambia por completo la lógica imperante porque los países del sur iniciaron una fuerte cooperación entre ellos en temas de desarrollo, lo que modificó el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo y trajo

⁵ En el listado de fuentes empleadas se señalan los documentos de carácter oficial a los que se tuvieron acceso durante la práctica. De igual forma, se emplearon distintos Informes de Desarrollo Humano que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador ha elaborado con el fin de contrastar este tipo de publicaciones con las que se hacen a nivel mundial.

⁶ Destacamos el uso de revistas de la Universidad Centroamericana Simeón Cañas como: *Realidad. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*; *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales* y *ECA. Estudios Centroamericanos*. En el caso de las tesis, se recurrió a revisar algunas que fueron elaboradas en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de El Salvador por contener referencias a algunos documentos oficiales de las administraciones encabezadas por ARENA. Estos documentos no se encontraron en la Biblioteca del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador y no se tuvo acceso a los archivos de la cancillería. En cuanto al tema de historia reciente de El Salvador se consultaron entre otras fuentes: Erik Ching. (2007). *Las masas, la matanza y el martinato en El Salvador. Ensayos sobre 1992*; Comisión de la Verdad sobre los Escuadrones de la Muerte (2004). *Los escuadrones de la muerte en El Salvador*; Jorge Juárez Ávila (2014). *Historia y debates sobre el conflicto armado salvadoreño y sus secuelas*; Kruijt Dirk. (2009). *Guerrillas. Guerra y paz en Centroamérica*; Eduardo Rey Tristán y Pilar Cagiao Vila (2011). *Conflicto, memoria y pasado traumáticos: El Salvador contemporáneo*; Ralph Sprenkels (2014). *Revolution and Accommodation. Post-Insurgency in El Salvador*.

consigo la aparición de otras modalidades como la Cooperación Triangular (CTr) por mencionar alguna de estas formas que adopta la Cooperación para el Desarrollo.

El segundo objetivo planteado para este primer capítulo, es el de describir y analizar el debate de la Cooperación Eficaz al Desarrollo y del Financiamiento para el Desarrollo. Estas agendas, dentro de la Cooperación para el Desarrollo, han puesto desafíos para un gran número de actores que se encuentran en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en especial para el grupo de los PRM.

Por tal motivo, el último objetivo de este primer capítulo es el de estudiar las características de los PRM, clasificación que surge en 2005, y la manera en que éstos han contribuido a las modificaciones del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Resaltamos las características de los PRM en el contexto latinoamericano al ser la región con mayor número de países que se encuentran dentro de esta categoría. También se destacan algunas de las deficiencias que tiene esta categoría creada por el Banco Mundial (BM), con el fin de argumentar que es insuficiente para medir el grado de desarrollo de cualquier país por basarse en términos del Producto Interno Bruto (PIB) en su clasificación per cápita.

De hecho el propio BM reconoce en su *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-01: La lucha contra la pobreza*, “que la pobreza no es sólo un problema de falta de ingresos o de desarrollo humano: pobreza es también vulnerabilidad e incapacidad de hacerse oír, falta de poder y de representación” (p. 12). El presidente del BM en ese entonces, James D. Wolfensohn, añade que el informe “acepta el concepto ya generalizado de la pobreza en cuanto realidad que significa un bajo nivel no sólo de ingresos y de consumo sino también de instrucción, salud y nutrición, y de otras áreas del desarrollo humano”. (Banco Mundial, 2001, p. 12).

Es una contradicción que el BM diga, por una parte, que la pobreza, como problema estructural del desarrollo, no debe ceñirse al ingreso, pero por otra parte,

crea la clasificación de PRM basándose en criterios meramente relacionados con el ingreso y catalogue a los países con base en PIB en su categoría de per cápita. Esta clasificación lejos de contribuir al diseño de una visión más amplia sobre el desarrollo, la limita porque solamente se enmarca en términos medibles. En su momento ahondaremos sobre esta clasificación y las implicaciones que trajo consigo, en específico, en el campo de la Cooperación para el Desarrollo.

En el *Capítulo 2. El Salvador en el contexto de los Países de Renta Media*, retomamos la última parte del capítulo 1 con el fin de demostrar que el PIB y el PIB per cápita son indicadores insuficientes para medir el grado de desarrollo de El Salvador, o de cualquier otro país. Para comprobar esta idea, el capítulo persigue tres objetivos.

El primero de ellos, es realizar una descripción de El Salvador dentro del contexto de la categoría de PRM para demostrar que la clasificación el PIB per cápita no puede determinar el grado de desarrollo. El segundo objetivo es señalar que el PIB per cápita, como indicador, no explica la compleja realidad que viven los PRM. En este caso, El Salvador atravesó por un conflicto armado de doce años que causó grandes problemas al desarrollo nacional y trajo consigo la aparición de otros problemas como lo son las maras.

El último objetivo del capítulo 2 es el de demostrar que el estado de desarrollo no debe limitarse a los indicadores como el PIB o el PIB per cápita, por lo que es necesario que se empleen diversos indicadores que permitan dar una visión más amplia sobre el estado del desarrollo. En este sentido, se emplean diversos indicadores que el Programa de las Naciones Unidas (PNUD) ha elaborado a partir de los componentes que integran el Índice de Desarrollo Humano (IDH). También, se presentan algunos datos sobre la violencia, como un problema que afecta el desarrollo del país, y se señala que debido a ésta los esfuerzos por superar los problemas del desarrollo se reducen al destinar una gran cantidad de recursos para combatir la violencia.

En el último capítulo de esta investigación, teniendo presentes los conceptos utilizados para analizar qué es una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo y al haber enmarcado a El Salvador dentro de la categoría de PRM, el capítulo persigue tres objetivos. El primero, es el de describir cómo fue la Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador en el periodo 1992-2009. Se señalan los principales actores, instituciones y mecanismos presentes en El Salvador que permitieron gestionar la Cooperación para el Desarrollo en este periodo.

Durante este primer periodo, existe un alto flujo de recursos provenientes del exterior, en especial de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), por lo que se crearon los mecanismos y las instancias necesarias para que estos flujos, sobre todo financieros, pudieran ser empleados en proyectos de desarrollo. En esta etapa, Estados Unidos jugó un papel importante para que se crearan las instituciones y mecanismos que permitieran canalizar la ayuda al ser el principal donante de El Salvador.

El segundo objetivo del capítulo 3 es el de identificar los cambios institucionales en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo que se presentaron a partir de 2009 y que contribuyeron al diseño de una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador. Con la llegada del FMLN al poder, se presentan los primeros cambios en el marco institucional en el país con el fin de que esta nueva arquitectura gubernamental responda, en principio, a las demandas sociales y a los cambios en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo. El último objetivo de este capítulo es identificar los cambios institucionales en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo que se presentaron a partir de 2009 y que contribuyeron al diseño de una nueva Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador.

En la parte de las conclusiones, se realiza una reflexión sobre los avances y retos que enfrenta el país en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo. También se reflexiona acerca de la redefinición del concepto de desarrollo que el país adoptó a partir de la administración de Salvador Sánchez Cerén en 2014.

CAPÍTULO 1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN EL CONTEXTO DE LA AGENDA DE LA COOPERACIÓN EFICAZ AL DESARROLLO EN LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

La Cooperación Internacional para el Desarrollo es una práctica internacional que realizan los Estados, las Organizaciones Internacionales (OI), las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), el sector privado, la academia, los gobiernos locales y otros actores que participan en el sistema internacional con el fin de generar cambios positivos en el desarrollo.

La Cooperación para el Desarrollo desde su aparición como una práctica internacional, después del fin de la Segunda Guerra Mundial, ha presentado una evolución. Las transformaciones de ésta se observan, en por lo menos, dos ámbitos:

- 1) La Cooperación Internacional para el Desarrollo como un campo de estudio.
- 2) La Cooperación Internacional para el Desarrollo como un instrumento.

En lo referente a los cambios en el ámbito de la cooperación como un campo de estudio, la inserción de diferentes actores al campo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo ha generado que se creen estudios académicos con el objetivo de sistematizar las experiencias generadas a partir de las interacciones que se dan entre los distintos actores que participan en los procesos de desarrollo. Por tal motivo, son cada vez son más las universidades y centros de investigación que han comenzado a ofrecer la especialidad en Cooperación para el Desarrollo, en especial a nivel maestría, para generar capital humano especializado que la gestione y también la estudie desde una visión crítica y propositiva.

En cuanto al ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo como un instrumento, tenemos una notoria transformación. Al paradigma tradicional de Cooperación Norte-Sur (CNS), es decir, el apoyo que los países desarrollados destinan a los países en vías de desarrollo, se ha incorporado el esquema de Cooperación Sur-Sur (CSS), la cual se caracteriza por el apoyo mutuo entre los

propios países en desarrollo con el fin de compartir conocimientos, experiencias y hasta recursos financieros para promover el desarrollo en sus distintas esferas. Otro de los cambios fundamentales en la práctica de la Cooperación para el Desarrollo es la aparición de la Cooperación Triangular (CTr) como una modalidad que combina a la CNS y la CSS.

Cabe destacar que dentro de la evolución que ha presentado la Cooperación para el Desarrollo como práctica y como campo de estudio, el último debate práctico y conceptual, lo encontramos en la agenda de la eficacia de la cooperación que inicia con la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo de 2011. Dicha agenda pretende hacer que los recursos financieros, técnicos y humanos provenientes de la Cooperación para el Desarrollo se implementen de manera eficiente y eficaz sobre todo en un contexto en el que los flujos de la cooperación proveniente de los países desarrollados han decaído por diversas causas, tales como: la crisis económica internacional, la consolidación de la CSS y CTr, así como la aparición de la clasificación elaborada por parte del Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) de los Países de Renta Media (PRM) que ha generado una focalización de la cooperación de los países desarrollados hacia los países menos adelantados.

Con los elementos anteriormente planteados, el presente capítulo se divide en tres partes. En la primera parte, se aborda la evolución conceptual de la Cooperación Internacional para el Desarrollo desde una doble perspectiva. Se parte de una perspectiva teórica de ésta, se señalan los motivos por los cuales es adecuado enmarcar a la Cooperación para el Desarrollo dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales. Posteriormente, se destacan los principales cambios que la Cooperación para el Desarrollo ha presentado desde su instrumentación.

En la segunda parte, se aborda el debate de la eficacia de la cooperación y los cambios en el tema referente al financiamiento del desarrollo. La llamada agenda de la Cooperación Eficaz al Desarrollo ha abierto una nueva forma de gestionarla y estudiarla. También ha provocado que los denominados PRM impulsen esta agenda por ser actores duales en el Sistema de Cooperación Internacional para el

Desarrollo (por ser tanto receptores como oferentes de la misma) y la adopción de esta agenda ha generado que los flujos de cooperación provenientes de países desarrollados disminuyan para los países que pertenecen a este grupo. Por su parte, la agenda de financiamiento para el desarrollo también ha determinado ciertas responsabilidades a los PRM y ha generado que este grupo de países asuman un papel de donantes emergentes.

El último apartado del capítulo se enfoca en analizar las características de los PRM. Se describen el contexto en el que el BM estableció dicha categoría y posteriormente se señalan las implicaciones que tuvieron para los denominados PRM en el ámbito de la Cooperación para el Desarrollo. El capítulo concluye con una reflexión sobre los motivos por los cuales los PRM impulsan la agenda de la eficacia de la cooperación y se esbozan los retos que enfrenta este grupo de países ante esta nueva agenda.

1.1. EL ESTUDIO Y LA PRÁCTICA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

La Cooperación Internacional para el Desarrollo se enmarca dentro de la temática propia del sistema internacional, en la que participan diversos actores entre ellos: el Estado, las OI, las IFI, las OSC, la empresa, la academia, entre otros actores que conforman el sistema internacional. Dentro de este sistema, en lo referente al desarrollo, se caracteriza actualmente por una agudización y complejización de los “problemas del desarrollo” tales como: la pobreza, la desigualdad, la degradación ambiental, la desigualdad entre los sexos, la falta de acceso a servicios de educación y salud, entre otros.

La Cooperación al Desarrollo al enmarcarse dentro de la dinámica del sistema internacional, necesita de un marco teórico de referencia, el más adecuado desde nuestro punto de vista, es el de la disciplina de Relaciones Internacionales al ser el campo de estudio encargado de estudiar las distintas interacciones entre los diversos actores que se encuentran en dicho sistema.

Por otra parte, al enmarcar a la Cooperación Internacional para el Desarrollo dentro de las Relaciones Internacionales, nos permite comprender su evolución, tanto teórica como práctica por la que ha atravesado desde su aparición al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Como se mencionó anteriormente, este apartado se divide en dos secciones, en la primera, se aborda a la Cooperación Internacional para el Desarrollo como un campo de estudio; en la segunda, nos avocamos al análisis de ésta como una práctica internacional.

1.1.1 LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO COMO CAMPO DE LA DISCIPLINA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Se ha decidido iniciar a estudiar la Cooperación Internacional para el Desarrollo como un campo de estudio propio de la disciplina de Relaciones Internacionales⁷ porque se parte de la idea, errónea desde nuestro punto de vista, de que la Cooperación para el Desarrollo es solamente una práctica que carece de un cuerpo científico propio. Si bien la Cooperación para el Desarrollo se nutre de diversas disciplinas y no solamente de las Relaciones Internacionales, lo cierto es que ha desarrollado un lenguaje propio, aunque insuficiente para desarrollar un marco teórico propio, pero este lenguaje se apoya del marco construido por las Relaciones Internacionales para su análisis.

Otro motivo para iniciar el análisis de la Cooperación para el Desarrollo como un campo de estudio propio de las Relaciones Internacionales, es que “usualmente se desconocen o dan por supuestas, pero que son fundamentales no sólo para la formación investigadora, sino también para tener una más amplia y profunda comprensión del fenómeno de la cooperación, toda vez que responden a preguntas elementales que articulan los planos del saber y del hacer en éste campo: quien conoce o actúa, qué, cómo, por qué, para que, etc.”. (Sánchez Pérez, 2012, p. 30). Es decir, las Relaciones Internacionales nos permiten establecer e identificar a los actores de la Cooperación al Desarrollo, las

⁷ En esta sección no se pretende hacer una revisión exhaustiva de las distintas teorías de las Relaciones Internacionales. Solamente se señalan tres de las principales escuelas que han influido en la conceptualización de la Cooperación para el Desarrollo dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

modalidades en las que se despliega, los motivos que llevan a los actores a cooperar y otras características propias de nuestro objeto de estudio.

Sotillo Lorenzo (2012) nos ayuda a reafirmar nuestra idea de que la Cooperación para el Desarrollo debe ser estudiada desde de las perspectiva de las Relaciones Internacionales. El autor sostiene que “uno de los paraguas que mejor nos permite estudiar e indagar sobre cooperación para el desarrollo son las relaciones internacionales, en la medida que, en el marco más amplio de las ciencias sociales, como ciencia y como teoría, plantean una comprensión pluridimensional de las dinámicas de la sociedad internacional, una visión de conjunto que, sedimenta en pilares como el político, el social, el económico, el geográfico, el histórico, el jurídico o el cultural, permiten una aproximación gradual al ámbito del desarrollo y la cooperación”. (p. 13).

La disciplina de Relaciones Internacionales puede ser definida, de acuerdo con Celestino del Arenal (2000), como las relaciones entre individuos y colectividades humanas que configuran y afectan a la sociedad internacional. En un sentido más amplio, “las Relaciones Internacionales constituyen una ciencia que estudia la problemática internacional y su realidad. Desde esta perspectiva. Podría definirse como la ciencia que estudia el conjunto de relaciones o vínculos que trascienden las fronteras naciones y se establecen entre los distintos actores internacionales, así como la estructura del sistema internacional concebido como un todo. (Toledo, 2007, p. 27).

Por lo tanto el objeto de estudio de la disciplina (relaciones internacionales) es el estudio de las interacciones que se dan entre los distintos actores del sistema internacional. Una de esas interacciones es la Cooperación para el Desarrollo, aunque en principio, su estudio dentro de esta disciplina haya quedado relegado.

Decimos que el estudio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo quedó relegado dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales porque la disciplina se centró, en principio, en las relaciones de poder entre los Estados, excluyendo a otros actores del sistema internacional. Esto se debe en gran medida a que el

realismo político, inspirado en la tradición hobbesiana, que “describe a las relaciones internacionales como un estado de guerra de todos contra todos. [...] De tal manera que los intereses de un Estado son excluyentes respecto de los de cualquier otro Estado” (Sánchez Mugica, 2008, p. 47).

Para los realistas, el Estado es el actor principal de las relaciones internacionales y el único con grandes capacidades de incidir en el sistema internacional. De acuerdo con Morgenthau (1986) “el elemento principal que permite al realismo político encontrar su rumbo en el panorama de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder”. (p.13).

Siguiendo al realismo como línea de pensamiento, la Cooperación para el Desarrollo se convirtió en una herramienta de política exterior de los Estados. Una herramienta que no empleaba la fuerza (*hard power*) pero que despliega el poder económico y cultural (*soft power*) de los países en la defensa y promoción de su interés nacional.

Para Morgenthau (1963) el cooperar tiene “dos elementos, uno lógicamente necesario, y en este sentido inexcusable, y otro que es variable y viene determinado por las circunstancias” (p. 107). El primero de estos elementos, es la supervivencia del propio Estado (cooperar para sobrevivir); y el segundo, tiene que ver con el aumento de sus capacidades, es decir, busca influir en el sistema internacional y en especial en otros actores con el fin de incrementar su poder.

La contribución del realismo al estudio de las Relaciones Internacionales radica en que fue el primer enfoque teórico en tratarlas de manera científica. La pretensión de ser una teoría general planteó sus límites ya que no es aplicable de manera automática a las distintas relaciones que se dan entre los diferentes actores que conforman el sistema internacional (ya que solo contempla a los Estados).

Por otra parte, el análisis realista, de las interacciones de los diversos actores que conforman el sistema internacional, evidenció que no se puede analizar, desde un punto de vista fuera de los intereses de los Estados, a la Cooperación para el

Desarrollo; los realistas solamente pueden concebir a la Cooperación para el Desarrollo como una herramienta de política exterior de los Estados y por lo tanto es una herramienta de poder. Esta perspectiva se olvida que la Cooperación Internacional para el Desarrollo es una herramienta que también emplean otros actores y que al empelarla no persiguen los mismos intereses que los Estados.

La otra gran escuela de las Relaciones Internacionales es la perspectiva liberal, que proviene de la tradición kantiana. Para los liberales o idealistas, las relaciones internacionales se definen a partir de los “lazos sociales transnacionales que unen a los individuos de nacionalidades diferentes. En esta tradición el Estado pierde relevancia a favor del individuo. [...] Se parte de la idea de que en la comunidad humana los intereses de todos los hombres son idénticos”. (Barbé, 1995, p. 47)

El liberalismo retoma varias ideas del idealismo que imperó tras la Primera Guerra Mundial, tales como la armonización de intereses, la improductividad de la guerra, la necesidad de instituciones internacionales. La novedad de esta perspectiva teórica es la incorporación de conceptos tales como democracia, rendición de cuentas, libertades individuales, políticas y económicas.

En cuanto a los aportes de esta perspectiva al estudio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo encontramos la introducción de los actores no estatales, es decir, se reconoce la importancia que tienen los OI, las IFI, las OSC, las empresas, la academia, en fin, se demuestra que el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo es más complejo de lo que parece.

Un papel destacado, dentro de esta corriente de pensamiento, lo tienen los OI. Éstas aparecen como una estructura sistémica en la que se pueden armonizar los intereses de los Estados, puesto que éstos viven en un sistema anárquico. En ellas se pueden solucionar los conflictos interestatales y las diferencias comerciales, entre otros asuntos. Los OI que se conformaron después de la Segunda Guerra Mundial han jugado un papel importante en la definición de la agenda de desarrollo, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) promovieron el proceso de descolonización y que éste podría ser pleno solo con la

ayuda de los Estados independientes y en su seno se han establecido programas de desarrollo e incluso se ha debatido el significado del concepto desarrollo.

El realismo y el idealismo constituyen uno de los principales debates en el campo de las Relaciones Internacionales y es uno de los debates más recurrente al momento de analizar a la Cooperación para el Desarrollo desde una perspectiva teórica. Gómez Galán (2012) menciona que estos dos enfoques se encuentran de manera simultánea en la lógica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. “Se trata de dos maneras distintas, aunque coexistentes entre sí, de entender las relaciones entre individuos y grupos”. (p. 25).

En el siguiente cuadro se muestran los antecedentes conceptuales de la Cooperación para el Desarrollo de acuerdo con Gómez Galán y que de cierta manera resumen el debate realista-idealista de las Relaciones Internacionales aplicado a las Cooperación para el Desarrollo.

Cuadro 1. Antecedentes conceptuales de la Cooperación al Desarrollo	
Lógica de la confrontación Antecedente	Lógica de la Cooperación Antecedentes
Ejemplos: <ul style="list-style-type: none"> • Hobbes • Hegel • C. Schmitt 	Ejemplos: <ul style="list-style-type: none"> • Spinoza • Kant • Rousseau
Percepción hostil de la alteridad	Percepción no hostil de la alteridad
Incompatibilidad de aspiraciones e intereses	Compatibilidad de aspiraciones e intereses

Fuente: Manuel Gómez-Galán, 2012, p. 25.

Otra perspectiva teórica, desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales, que puede explicar conceptualmente la Cooperación para el Desarrollo es el constructivismo. Esta perspectiva teórica es aplicable a todos los campos de investigación social. Sin embargo, las Relaciones Internacionales “plagadas de voces discrepantes, fueron el primer campo en el que se aplicó este sistema de proposiciones y conceptos”. (Onuf, 1998, p. 45).

Hay que destacar que el constructivismo, de acuerdo con Onuf (1998) no es una teoría en sí, debido a que no explica el porqué del proceder de las personas, ni

porqué las sociedades difieren unas de otras, ni nos aclara cómo cambia el mundo, pero, nos permite teorizar sobre cuestiones que parecen no estar relacionadas. Para el constructivismo los conceptos y las formas de relacionarse entre los sujetos son una construcción social, es decir una sociedad (que es producto de una construcción), determina el significado de algo.

El constructivismo, a grandes rasgos, “analiza la manera en que las normas, instituciones y otras características culturales del ámbito nacional e internacional afectan los intereses y las políticas de los Estados y otros actores que se encuentran en el sistema internacional”. (Domínguez Rivera, 2008, p. 35).

El constructivismo tiene dos variantes: la escuela estadounidense y la europea. La primera otorga un mayor peso al papel que desempeñan las normas sociales, es una escuela positivista, lo que significa que está más interesada en descubrir los mecanismos deductivos y causales de las relaciones entre los actores, las normas, los intereses y las identidades. En contraparte, la variante europea a la que se le suele llamar pos positivista o interpretativa, explora el papel del lenguaje en la mediación y construcción de la realidad social.

En conclusión, el constructivismo nos dice que la Cooperación Internacional para el Desarrollo es una construcción social que los actores (entes construidos socialmente también) crean para el establecimiento de las reglas en las que se desarrollan las relaciones sociales, en este caso, se determina cómo actúan los Estados, los OI, las IFIS, y demás actores en las distintas modalidades que la Cooperación Internacional para el Desarrollo ha adoptado.

Como se puede notar, la disciplina de Relaciones Internacionales proporciona un espacio amplio para poder analizar la Cooperación Internacional para el Desarrollo desde una perspectiva teórica. Si bien, nuestro objeto de estudio ha desarrollado un lenguaje propio, es necesario partir de una base teórica para que los análisis científicos de la Cooperación al Desarrollo avancen y se construyan nuevas interpretaciones académicas sobre nuestro campo de estudio.

En el siguiente apartado, abordamos la evolución de la Cooperación Internacional para el Desarrollo desde su perspectiva práctica. Además de señalar la evolución propia del concepto, se señalan las modalidades de cooperación y los instrumentos con los que cuenta para ejecutarse.

1.1.2. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DESDE LA PERSPECTIVA DE SU PRÁCTICA

En la literatura existente el concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo no cuenta con “una definición única, ajustada y completa, que sea válida para todo tiempo y lugar. La cooperación al desarrollo ha ido modificando sus contenidos de acuerdo al pensamiento y los valores dominantes sobre el desarrollo y la orientación de las relaciones entre los países ricos hacia los más pobres”. (Álvarez Orellana, 2012, p. 286).

Con el pasar de los años la Cooperación Internacional para el Desarrollo ha sufrido cambios o modificaciones en sus enfoques, metodologías, actores y relaciones entre éstos.

Ha pasado de ser un elemento de ayuda a países pobres para luchar contra el subdesarrollo, a centrarse en la lucha contra la pobreza, lográndose consolidar nuevos enfoques, tales como: participación activa, interés mutuo, partenariado y apropiación por parte de los actores locales. Los actores han logrado diversificarse, de tal forma que no solamente los estados nacionales entran en juego sino también gobiernos estatales, municipios, departamentos, mancomunidades, la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, universidades e instituciones del sector privado. Veamos a continuación cómo se han logrado producir estos profundos cambios en el mundo de la cooperación internacional. (Álvarez Orellana, 2012, pp. 286-287).

Es por ello que se necesita revisar los componentes que integran el concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo, es decir, qué es cooperación, qué es lo “internacional” y el propio concepto de desarrollo. Posteriormente, se analiza en su conjunto el concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo; y en segunda, las modalidades que ha adoptado la Cooperación para el Desarrollo.

El concepto *Cooperación Internacional para el Desarrollo* se compone de tres elementos pero que en su conjunto se refieren a una práctica y una disciplina con un objeto de estudio propio. Consideramos pertinente que para llegar a un concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo es necesario primero señalar qué es cada uno de sus componentes.

Desde su etimología, cooperación proviene del latín *cooperāri* que significa “obrar conjuntamente con otro u otros para un mismo fin” (RAE, 2016). La definición etimológica poco ayuda para ir construyendo un concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Por ello, es necesario incluir otras dimensiones del propio concepto de cooperación. Sanz Jarque (1974) menciona que el concepto de cooperación tiene un triple sentido:

- 1) En su sentido político y ético, la cooperación significaría el deber de colaborar con los demás: un deber que pesa sobre cada uno a la hora de presentar su colaboración.
- 2) En su sentido económico, la cooperación significa toda acción conjunta de trabajo y capital, para satisfacer necesidades humanas de orden material, mediante una específica organización societaria y empresarial.
- 3) En el sentido de colaboración internacional, la cooperación es una acción entre comunidades de distintos países o Estados, que unen sus esfuerzos, para conseguir objetivos o fines apetecidos.

En resumen, se puede decir que el concepto cooperación se refiere a un deber moral de trabajo conjunto con otros. En el tercer sentido que señala Sanz Jarque nos introduce a la segunda parte del concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo, es decir, lo “internacional”.

En un sentido estricto, lo internacional se refiere a las relaciones entre Estados. El nacimiento propio de la disciplina de Relaciones Internacionales se refería a las relaciones entre los Estados-nación. A partir de la década de los setenta, como señala Celestino del Arenal (2000), la introducción de la teoría de los sistemas suponía una importante innovación en el estudio de las relaciones internacionales al incorporar al estudio de la disciplina otros sujetos.

El sistema internacional se compone, en principio de Estados-nación, pero convive a la vez con los OI, las IFI, las OSC, el sector privado, la academia, los gobiernos locales, movimientos sociales, entre otros. En este sentido, lo “internacional” pasó a ser exclusivo de las relaciones entre los Estados-nación y se amplió el sentido del término. Sin embargo, para algunos el sentido “internacional” no dejó de relacionarse con el Estado-nación, por este motivo algunos analistas prefieren llamar a la Cooperación Internacional para el Desarrollo solamente como Cooperación para el Desarrollo.

El término desarrollo es el más controvertido de los tres que conforman nuestro objeto de estudio. Como señala Fernández Leost (2008), la idea de “desarrollo planteada en el ámbito de la cooperación internacional presenta un carácter poliédrico, resultado de las múltiples modulaciones a las que se ha visto sujeta. Vinculada en principio a la noción de progreso material, concentró una eminente dimensión económica hasta el punto de verse restringida a un mero indicador de la productividad de un país”. (p.6).

El término desarrollo, sostiene Zavaleta Hernández (2012), “encuentra su origen en el verbo arrollar y en la acción de desarrollarse. Desarrollar [...] tiene dos acepciones. Por una parte significa desenvolver, desplegar, extender; y por otra, progresar, crecer, acrecentar, prosperar, evolucionar, florecer, aumentar, ampliar, adelantar, fomentar, formar”. (p. 14).

Siguiendo con los argumentos de Zavaleta Hernández (2012), la autora menciona que a “lo largo de la historia de las relaciones internacionales, el concepto desarrollo ha sido empleado en al menos dos sentidos diferente. En primer lugar, dentro del aspecto cuantitativo, el desarrollo ha sido vinculado a la evolución de un sistema social de producción que por medio de la acumulación y el progreso de las técnicas se vuelve eficiente elevando la productividad del conjunto de su fuerza de trabajo –lo que se reconoce como desarrollo económico-. En segundo lugar, dentro del aspecto cualitativo, la significación del desarrollo se ha relacionado con el grado de satisfacción de las necesidades humanas”. (p. 15).

La adopción de la visión cuantitativa o cualitativa del desarrollo depende, en gran medida, del contexto histórico, social y cultural de cada país; además de la influencia que el sistema internacional ejerce sobre cada país. Para los fines de esta investigación, no se pretende adoptar un concepto de desarrollo o proponer alguno. Simplemente, se entiende por desarrollo al proceso histórico-cultural por el que una colectividad pasa para alcanzar un determinado proyecto, que ha sido consensuado en la mayoría de las veces, con el fin de mejorar significativamente en el estilo de vida que se construye socialmente en dicha colectividad. Para tener un panorama más amplio sobre las distintas teorías del desarrollo. (Ver Anexo 3).

Una vez que se definieron los tres elementos que contemplan el concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo, es momento de determinar una definición para nuestro campo de estudio.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo en su acepción más amplia es “entendida como la interacción creativa entre los Estados, la promoción del diálogo y el acercamiento para resolver problemas comunes a partir del entendimiento y no del enfrentamiento” (Pérez Bravo y Sierra, 1998, p.19). Esta primera definición no contempla la multiplicidad de actores que participan actualmente en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo, pero es interesante porque parte de la idea de que la cooperación es necesaria para la solución de problemas en común.

Como se señaló, la concepción de lo “internacional” se relaciona con el Estado-nación, por tal motivo no es de extrañarnos que las definiciones de la Cooperación Internacional para el Desarrollo centren su atención en el Estado-nación. Pero como también se mencionó, la noción de lo “internacional” se ha ampliado y autores como Pierre François Gonidec (1981) definen a la Cooperación Internacional para el Desarrollo como una acción que llevan a cabo dos o más grupos de países o sujetos de relaciones internacionales, bajo una política de actuación negociada y concertada, con el fin de alcanzar un objetivo determinado.

Gómez Galán y José Antonio Sanahuja (1999) en su definición de Cooperación Internacional para el Desarrollo, reconocen la participación de otros actores, además del Estado. Para los autores, la Cooperación Internacional para el Desarrollo es el conjunto de actuaciones realizadas por actores público y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del sur de modo que sea más equilibrado en relación con el norte y resulte sostenible. Esta definición parte de una concepción clásica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, al decir que el norte ayuda al progreso del sur.

Aquí cabe hacer una diferencia entre lo que es la Cooperación Internacional para el Desarrollo y lo que es la AOD. Para la Organización para la Cooperación y OCDE, la AOD se refiere a

Las subvenciones o préstamos a los países y territorios en la lista de beneficiarios (los países en desarrollo) de AOD del CAD y los organismos multilaterales, la cual es: (a) llevada a cabo por el sector oficial, (b) con la promoción del desarrollo económico y el bienestar como objetivo principal, (c) en condiciones financieras favorables (en caso de un préstamo, que tiene un elemento de donación de al menos el 25 por ciento). Además de los flujos financieros, la cooperación técnica está incluida en la ayuda. Subvenciones, préstamos y créditos para fines militares se excluyen. Los pagos de transferencia a los particulares (por ejemplo, pensiones, reparaciones o pagos de seguros) en general no se contabilizan. (OCDE, 2012).

La AOD no puede ser considerada como un sinónimo de Cooperación Internacional para el Desarrollo porque ésta tiene un carácter dinámico. A diferencias de la AOD que parte de la suposición de que una parte hace todo y la otra no desarrolla sus capacidades para elevar sus estándares de vida. Debe existir una interacción entre las partes para hablar de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Con el concepto que anteriormente propuesto, se desconoce la importancia que ha ido adquiriendo la Cooperación Sur-Sur (CSS) como una modalidad novedosa dentro de nuestro objeto de estudio. La CSS es aquella que se da entre países en desarrollo y es de carácter horizontal. Sin embargo, al igual que el concepto de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el concepto de CSS de acuerdo con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) “no cuenta con una definición

aceptada. Se asume, sin embargo, que se trata de una cooperación que va más allá de que sus protagonistas sean países en desarrollo. De hecho, sus rasgos definitorios tienen que ver con el respeto a unos principios de funcionamiento básicos”. (SEGIB).

La CSS no surge por la disminución de los flujos de la AOD, ni tampoco es un fenómeno reciente. En la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) en 1978, se aprobó el Plan de Acción de Buenos Aires, donde define a la CSS como “un proceso consciente, sistemático y políticamente motivado en el que destacaban: la no interferencia de los países cooperantes en los asuntos de otros estados; la igualdad entre los asociados; y el respeto por los contenidos locales del desarrollo”. (Plan de Acción de Buenos Aires, 1978).

Otro concepto que llama la atención es en el seno de Naciones Unidas se ha ido adoptando, para la organización, la CSS es definida como

Una empresa común de los pueblos y los países del sur, surgida de experiencias compartidas y afinidades, sobre la base de sus objetivos comunes y su solidaridad y guiada, entre otras cosas, por los principios del respeto de la soberanía y la implicación nacionales, libres de cualquier condicionalidad. La cooperación Sur-Sur no debería considerarse asistencia oficial para el desarrollo. Se trata de una asociación de colaboración entre iguales basada en la solidaridad. La cooperación Sur-Sur comprende la participación de múltiples partes interesadas, incluidas las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, la sociedad civil, las instituciones académicas y otros agentes que contribuyen a hacer frente a los problemas y alcanzar los objetivos en materia de desarrollo de conformidad con las estrategias y los planes nacionales de desarrollo. (ONU, 2012, p. 5).

En el marco de la Conferencia Iberoamericana⁸, los países miembros han recogido los siguientes criterios y fortalezas de la CSS en la región:

A modo de resumen: se basa en la solidaridad; opta por la asociación horizontal entre actores; aspira a articularse, cuando sea posible, con los planes y programas de la Cooperación Norte-Sur; apuesta por una relación entre cooperantes que ofrecen y demandan beneficios en condiciones de reciprocidad; deriva de acuerdos entre países que enfrentan desafíos de desarrollo similares a nivel local y global, lo cual facilita la adecuación de las acciones a necesidades y perspectivas comunes; desarrolla su acción en múltiples

⁸ Se retoma el caso de la Conferencia Iberoamericana porque ha sido una de las instancias internacionales que más han contribuido a la definición e impulso de la CSS.

sectores, teniendo su principal fortaleza en el ámbito de la cooperación técnica y del fortalecimiento de capacidades; facilita la comprensión mutua entre países en desarrollo y puede mejorar la efectividad de la cooperación; facilita a los socios el uso efectivo de tecnologías de fácil uso, mantenimiento y conservación; apuesta por la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos de cualquier tipo; favorece las relaciones entre países de una misma región, promoviendo la integración y las buenas relaciones de vecindad, así como la relación con países socios de otras regiones con los que se puede construir alianzas. (SEGIB, 2015).

La CSS aparece como una alternativa en la movilización de recursos, debido a la llamada fatiga de donantes. No obstante, la CSS no sustituye a la AOD o a la Cooperación Norte-Sur. La ventaja de la CSS es que dinamiza las relaciones de cooperación entre los distintos actores que participan en el Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo.

Otra de las ventajas que tiene la CSS, respecto a la AOD, es que ha generado una nueva dinámica de cooperación. Nos referimos a la Cooperación Triangular (CTr), la cual se “ha convertido en los últimos años en un novedoso planteamiento en el cual se establece una relación de partenariado entre actores de tres países: un oferente de cooperación o socio donante; un País de Renta Media (PRM), que actuará igualmente como socio oferente de cooperación, y un socio receptor de un país de menor nivel de desarrollo relativo”. (Gómez Galán, 2011, p.13). En resumen, las distintas tipologías de la Cooperación al Desarrollo se encuentran en la siguiente figura:

Figura 1. Tipos de Cooperación para el Desarrollo

Cooperación Norte-Sur: De países desarrollados (donantes tradicionales) a países en desarrollo

Cooperación Sur-Sur: Entre países en desarrollo. Es de carácter horizontal.

Cooperación Triangular: Cooperación entre un país desarrollado y un país en desarrollo que beneficia a un tercer país de menor desarrollo.

Cooperación Multilateral: Cooperación en la que participan Estados y al menos un Organismo Internacional.

Cooperación Reembolsable: Cooperación de carácter financiero.

Cooperación No Reembolsable: Es cooperación de carácter técnico.

Cooperación Económica: Es un híbrido entre cooperación reembolsable y no reembolsable. Su objetivo principal es fomentar el comercio y la inversión

Elaboración propia a partir de Sierra Medel (2015). *International Development Cooperation. A practitioner roadmap.*

Para fines de esta investigación, se entiende por Cooperación Internacional para el Desarrollo, la movilización de recursos financieros, materiales y técnicos para resolver problemas específicos del desarrollo.

¿Por qué decimos que la Cooperación para el Desarrollo es una práctica? Porque cuenta con instrumentos concretos para su operatividad. Ayala Martínez (2012) sostiene que existe una serie de instrumentos y formas de hacer operativa la Cooperación Internacional para el Desarrollo dependiendo del ámbito de acción, la naturaleza de sus actores involucrados, el nivel de diálogo y concertación, y el carácter público o privado de sus instituciones. Respecto a la forma como se hace operativa la Cooperación Internacional para el Desarrollo, los instrumentos básicos son los proyectos y los programas.

Un proyecto de desarrollo puede ser definido como el “conjunto de acciones planeadas y administradas que involucra recursos humanos, financieros y técnicos con el propósito de lograr un efecto medible en la solución de una necesidad de

desarrollo concreto o para hacer frente a una situación humanitaria”. (Sierra, 2015, p. 14).

Por su parte, un programa de desarrollo puede ser visto como el conjunto de dos o más proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Los programas de desarrollo también tienen la característica de una mayor duración temporal y espacial que un proyecto; además, pretenden convertirse en una política pública o una hoja de ruta que guíe al Estado u otra organización ejecutora de acciones de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Con las definiciones anteriores, podemos decir que un proyecto es un conjunto de actividades planeadas de manera estratégica para lograr un cambio positivo en la vida de las personas. Desde nuestro punto de vista, la participación de los beneficiarios es fundamental para que el proyecto tenga un verdadero impacto en el desarrollo de una comunidad. Por su parte, un programa de desarrollo puede ser visto como el conjunto de dos o más proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Los programas de desarrollo también tienen la característica de una mayor duración temporal y espacial que un proyecto; además, pretenden convertirse en una política pública o una hoja de ruta que guíe al Estado u otra organización ejecutora de acciones de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Dentro de la Cooperación Internacional para el Desarrollo han surgido otros esquemas para instrumentar acciones que generen cambios en el desarrollo. Los instrumentos que a continuación se describen son los fondos de cooperación y las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo (APPD).

Un fondo de cooperación puede ser definido como la cantidad de “recursos donados por gobiernos y organizaciones internacionales para proyectos específicos, los cuales reportan a los donantes beneficios que oscilan desde la responsabilidad y transparencia en todas las etapas de los proyectos hasta la libertad para elegir el país o la región donde iniciar el proyecto y el tipo del mismo”.

(Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana, 2015).

Otra forma de instrumentar la Cooperación Internacional para el Desarrollo son las alianzas para el desarrollo, en este sentido, se entiende por alianza para el desarrollo a la “estrategia regional de coordinación y concertación de intereses, iniciativas de desarrollo, responsabilidades y armonización de derechos. Su implementación se apoya en la institucionalidad y no sustituye los mecanismos o instrumentos de integración regional existentes, sino que los complementa, apoya y fortalece, intrarregional y extrarregionalmente”. (SICA, 1994, p. 2).

Como se puede notar, la Cooperación Internacional para el Desarrollo cuenta con diversas herramientas para llevarla a la práctica, por eso insistimos que ésta puede ser analizada como una práctica internacional que realizan los distintos actores que participan en el proceso de desarrollo. La aparición de nuevas herramientas para su gestión obedece a su propia evolución como práctica, el de pasar a la elaboración de proyectos a la creación de APP habla de la complejidad que tiene nuestro objeto de estudio para instrumentarse.

En el ámbito estatal, para que la operatividad de la Cooperación para el Desarrollo sea desenvuelva de manera efectiva, es necesario que los Estados cuenten con una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo⁹. Al contar con una política de este tipo se le da mayor institucionalidad y operatividad a la Cooperación para el Desarrollo. En este sentido, Prado Lallande (2013) sostiene que:

El funcionamiento y operatividad de las instancias dedicadas a la cooperación internacional se sustentan en la aplicación de reglas o normas. El fin de tales reglas y normas consiste en establecer procesos institucionalizados de sus actividades, en el sentido de que sus acciones y resultados sean predeterminados y durables. En síntesis, este postulado teórico plantea que los aparatos burocráticos-administrativos dedicados a la cooperación

⁹ Otros actores como los OI, las IFI, las OSC también pueden desarrollar Políticas de Cooperación Internacional para el Desarrollo, pero para los fines de esta investigación nos centramos en el Estado porque se analiza el caso de la Política de Cooperación para el Desarrollo de El Salvador desde el ámbito gubernamental.

internacional deben ser capaces de conducir el comportamiento del gobierno ejecutor, moldeando expectativas en su ámbito de acción. (p. 819).

De acuerdo con Sierra (2015) los elementos que constituyen una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo son¹⁰:

- La Cooperación Internacional para el Desarrollo debe ser una norma jurídica dentro de la legislación nacional o un principio de la política exterior. La Cooperación para el Desarrollo debe estar contenida dentro de la constitución política o en las principales leyes que rijan el sistema político.
- Además de encontrarse como norma jurídica o principio de la política exterior en los documentos que dan sustento al sistema político, es necesario que se cuente con una ley en la materia, es decir, una Ley de Cooperación para el Desarrollo (LCID), ya que, al contar con una ley se despliegan otros instrumentos para que ésta sea operable.
- Generalmente las leyes crean reglamentos o programas. En este sentido, es viable que una LCID establezca a la administración en turno la creación de un Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo (PCID). Al contar con un PCID el Estado es capaz de identificar sus fortalezas (oferta de cooperación), así como debilidades (recepción de cooperación). Además se determinan las áreas geográficas prioritarias en la que se despliega dicha cooperación. Por otra parte, se determinan responsabilidades entre los actores que participan en el Sistema Nacional de Cooperación para el Desarrollo.
- Una LCID también debe establecer la creación de un punto focal. Un punto focal es una entidad nacional encargada de mantener una comunicación institucional con sus pares, su propósito es facilitar la cooperación internacional para el desarrollo.
 - Generalmente son los Ministerios de Relaciones Exteriores.
 - El punto focal puede o no ejecutar proyectos.
 - Su función es de interlocución.

Todos estos elementos son aspectos programáticos que crean una *policy* o una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Prado Lallande (2011) añade que “además de contar con una legislación ad hoc, un eje programático, institución coordinadora, sistema de registro de actividades, recursos económicos, así como atender a procesos de evaluación y rendición de cuentas, su actuar debe estar en línea con respecto a los objetivos de política exterior del país que la practique. En este sentido, la coordinación y sintonía en los diversos órdenes de gobierno insertos en sus procesos resulta también fundamental, si lo que se desea

¹⁰ El autor se avoca a analizar los componentes de la PCID en México. Sin embargo, la propuesta que realiza se puede aplicar a la mayoría de los Estados. Esta propuesta se presenta como un modelo ideal, la ausencia o falta de ciertos elementos no implica la ausencia de una política, el problema radica en que si los elementos que se cuentan en determinado país no apunta a resolver un problema público, en este caso los referentes al desarrollo, no se puede hablar de una política en todo caso es mejor hablar de lineamientos que permiten a la Cooperación para el Desarrollo tener cabida en determinado entramado institucional.

es formular y conducir a la política exterior y su inherente cooperación internacional de manera eficaz, con visión de Estado”. (p. 820).

Como lo señala Sierra Medel (2015), la incorporación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo como principio de política exterior hace que ésta tenga un peso significativo en las relaciones que mantiene un Estado con el exterior. De esta manera, la Cooperación Internacional para el Desarrollo se vuelve una herramienta subsidiaria con la que cuenta el Estado para desplegar su política exterior (cuando es Estado es oferente) pero al momento en el que el Estado es receptor de cooperación, la Cooperación Internacional para el Desarrollo como principio de política exterior, funciona como insumo subsidiario para el desarrollo nacional.

Como se puede notar a lo largo de esta sección del capítulo, la Cooperación Internacional para el Desarrollo cuenta con diversas herramientas para llevarla a la práctica, por eso insistimos que ésta puede ser analizada como una práctica internacional que realizan los distintos actores que participan en el proceso de desarrollo. La aparición de nuevas herramientas para su gestión obedece a su propia evolución como práctica, el de pasar a la elaboración de proyectos a la creación de APP habla de la complejidad que tiene nuestro objeto de estudio para instrumentarse.

Una vez señalado las dos propuestas señaladas, para abordar la Cooperación para el Desarrollo, en esta investigación. Se pasa a analizar el debate en el que se encuentra la Cooperación Internacional para el Desarrollo, nos referimos a la llamada agenda de la Cooperación Eficaz al Desarrollo. También se aborda los cambios en la agenda del financiamiento para el desarrollo, ya que ésta también ha influido en la manera en la que se coopera con los PRM.

1.2. DE LA EFICACIA DE LA AYUDA A LA EFICACIA DE LA COOPERACIÓN Y LAS IMPLICACIONES EN EL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO

En el apartado anterior, se abordó la evolución de la Cooperación Internacional para el Desarrollo desde dos puntos de vista: por una parte, desde el campo de estudio propio de las Relaciones Internacionales; y por otra, desde la evolución de ésta como una práctica internacional. Sin embargo, la evolución de nuestro objeto de estudio no termina con la aparición de nuevas visiones del desarrollo o la aparición de nuevos instrumentos y modalidades en su práctica.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo comienza el siglo XXI con un fuerte compromiso de coadyuvar con los esfuerzos nacionales que cada país desplegaría con el fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que fueron adoptados en 2000 por 189 países en la Asamblea General de las Naciones Unidas y serían los rectores, en gran medida, de las políticas internas y externas de desarrollo, por un periodo de 15 años.

A pesar de que los ODM se convirtieron en una meta a alcanzar en 2015, éstos carecían, desde su inicio, de instrumentos concretos para su financiamiento. Se pensó que con el despliegue de la AOD por parte de los países miembros del CAD de la OCDE, se lograría alcanzar la meta.

A la falta de instrumentos concretos para el financiamiento internacional para el desarrollo se le sumó el cuestionamiento de la efectividad de la AOD, aunque este cuestionamiento inicia fuertemente desde la década de los ochenta a raíz de la llamada década pérdida para una gran cantidad de países en desarrollo.

Por tal motivo, “a finales de los años noventa se articuló un proceso de consenso entre un grupo de donantes y varios organismos multilaterales para construir un sistema de cooperación con credibilidad. Las reuniones internacionales de Monterrey, Roma y París, realizadas entre el año 2002 y 2005, han llegado a proponer unos principios básicos para la efectividad de la ayuda con un sistema de seguimiento para los compromisos que se recoge en la denominada Declaración de París. (Pita, 2008, p.13).

El objetivo de este apartado es abordar dos debates. El primero, la evolución del debate de la eficacia de la ayuda a la cooperación eficaz al desarrollo; y el segundo, la agenda de financiamiento. Generalmente, ambas agendas se han analizado por separado porque representan procesos distintos. Mientras que la agenda de la eficacia busca establecer los cómo, la agenda de financiamiento busca establecer los con qué. Sin embargo, ambas agendas apuntan a mejorar la forma en que se gestiona la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Así, en la primera parte del capítulo se señalan los cambios en la agenda de la eficacia de la cooperación y en la agenda del financiamiento del desarrollo. En la última parte del capítulo, se aborda los retos de estas agendas en el contexto de la agenda de desarrollo post 2015.

1.2.1 DE MONTERREY A CIUDAD DE MÉXICO: LAS IMPLICACIONES DEL DEBATE DE LA EFICACIA DE LA AYUDA Y DEL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO EN LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Como se comentó anteriormente, la agenda de la eficacia de la cooperación y la agenda de financiamiento para el desarrollo se han estudiado de manera separada. Sin embargo, para los fines de esta investigación se abordan al mismo tiempo para señalar los cambios que éstas han provocado en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En la siguiente tabla se muestran las principales reuniones o conferencia que han provocado cambios en ambas agendas con el fin de dar al lector una estructura visual de dichos cambios.

Cuadro 2. Principales reuniones o conferencia que han modificado el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo	
Agenda de la Eficacia de la Cooperación	Agenda de Financiamiento para el Desarrollo
Primera Reunión de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, Roma, Italia, 2003.	Primera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey, México, 2002.
Segunda Reunión de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, París, Francia, 2005.	Segunda Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Doha, Qatar, 2008.
Tercera Reunión de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda, Accra, 2008.	Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Addis Abeba, Etiopía, 2015.
Cuarta Reunión de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Cooperación Eficaz al Desarrollo, Busan, Corea del Sur, 2011.	
Primer Reunión de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Cooperación Eficaz al Desarrollo, Ciudad de México, México, 2014.	

Elaboración propia

Los cambios en las agendas de eficacia de cooperación y de financiamiento para el desarrollo se pueden explicar a partir de las distintas crisis económicas registradas en la primera década del siglo XXI, han provocado, entre otras cosas, una disminución en los flujos de la ayuda internacional al desarrollo. La Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en su *Primer Informe de Cooperación Sur-Sur* (2007) señala el comportamiento en la reducción de la AOD el cual ha sido irregular debido a que

Durante la década comprendida entre los bienios 1994-95 y 2004-05, la AOD neta destinada al conjunto de los países en desarrollo mantuvo una dinámica irregular: de caída, hasta el año 2000; de intenso crecimiento, a partir de esa misma fecha. Efectivamente, entre 1994 y el 2000, el monto absoluto de AOD mundial disminuyó en más de 10.000 millones de dólares (desde los casi 60.000 millones de la primera fecha hasta los apenas 50.000 de la última). Por el contrario, a partir del año 2001 se produjo una reactivación del monto total de ayuda hacia este grupo de países. Como consecuencia, el volumen de AOD mundial rozó, en el año 2004, los 80.000 millones de dólares. Un año más tarde, aunque por motivos excepcionales, tal y como se verá posteriormente, el monto total de AOD se situó en una cifra récord, superior a los 107.000 millones de dólares. (p. 23).

A la disminución de los flujos de AOD también se le conoce como fatiga de los donantes y no solo es producto de las distintas crisis económicas registradas,

también es resultado del fuerte cuestionamiento sobre la eficacia de la ayuda. No obstante, un aspecto positivo de las crisis económicas, por lo menos en el ámbito de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, ha sido la aparición de un periodo de reforma del Sistema de Cooperación Internacional para Desarrollo. A mediados de la década del 2000, los debates académicos e instrumentales de la ayuda comienzan a cuestionarse sobre la eficacia de ésta.

Es así, que a partir de la Cumbre del Milenio en 2000, se ha mantenido una activa agenda en la revisión de los procesos en el ciclo de la Cooperación al Desarrollo. “La Declaración de París, de 2005, la Agenda de Acción de Accra, de 2008, y la Alianza para la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo, de 2011, constituyen los principales hitos de ese proceso. En la base de estos acuerdos está la búsqueda de un doble objetivo: reducir los costos de transacción de la ayuda (a través de una mayor especialización y coordinación de los donantes) y forzar un cierto reequilibrio en las relaciones entre los donantes y los países socios (insistiendo en la apropiación de los procesos de desarrollo)”. (Alonso, 2013, p. 15).

El debate de la eficacia de ayuda no puede ser descontextualizado, para que los donantes y la academia pudieran llegar a él, hay que mencionar que a mediados de la década de los noventa inicia un debate internacional sobre algunos aspectos del desarrollo. La celebración de diversas cumbres y reuniones auspiciadas por las Naciones Unidas relativas al desarrollo, obedece en primer lugar, al fin de la Guerra Fría; en segundo lugar, la aparición del subdesarrollo como la principal amenaza de la humanidad a inicios del siglo XXI.

Sanahuja (2007) sostiene que estas cumbres y reuniones internacionales de los noventa jugaron un papel clave en la renovación de la agenda de la Cooperación para el Desarrollo. “De cada una de estas cumbres –Infancia (Nueva York, 1990); Medio Ambiente y desarrollo (Río de Janeiro, 1992); Población (El Cairo, 1994); Desarrollo social (Copenhague, 1995); Mujer y desarrollo (Beijing, 1995); Alimentación (Roma, 1996) – emanó un conjunto de compromisos políticos y de

metas, más o menos concretas, en cuya formulación tuvieron cierto papel las organizaciones sociales, además de los actores estatales”. (p. 76).

A pesar de los avances que se tuvieron con estas cumbres internacionales por la adopción de diversas resoluciones y compromisos en el seno de las Naciones Unidas, los países miembros del CAD comenzaron en 1996 a reformular los objetivos de las Cumbres anteriormente referidas, pero con la novedad de que incluyeron metas cuantitativas e indicadores, la fecha para alcanzar estos objetivos sería 2015. Así, “los *Objetivos 2015*, como fueron llamados, servían también a otro propósito: otorgar una legitimidad renovada a la AOD, objeto de crecientes dudas respecto a su eficacia y de críticas formuladas tanto desde posiciones neoliberales, como desde los críticos a la globalización. Ese esfuerzo de legitimación parecía oportuno. Por distintas razones, a mediados de los noventa el compromiso de los gobiernos donantes había descendido hasta el punto de que en 1997 la llamada ‘fatiga de la ayuda’ dio lugar a las cifras relativas de AOD más bajas de su historia” (Sanahuja, 2007, p. 77).

A partir de 1997, la agenda de desarrollo propuesta por los países miembros del CAD de la OCDE comenzó a ganar impulso. Primero, los Países Menos Adelantados (PMA) aceptaron la propuesta ya que parte de los compromisos de la agenda incluía la condonación de la deuda y el apoyo al combate de la pobreza. Segundo, a partir del año 2000, los compromisos de la agenda del CAD son asumidos por diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas, en especial por el PNUD, así como por el BM, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros bancos regionales de desarrollo.

Con un amplio apoyo por parte de los principales donantes de ayuda al desarrollo, así como de los principales organismos internacionales, la agenda de desarrollo se comenzó a “multilateralizar” como lo menciona Sanahuja (2007). La agenda no solamente era atractiva para los países más pobres, sino también para los países en desarrollo que veían en esta agenda una forma de salir de su situación de retraso económico y social.

La agenda de desarrollo se comenzó a negociar en el seno de las Naciones Unidas. Evidentemente tuvo modificaciones al incorporarse más países a ésta. Así, la llamada Declaración del Milenio fue adoptada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2000 con el respaldo de 189 Estados y 147 Jefes de Estado y de Gobierno, lo que le otorgó legitimidad política a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La Declaración del Milenio, en la que se concentran los ODM, se presentaron ocho objetivos y 21 metas que deberían cumplirse en un plazo de 15 años. Los ODM eran:

- 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
- 2) lograr la enseñanza primaria universal;
- 3) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer;
- 4) Reducir la mortalidad infantil;
- 5) Mejorar la salud materna;
- 6) Combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades;
- 7) Garantizar la sustentabilidad del medioambiente;
- 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

El *ODM 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo*, se convertiría en el ODM que de cierto modo se encargaría de articular la Cooperación para el Desarrollo y de contribuir a alcanzar el resto de los demás objetivos de desarrollo. Sin embargo, el principal problema que presentó la agenda de desarrollo fue el financiamiento externo para poder ejecutarla en el tiempo estipulado.

En principio se pensó que con una mayor movilización de recursos, así como su focalización¹¹, ayudaría a que la AOD fuera más efectiva y contribuiría significativamente a la reducción de la pobreza. Evidentemente fue una omisión el que no se incluyera el tema del financiamiento, o por lo menos de manera clara, por lo que era necesario retomar el tema para cumplir con la agenda de desarrollo asumida.

¹¹ Si bien los ODM fueron adoptados por 189 Estados, estos objetivos se dirigían casi exclusivamente a los PMA, en especial a los que se encuentran en África y Asia. América Latina y el Caribe no entran dentro de esta categoría (salvo Haití), por lo que un cuestionamiento de los ODM es su focalización hacia los PMA y no contemplaron la diversidad de problemas de desarrollo que se presentan en otros países en desarrollo, en especial los Países de Renta Media (PRM).

Se pensó que en 2001 sería el momento adecuado para negociar y discutir la agenda de financiamiento del desarrollo para los ODM. Sin embargo, el mundo entero cambió a partir del 11 de septiembre de 2001. El atentado terrorista a las Torres Gemelas en Nueva York, así como otro intento al Pentágono, provocaron que la principal amenaza en el mundo fuera el terrorismo y no la pobreza u otros temas referentes al desarrollo.

Estados Unidos encabezó la llamada lucha contra el terrorismo y esto provocó que la agenda de desarrollo sufriera un proceso de securitización, es decir, se colocó a la seguridad nacional y no a la seguridad humana como el eje rector que definiría las políticas de desarrollo y defensa de la gran mayoría de los países miembros del CAD.

Por ejemplo, para Estados Unidos, las intenciones del Departamento de Estado como de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) eran claras en materia de AOD. La política de ayuda al desarrollo estaría marcada por tres componentes: la diplomacia, el desarrollo y la defensa. Esta nueva política de ayuda provocó una mayor participación del ejército estadounidense en tareas humanitarias.

Los cambios en la política de ayuda al desarrollo no solo se observan en Estados Unidos, sino también en otros países miembros del CAD de la OCDE. Australia publicó en 2003 el informe *Conter-Terrorism and Australian Aid*, “donde se establecía una clara conexión entre pobreza y terrorismo y, al mismo tiempo, se planteaba el doble papel de la ayuda como instrumento para fortalecer la capacidad de los países en desarrollo para hacer frente a esta amenaza y como generador de un entorno económico de prosperidad en el que los terroristas no pudieran medrar”. (Illán Sailer, 2009, p. 28).

El Reino Unido, bajo la administración de Tony Blair, conectó el binomio pobreza-terrorismo como una manera de respaldar a Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo. En 2005, aparece el informe del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID por sus siglas en inglés) titulado *Fighting Poverty to Built a*

Safer World. A Strategy for Security and Development, en el documento se plateaba

Lo absurdo de separar ambos aspectos [terrorismo y pobreza] a la luz de las experiencias sufridas en carne propia con el atentado en Londres ese mismo año. Los objetivos de este paradigma en materia de ayuda al desarrollo se traducirían pronto en un apoyo fundamental a países como Afganistán, India o Pakistán en términos cuantitativos y, lo que merece más atención, la creación de mecanismos que han permitido realizar el vínculo entre desarrollo-humanitarismo y seguridad. Nos referimos a iniciativas como los Equipos de Reconstrucción Provincial, los Fondos Globales para Conflictos, etc. (Illán Sailer, 2009: 29).

La OCDE como grupo también se unió a la lucha contra el terrorismo, al menos en el nivel discursivo, en febrero de 2004, la organización publicó el documento *Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention. Key Entry Points for Action*, en este documento, se destaca el papel que la AOD tiene en privar a los terroristas del apoyo popular, es decir, que el terrorismo se combate con AOD.

El cambio más radical que la OCDE asumió, fue la modificación propia del concepto de AOD. En la reunión del CAD de febrero de 2004, llamada *ODA Eligibility Issues for Conflict Prevention, Peace Building and Security*, se incorporó a la definición de AOD “cuestiones relativas a los cambios necesarios para poder financiar ‘nuevas medidas de seguridad’ bajo el paraguas de la ayuda, que incluían el apoyo a la inteligencia del país y a la financiación de los costes derivados del entrenamiento militar vinculadas a operaciones de mantenimiento de la paz”. (Illán Sailer, 2009, p. 32).

Ante un ambiente internacional en el que se identificó al terrorismo como la principal amenaza del mundo en el siglo XXI y no a la pobreza (o en un sentido más amplio los problemas del desarrollo), se llegó a la Primera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en la Monterrey, México en marzo de 2002. En la Cumbre de Monterrey se:

Abordó una cuestión decisiva para la posterior consecución de las Metas del Milenio: la relación entre finanzas y desarrollo mundial. Por primera vez, 50 Jefes de Estado o de Gobierno, más de 200 ministros, dirigentes del sector privado y la sociedad civil, así como funcionarios superiores de todas las principales organizaciones financieras, comerciales, económicas y monetarias intergubernamentales, promovieron acciones conjuntas que afectaban a la financiación mundial al desarrollo. Seguramente, de entre los acuerdos alcanzados el más visible fue el renovado compromiso de los países donantes de destinar

un 0,7% de su Producto Interior Bruto a la Ayuda Oficial al Desarrollo. Con dicho compromiso, se impulsaba de nuevo una AOD mundial que, en los últimos años, había tendido a reducirse. (SEGIB, 2007).

El Consenso de Monterrey introdujo a la agenda internacional de la Cooperación al Desarrollo medidas para garantizar la financiación de ésta, entre los mecanismos que se aprobaron se encuentran (Naciones Unidas, 2002):

1. Movilización de recursos financieros nacionales para el desarrollo
2. Movilización de recursos internacionales para el desarrollo: la inversión directa y otras corrientes de capitales privados.
3. El comercio internacional como promotor del desarrollo.
4. Aumento de la cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo.
5. La deuda externa.
6. Tratamiento de cuestiones sistémicas: fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo.

El Consenso de Monterrey y sus medidas para el financiamiento fueron cuestionados por las OSC que participaron en la reunión, así como por algunos países en desarrollo al ser consideradas una nueva versión del Consenso de Washington. Para Ibisate (2002), los resultados de Monterrey son ambiguos porque

El consenso se centra en que la pobreza no se ha aliviado, sino que se ha agravado a nivel mundial. Pero no hay consenso en las políticas que deben aplicarse para el alivio de la misma pobreza. En este punto surgen divergencias entre la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos. Hay divergencias entre el Norte y el Sur por las medidas que se quieren aplicar y por las que se dejan en el tintero, es decir, los problemas que se silencian. Hay divergencias porque se afirma, en forma dogmática, que el libre comercio promete democracia y desarrollo. Hay divergencias, porque se recalca, con mucha razón, que la corrupción de muchos gobiernos del Sur es un obstáculo al desarrollo, pero no se habla mucho de la corrupción de gobiernos del Norte como obstáculo al desarrollo. (p. 136).

Los compromisos adoptados en Monterrey no se cumplieron al pie de la letra. La agenda del financiamiento del desarrollo se centró en el combate al terrorismo, además los flujos de AOD se vieron disminuidos a casusa de la crisis económica de 2001. En conclusión, el Consenso de Monterrey “incluyó algunos compromisos en relación a la calidad de la ayuda, pero sobre su cuantía se limitó a reiterar el viejo objetivo del 0,7% del PIB de los donantes, pese a su falta de credibilidad después de treinta años de incumplimientos, sin obligaciones imperativas ni un calendario concreto para alcanzarlo”. (Sanahuja, 2007, p. 81).

El año siguiente tuvo lugar la Primera Reunión de Alto Nivel (RAN) sobre la Eficacia de la Ayuda en Roma, Italia. Esta reunión se centró en los procedimientos de armonización de las políticas, los procedimientos y las prácticas operaciones para aumentar la eficacia de la ayuda y así coadyuvar al cumplimiento de los ODM.

En Roma “los donantes expusieron los principios básicos de la eficacia de la ayuda y acordaron mejorar el modo en que se facilita. No obstante, la reunión de Roma fue sobre todo una reunión de donantes, por lo que no condujo a compromisos vinculantes de los donantes y los receptores”. (UNCTAD, 2011, p. 2). Así, los primeros principios de la eficacia de la ayuda hacia un llamado a los países asociados, así como a otros actores partícipes en el proceso de desarrollo a diseñar, de acuerdo con los donantes, planes de acción nacionales sobre armonización que incluyeran propuestas claras y que puedan ser objeto de seguimiento con el fin de armonizar la ayuda al desarrollo.

Por su parte, las organizaciones internacionales participantes se comprometieron a tomar medidas que respalden las actividades de armonización de los países, como parte de sus procesos de autoevaluación. (OCDE, 2003). En suma, Roma significó un avance para que los donantes pensaran medidas que contribuyeran a efficientizar la ayuda, para que las acciones de éstos sean más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.

La Segunda RAN tendría un mayor impacto en la eficacia de la ayuda porque esta vez participaron tanto los donantes como los países receptores de la ayuda. La Declaración de París de 2005, recoge los principios de la eficacia de la ayuda:

1. **Apropiación.** Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.
2. **Alineación.** Los donantes basan su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimiento nacionales de desarrollo de los países socios.
3. **Armonización.** Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparente y colectivamente eficaces.
4. **Gestión orientada en resultados.** Administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados.

5. **Mutua responsabilidad.** Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

Para Gómez-Galán (2012), la Declaración de París fue la más relevante de todas las RAN anteriores. En la declaración “se concreta los cinco criterios que constituyen el núcleo principal de la nueva arquitectura. En su mayoría, estos criterios no son nuevos; se han precisados y potenciado en París, pero en alguna medida ya existían con anterioridad. Dichos criterios están, en cierto modo, vinculados entre sí como eslabones encadenados para facilitar un proceso de actuación conjunta Norte-Sur, de tal modo que cada uno tiene en cuenta al anterior y facilita el siguiente”. (p. 32).

La Declaración de París puede ser considerada como un avance en la supresión de la condicionalidad de la ayuda porque pretende afrontar varios problemas, entre ellos: la proliferación de donantes en un país en desarrollo y disminuir la fragmentación de la ayuda al adoptar los principios que se encuentran en el documento. Sin duda, París tiene un gran importancia en el debate de la eficacia de la ayuda porque los principios que recoge su declaración “son un referente entre el antes y el después de la ayuda al desarrollo porque la dotan de guías (pautas) para su ejecución y sobre todo, porque se originan desde las instituciones y países que la suministran y administran es decir, se han autorregulado. Los principios se acompañaron de una serie de indicadores y metas a cumplir en 2010”. (Barreto Canales, 2012, p. 34).

En 2008 tuvieron lugar dos reuniones importantes que abonaron al debate de la eficacia de la ayuda, aunque una es más conocida que la otra. Nos referimos al 3ª RAN de Accra, Ghana, y a la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey o Segunda Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Doha, Qatar.

En la 3ª RAN en Accra se aprobó el Programa de Acción de Accra (PAA). El Programa es un “documento que se enfoca en aportar más elementos para contribuir al progreso de la eficacia de la ayuda; no sustituye a los Principios de

París pero enfatiza la necesidad de fortalecer determinados puntos. Define tres desafíos principales para acelerar el progreso de la eficacia de la ayuda”. (Barrero Canales, 2012, p. 35).

De acuerdo con lo establecido en el PAA, se identificaron tres desafíos para hacer más eficiente la ayuda, estos son (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, 2008):

1. **La identificación del país es clave.** Los gobiernos de los países en desarrollo asumirán un liderazgo más fuerte de sus propias políticas de desarrollo y trabajarán con sus parlamentos y ciudadanos para conformarlas. Los donantes los respaldarán respetando las prioridades nacionales, invirtiendo en sus recursos humanos e instituciones, haciendo un mayor uso de sus sistemas para la provisión de ayuda y aumentando la previsibilidad de los flujos de ayuda.
2. **La construcción de asociaciones más eficaces e inclusivas.** En los últimos años, más actores involucrados en el desarrollo —países de ingreso mediano, fondos mundiales, el sector privado, organizaciones de la sociedad civil— han ido aumentando sus contribuciones y aportando experiencias valiosas. Esto también genera desafíos para la gestión y la coordinación. Todos los actores involucrados en el desarrollo trabajarán juntos en asociaciones más inclusivas, a fin de que todas nuestras iniciativas tengan un mayor efecto sobre la reducción de la pobreza.
3. **El logro de resultados de desarrollo** —y rendir cuentas abiertamente por esos resultados— debe ser parte central de todo lo que hacemos. Hoy más que nunca, los ciudadanos y los contribuyentes de todos los países esperan ver resultados tangibles de las iniciativas de desarrollo. Demostraremos que nuestras acciones conllevan efectos positivos sobre la vida de las personas. Respecto de estos resultados, rendiremos cuentas entre nosotros y ante nuestros respectivos parlamentos y órganos de gobiernos.

Podemos considerar al PAA como una guía de evaluación de los progresos de la adopción de la Declaración de París, ya que permitió tanto a los países donantes como a los socios evaluar el avance en la implementación de los principios de la eficacia de la ayuda. Gómez-Galán (2012) asegura que “un conjunto de países en desarrollo que han mejorado la gestión de fondos públicos y su gestión en general. Y, respecto a los donantes, considera que han avanzado también en hacer más eficiente la coordinación que están llevando a cabo a nivel nacional”. (p.35).

En contraste, Barreto Canales (2012) menciona que Accra fue un medio para advertir que las metas planteadas en París a conseguir en 2010 posiblemente no se cumplirían o que estaban encontrando muchas dificultades. El incumplimiento

no se debe a que sean metas imposibles de lograr pero había que trabajar mucho en materia de sistemas de información y sobre todo en el cabildeo político para que los estados participaran, proporcionando la información necesaria.

Por otra parte, la otra reunión importante en temas relacionados con la Cooperación al Desarrollo es la Segunda Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Doha, Qatar. Su poca mención se debe a que se desarrollo en plena crisis económica de 2008, los donantes tradicionales estaban más preocupados por la recesión económica que se avecinaba y no tanto por ayudar a los países en desarrollo.

En Doha los Jefes de Estado y Gobierno que asistieron refrendaron su compromiso para cumplir con los acuerdos del Consenso de Monterrey de 2002. Básicamente no hay modificaciones entre lo establecido en Doha y Monterrey, salvo el compromiso de los Estados (principalmente los donantes) en cumplir en un periodo de cuatro años lo establecido en el Declaración de Doha.

Entre las cuestiones a destacar de la Declaración de Doha encontramos la preocupación que los países donantes asumieron por la recesión económica de 2008. En la Declaración se establece que hay preocupación por “la desaceleración de la economía mundial en la capacidad de los países en desarrollo de obtener la financiación necesaria para lograr sus objetivos de desarrollo. Los países en desarrollo y los países de economía en transición corren el riesgo de sufrir reveses muy graves en relación con la consecución de sus objetivos de desarrollo, en particular, los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Es de importancia capital adoptar prontamente otras medidas decisivas para frenar la crisis actual y restablecer el crecimiento económico sostenido”. (Declaración de Doha, 2008, p. 26).

El tema del financiamiento para el desarrollo y la eficacia de la ayuda quedaron rezagados en los años siguientes. Las reuniones del G-20 en Pittsburgh (2009), Toronto (2010) y Seúl (2010), centraron la atención de los países donantes en la reactivación económica. Aunque, hay puntos en las declaraciones finales de estas

reuniones sobre el apoyo que los países desarrollados deben brindar a los países en desarrollo a pesar de que los primeros se encontraban en recesión económica.

Sería hasta la 4ª RAN en Busan, Corea del Sur, que se establecerían los primeros cambios importantes para transitar del enfoque de la eficacia de la ayuda al de la Cooperación Eficaz al Desarrollo. Uno de los puntos más importantes de Busan es que se reconoce la complejidad del Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo. Muestra de que Busan es un gran avance al reconocer a otros actores que participan en el proceso de desarrollo tenemos:

Aun cuando la cooperación Norte-Sur sigue siendo la principal forma de cooperación al desarrollo, la cooperación Sur-Sur continúa evolucionando, generando más diversidad a los recursos del desarrollo. Todos nosotros ahora formamos parte de una nueva y más incluyente agenda del desarrollo en Busan, en la cual los actores participamos con base en metas comunes, principios compartidos y compromisos diferenciados. Sobre esta misma base, saludamos la inclusión de la sociedad civil, el sector privado y otros actores (Alianza, 2011:4).

La Alianza de Busan también reconoce que hay que transitar de un enfoque de la eficacia de ayuda al enfoque de la cooperación para un desarrollo eficaz. Para tales efectos, la Alianza reconoce que:

- 1) La ayuda solo es una parte de la solución a los problemas del desarrollo. Ha llegado la hora de ampliar nuestro enfoque desde la eficacia de la ayuda a los retos de un desarrollo eficaz. Esto exige un nuevo marco dentro del cual:
 - a. El desarrollo es impulsado por un crecimiento sólido, sostenible e incluyente;
 - b. Los ingresos propios de los gobiernos adquieren mayor relevancia en el financiamiento de sus necesidades de desarrollo. A su vez, los gobiernos están más sujetos a la rendición de cuentas sobre los resultados de desarrollo alcanzados ante sus ciudadanos;
 - c. Las instituciones estatales y no-estatales eficaces diseñan y aplican sus propias reformas y son mutuamente responsables; L
 - d. os países en desarrollo se integran cada vez más, tanto en el ámbito regional como global, creando economías de escala que les ayudan a competir mejor en la economía mundial.
- 2) Al efecto, debemos reconsiderar en qué y cómo debe invertirse la ayuda y esto debe hacerse en forma coherente con los derechos, normas y estándares internacionalmente acordados, de modo que la ayuda actúe como catalizador del desarrollo.
- 3) El desarrollo sostenible requiere de instituciones y políticas eficaces. Las instituciones que aseguran funciones esenciales del Estado deben ser reforzadas cuando sea necesario, como también las políticas y prácticas de los proveedores de cooperación al desarrollo, para así facilitar el apalancamiento de recursos por los países en desarrollo. Los países en

desarrollo lideran los esfuerzos para fortalecer estas instituciones, adaptándose al contexto local y a las diversas fases del desarrollo. Para este fin, nosotros:

- a. apoyamos la implementación de cambios institucionales y de políticas bajo el liderazgo de los países en desarrollo, que conducen a la eficaz prestación de servicios y movilización de recursos, incluyendo las instituciones nacionales y sub-nacionales, las organizaciones regionales, los parlamentos y la sociedad civil;
- b. Bajo el liderazgo de los países en desarrollo, evaluamos las instituciones del país, así como sus sistemas y las necesidades relativas al desarrollo de sus capacidades;
- c. Liderados por los países en desarrollo, apoyamos la generación de datos de calidad sobre el rendimiento institucional, con el fin de informar la formulación e implementación de políticas y la rendición de cuentas;
- d. profundizamos nuestro aprendizaje sobre los factores que determinan el éxito de las reformas institucionales e intercambiamos conocimientos y experiencias en el ámbito regional y global.

Busan también le otorga un peso significativo a la CSS y a la CTr, ya que éstas contribuyen a alcanzar un desarrollo sostenible, pero establece que no se debe comparar con la AOD y que tampoco la sustituye. Por el contrario, es un esfuerzo adicional que los países en desarrollo realizan con el fin de contribuir al desarrollo de otros países en vías de desarrollo.

Otro de los resultados de Busan es el establecimiento de indicadores que contribuyeran a monitorear el progreso de forma continua de los compromisos adquiridos en la reunión. Pero el punto más relevante de Busan es el establecimiento de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED), la cual se convertiría en el foro en el que se discutiría ya no la eficacia de la ayuda, sino la eficacia de la Cooperación al Desarrollo.

La AGCED tuvo su primera Reunión de Alto Nivel (RAN) en la Ciudad de México en 2014. La 1ª RAN reafirmó su compromiso en poner en marcha la “transformación paradigmática de la eficacia de la ayuda en cooperación eficaz al desarrollo, fundada en la aportación y el efecto catalizador de la asistencia para el desarrollo (AOD) como principal fuente de asistencia internacional al desarrollo, con el fin de sostener el amplio efecto a largo plazo que, en términos de desarrollo, pueden tener una mayor movilización de los recursos internos y los esfuerzos de convergencia de todas las partes interesadas y de todos los niveles de los ámbitos público y privado”. (AGCED, 2014, p. 1).

Con el establecimiento de la AGCED se pretende ir más allá del cuestionamiento de la eficacia de la cooperación, sino que se avanza en cuestionar la forma en que ésta ha incidido en los procesos de desarrollo. Se pretende crear alianzas entre los distintos actores que participan en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo sobre la mejor manera de operativizar la Cooperación para el Desarrollo, ya que a pesar de los esfuerzos desplegados por los países del Norte como los del Sur, la situación sobre el desarrollo se ha complejizado y persisten los llamados “problemas del desarrollo”.

Como se ha observado a lo largo de esta sección, las transformaciones en la agenda de la eficacia y en la agenda del financiamiento del desarrollo buscan respaldar el diálogo político sobre cuestiones relativas a la calidad y la eficacia de la cooperación. De acuerdo con el ex director ejecutivo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2015), “la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo lo que se ha buscado es proveer de insumos que hacen falta al momento de definir metas. [...]. La Alianza tiene la lógica de hacer que la cooperación esté integrada por multiactores, y que su objetivo es que eso quede bien reflejado en la Agenda Post-2015”. (p. 162).

1.2.2. LOS RETOS DE LA COOPERACIÓN EFICAZ AL DESARROLLO EN EL CONTEXTO DE LA AGENDA DE DESARROLLO POST 2015

La adopción de los ODM en el año 2000, fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de Estado y de gobierno en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los ODM fueron el primer ejercicio internacional que buscaba reforzar los esfuerzos contra la pobreza y el hambre. Se pensaron como una “herramienta útil para centrarse en la consecución de logros concretos de desarrollo como parte de una concepción y un marco amplios del desarrollo que rijan las actividades de las Naciones Unidas al respecto, el establecimiento de prioridades nacionales y la movilización de las partes interesadas y los recursos en favor de objetivos comunes”. (A/RES/68/970).

Sin embargo, los ODM presentaban diversas limitaciones. En primera, el carácter no vinculante de éstos, es decir, los Estados decidían implementarlos o no. En segunda, “los ODM carecen de una visión transformadora, debido a que no se enfocan únicamente en acciones que cubran los requerimientos mínimos para paliar los efectos de la pobreza; es decir, no cuentan con los elementos para lograr resultados sostenibles. Además, sus metas no se vinculan con la amplia gama de compromisos regionales e internacionales acordados, como aquellos vinculantes sobre el cambio climático o los derechos humanos”. (Montaño y Luna, 2015, pp. 32-33).

Otra de las críticas hacia los ODM es que no vincularon las tres dimensiones del desarrollo sostenible¹² y que tampoco identificaron las causas subyacentes de la pobreza y de los demás temas incluidos en éstos. No obstante, la adopción de los ODM puede ser visto como algo positivo porque colocó el tema de combate a la pobreza en el centro de la agenda internacional de desarrollo.

Contar con una visión renovada sobre el desarrollo comenzó a ganar fuerza, en especial dentro del seno de Naciones Unidas. Así el 11 de septiembre de 2012, se comenzó a diseñar la nueva agenda de desarrollo. Esta vez, los objetivos de desarrollo que se aprobarían, una vez que terminara el plazo de los ODM, deberían de contar con las tres esferas del desarrollo sustentable y también deberían de contar con mecanismo más claros para su financiación.

Como se comentó, el tránsito de los ODM a los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) inició el 11 de septiembre de 2012. La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la *Resolución 66/288. El futuro que queremos*. En dicho documentos los países miembros de Naciones Unidas decidieron:

Establecer un proceso intergubernamental inclusivo y transparente sobre los objetivos de desarrollo sostenible que esté abierto a todas las partes interesadas con el fin de formular objetivos mundiales de desarrollo sostenible, que deberá acordar la Asamblea General. Se establecerá un grupo de trabajo abierto, a más tardar al iniciarse el sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea, que estará compuesto por treinta representantes, designados por los Estados Miembros y procedentes de los cinco grupos regionales de las

¹² Las dimensiones del desarrollo sostenibles son:

Naciones Unidas, con el objetivo de lograr una representación geográfica justa, equitativa y equilibrada. (A/RES/66/288, p. 53)

El proceso de formulación de los ODS inició en 2012 con la resolución anteriormente citada y como forma de ir construyendo los nuevos objetivos, se previó la realización de siete rondas de negociación. Los ODS se presentan como una “propuesta de 17 objetivos y 169 metas muy ambiciosas y con tono normativo; son una especie de faro que orienta a las naciones sobre los temas más relevantes a nivel global, en el que la cooperación internacional y la instrumentación de estos objetivos en las políticas locales son prerrequisitos para alcanzarlas”. (A/RES/68/970).

Prado Lallande (2015) sostiene que la “agenda de desarrollo para después de 2015, promovida desde las Naciones Unidas, constituye el ejercicio de alcance global más significativo a favor del establecimiento de aquellos propósitos y medios para promover renovados estándares de bienestar humano que deberán atenderse en el periodo 2015-2030”. (p. 127). Los ODS contienen elementos más ambiciosos por tres razones de acuerdo con Prado Lallande:

- 1) Una agenda más amplia y universal, es decir, se incluyen temas que no estaban en los ODM como migración o resiliencia y se entiende es para todos los países y no solamente de los países en desarrollo;
- 2) incluye el término de igualdad y se vuelve un eje rector en la agenda de desarrollo post 2015;
- 3) Cambio en cómo concebir al desarrollo al adoptar una visión de desarrollo sostenible.

Los ODS aunque cuentan con un mayor número de metas e incluso medios de implementación, hará falta que los países adopten políticas públicas para adoptarla nueva agenda internacional de desarrollo. Sería muy favorable que los nuevos objetivos incluyeran mecanismos claros que permitan delegar responsabilidades y compromisos para los países desarrollados y en desarrollo. La inclusión de instrumentos que permitan tener una adecuada coordinación y coherencia entre donantes y receptores, permitirá contar con una agenda de cooperación efectiva.

De lo contrario, como lo señalan Lucatello y Domínguez (2014) es común que los países donantes dupliquen esfuerzos o no se coordinen para garantizar la eficacia y la eficiencia de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD). Por otra parte, al no contar con la suficiente claridad en los ODS, se puede caer en el error de los ODM, es decir, dejarlos en un formato sencillo, fácil de comunicar, enfocados en objetivos y metas, flexibles y adaptable. Por lo que los ODS no deben ser objetivos discretos y sectoriales. Deben ser metas concretas que incluyan indicadores para medir el progreso en el cumplimiento de éstos.

Es por este motivo que la Cooperación Internacional para el Desarrollo aparece como el instrumento complementario a los esfuerzos nacionales para alcanzar dichos objetivos. El gran avance para la adopción de la Agenda de Desarrollo Post 2015, fue la celebración de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Addis Abeba, Etiopía.

De esta reunión, surgió la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA). Los ámbitos de acción de la agenda de financiamiento incluyen las siguientes líneas:

- 1) Recursos nacionales públicos.
- 2) Actividad financiera y comercial privada nacional e internacional
- 3) Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- 4) El comercio internacional como catalizador del desarrollo
- 5) La deuda y la sostenibilidad de la deuda
- 6) Tratamiento de la cuestiones sistémicas
- 7) Ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad

La diferencia principal de la AAAA con respecto al Consenso de Monterrey, es que esta vez la agenda de financiamiento al desarrollo y la propia agenda de desarrollo, se negociaron a la par. Los nuevos objetivos de desarrollo que las Naciones Unidas adoptaron para el periodo 2015-2030, cuentan con mecanismo más claros para la financiación, ahora el reto es hacer efectiva la implementación de la agenda de Addis Abeba.

La implementación de la AAAA, así como el cumplimiento de los ODS, solo es posible con el apoyo de todos los actores que participan en el Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo. En especial, las organizaciones

internacionales tienen un papel fundamental en la implementación de estas agendas. De no ser ellas las principales facilitadoras en la implementación de las agendas, difícilmente los Estados las implementarían.

Pogge (2014) recalca que las instituciones internacionales deben tener un papel protagónico en las agendas de desarrollo, ya que es la falta de asignación de responsabilidades a sus países miembros y también la falta de compromiso de otras instituciones, sobre todas las de carácter económico y financiero. En este mismo sentido Tuye (2004) coincide con Pogge al decir que los organismos internacionales a favor de la reducción de la pobreza, sin importar con cuánta sinceridad sean apoyados, sólo pueden ser eficaces si influyen en las agendas políticas nacionales.

La participación activa de las OI hará que la Cooperación para el Desarrollo en verdad sea eficaz. Pero no solamente la participación de este tipo de instituciones se requiere para lograr una Cooperación Eficaz al Desarrollo, se requiere de la participación activa, crítica y propositiva de otros actores. Pogge (2014) recomienda que “las tareas de supervisión de partidos y organismos políticos como el BM y la FAO a equipos de expertos académicos imparciales con compromisos políticos para que, desde un principio, describan de forma precisa los métodos y procedimientos con los que se medirá el avance en la consecución de los objetivos”. (Pogge, 2014, p. 16).

Es claro que los organismos internacionales y los propios países no reportarán la magnitud del estado de pobreza y otros problemas del desarrollo, en la que vive la mayoría de las personas. Los académicos e incluso las OSC deberían asumir un papel más activo en la construcción de los indicadores y en las evaluaciones al cumplimiento de los ODS. Su participación ha sido relegada a debates sobre quiénes deben participar en la construcción de la nueva agenda y sobre la inclusión o exclusión de ciertos temas en la misma.

La academia y las OSC deben ser más propositivas que reactivas. La manera en la que deben participar es asumir la tarea de evaluadores de las acciones y

estrategias que los países adopten en la consecución de los ODS. Sin su participación, lo más probable es que para 2030 se tenga un mundo perfecto con los datos que reporten los organismos internacionales y los propios países.

1.3. LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA: CARACTERÍSTICAS Y SU PAPEL EN EL SISTEMA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Los denominados PRM son producto de una clasificación elaborada por el BM para que éste pudiera negociar en mejores condiciones con los países en desarrollo los contratos de préstamos y otros instrumentos de financiamiento con el fin de favorecer a estos últimos.

Sin embargo, esta clasificación creada por el BM ha tenido un gran impacto en la Cooperación para el Desarrollo porque ha provocado que los países miembros del CAD de la OCDE orienten la ayuda que proporcionan a los PMA¹³, de acuerdo con sus parámetros, lo que ha provocado una disminución relativa de los montos de la AOD hacia los PRM.

Así, el objetivo de esta sección del capítulo es describir la categoría de PRM y mencionar las principales reuniones internacionales que se han desarrollado sobre PRM y Cooperación Internacional para el Desarrollo. Un objetivo más, es profundizar sobre la categoría de PRM en América Latina y el Caribe, ya que es la región que presenta una mayor proporción de PRM y nos permite ubicar a El Salvador dentro de este contexto.

1.3.1 LA CATEGORÍA DE PAÍSES DE RENTA MEDIA Y SU PAPEL EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

El origen de la categoría PRM surge de una necesidad del BM para poder clasificar a los países socios de la institución, con el fin de establecer requisitos financieros más justos, al momento en el que un país solicite un préstamo, los intereses, los plazos y demás condiciones de pago sean proporcionales con su

¹³ No sólo los miembros del CAD han focalizado su ayuda al desarrollo a los PMA. También varias agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas han focalizado su ayuda, al igual que la Unión Europea y algunos Bancos Internacionales de Desarrollo.

Ingreso Nacional Bruto (INB). Esta clasificación, le permitiría al BM, en principio, brindar préstamos más acordes a las realidades de los países en desarrollo.

La clasificación de PRM empleada por el BM surge en 2005, catalogando a los PRM, hasta ese momento, como el grupo de países cuyo ingreso medio “está compuesto entre los 766 y los 9,385 dólares (de 2003). A su vez, ese colectivo se divide en dos grandes subgrupos: ingreso medio-bajo, que acoge a 56 países, con renta per cápita entre los 766 y los 3 035 dólares; e ingreso medio-alto, que integra a 38 países, con renta per cápita situada ente los 3 035 y los 9 385 dólares. Así pues, el colectivo de los PRM agrupa a cerca del 60% de los países tradicionalmente considerados en desarrollo” (PNUD, 2007, p. 2).

El monto ha cambiado desde su aparición. Así, a partir de 2014 los PRM se dividen en dos categorías. La primera son los PRM Alta cuyo ingreso va de los 4 126 dólares a los 12 735 dólares en 2014. El segundo grupo lo componen los PRM Baja con un ingreso de 1 046 dólares a 4 126 dólares en 2014.

El grupo de países que conforman a los llamados PRM ha ido incrementado desde que apareció la clasificación establecida por el BM. El aumento de los PRM obedece a que el BM emplea el Método de Conversión Atlas para calcular el INB y el INB per cápita en dólares estadounidenses. El uso del Método Atlas tiene el propósito de

Atenuar el impacto de las fluctuaciones cambiarias en la comparación de los ingresos nacionales entre países. El factor de conversión de Atlas para cualquier año dado es el promedio del tipo de cambio de un país (u otro factor de conversión) de ese año y los tipos de cambio de los dos años precedentes, ajustados para tomar en cuenta las diferencias en las tasas de inflación entre ese país y, hasta el año 2000, los países del Grupo de los Cinco (Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y Reino Unido). A partir de 2001, estos países incluyen Japón, Estados Unidos, Reino Unido y la zona del euro. La tasa de inflación de un país se mide por la variación de su deflactor del PIB. (Banco Mundial).

La clasificación del BM ha tenido un impacto allende a la propia institución. Esta categorización ha sido retomada por el CAD de la OCDE para orientar la AOD. Al

tomar esta clasificación, los miembros del CAD han focalizado la ayuda en los PMA y han iniciado el “proceso de graduación” en los PRM¹⁴.

El problema de agrupar a una gran cantidad de países, dentro de la categoría de PRM, es que no contempla la heterogeneidad que existe entre los países que integran al grupo, sin contar las propias diferencias que se pueden encontrar dentro de ellos mismos. Alonso, Glennie y Summer (2014) sostienen que la categoría de PRM

Acoge a un amplio número de países (103) y encierra en su seno, como es inevitable, una considerable diversidad. Algunos PRM son miembros del G20, mientras otros son pequeñas economías cercanas al límite que define a los países de bajo ingreso; algunos tienen dimensiones continentales, como China, India o Indonesia, mientras otros tienen muy pequeñas poblaciones, como Tuvalu o Vanuatu. Dentro del grupo hay muchas otras formas de diferenciación relevante para los criterios de la asignación de la AOD: 19 PRM son Estados frágiles; 17 son PMA; 13 países pobres altamente endeudados (PPAE). Cerca de un tercio de los PRM se han graduados del estatus de bajo ingreso desde el final de la guerra fría, en 1990; dos tercios eran PRM antes de 1990 y lo siguen siendo en la actualidad.

Otros datos que muestran la heterogeneidad del grupo de PRM, así como la relevancia que tienen en el contexto global, tenemos que “más de la mitad de los países del mundo pertenecen a la categoría de renta media y este grupo es el hogar de más del 70% de la población mundial. Los PRM se encuentran en todas las regiones en desarrollo del mundo, siendo América Latina y el Caribe la que tiene la proporción más alta a nivel mundial (un 28% del total) y regional (casi el 90% de los países están incluidos en esta categoría). (CEPAL, 2011, p.7).

Con el fin de discutir el papel que deben desempeñar los PRM en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo se han celebrado una serie de conferencias internacionales sobre la pertinencia de mantener o no cooperación con los PRM, así como los sectores en los que se debe cooperar con ellos. Hasta

¹⁴ Este proceso de graduación se refiere a la responsabilidad que los PRM deben asumir en sus propios procesos de desarrollo, es decir, son los países que entran dentro de esta clasificación son los principales responsables de alcanzar mejores condiciones de vida para sus habitantes sin la ayuda del exterior porque cuentan con un mayor número de capacidades (tanto financieras, técnicas y humanas) para lograrlo.

el momento se han celebrado cuatro conferencias internacionales¹⁵, las mismas se señalan en el siguiente cuadro y se explican cada una de ellas con el objetivo de marcar las principales conclusiones a las que se llegaron y cómo esto ha influido en el tema de la Cooperación para el Desarrollo con los PRM¹⁶.

Cuadro 3. Reuniones Internacionales sobre Cooperación para el Desarrollo con PRM		
Año	Nombre de la reunión	Sede
2007	Conferencia Intergubernamental sobre Países de Renta Media	Madrid, España
2007	II Conferencia Internacional de Cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media	San Salvador, El Salvador
2008	III Conferencia Internacional de Cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media	Windhoek, Namibia
2013	I Conferencia de Alto Nivel de Países de Renta Media	San José, Costa Rica

Elaboración propia

La Conferencia Intergubernamental sobre Países de Renta Media se celebró en Madrid, España, los días 1° y 2 de marzo en 2007. El evento estuvo organizado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España y por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas y participaron más de 90 representantes, de los cuales 51 eran miembros del grupo de PRM.

Los resultados de la reunión se destacan “las preocupaciones en torno a los tres principales ámbitos de vulnerabilidad de los PRM (social e institucional, financiera y productiva y al impacto tanto negativo pérdida de capital humano) como positivo (remesas) de la migración internacional”. (Lemaesquier, 2008, p. 42). Además de

¹⁵ Se puede considerar 6 Conferencias sobre Cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media. Sin embargo, consideramos que la Conferencia celebrada en El Cairo los días 11 y 12 de marzo de 2008, solamente involucra a los PRM del continente africano y fue con el objetivo de que el BM y el Banco Africano de Desarrollo crearan mecanismos para armonizar mejor sus servicios. Mientras que, la Conferencia Regional sobre la Perspectiva de los Países de Renta Media respecto al Desarrollo Sostenible en la Comunidad de Estados Independientes, Europa oriental y Europa meridional, celebrada en Minsk en mayo de 2013, tiene un carácter regional y no incluye la perspectiva en conjunto del grupo de PRM.

¹⁶El Salvador ha participado de manera activa en estas conferencias. En la Conferencia de Madrid de 2007, el Canciller salvadoreño Francisco E. Laínez moderó una de las mesas de discusión y en general tuvo una participación activa en todo el proceso. En octubre del mismo año, el país fue anfitrión de la II Conferencia y en 2008 la Canciller Marisol Argueta de Barrillas participó en la sesión inaugural y en la moderación de una mesa durante el encuentro.

estos tres ámbitos de vulnerabilidad de los que habla Lemaresquier, hay que sumar que se debatieron temas como:

- Cooperación con los PRM
- Estabilidad Financiera en los PRM
- Inserción comercial y ventajas competitivas de los PRM.
- Cohesión social y gobernabilidad democrática.

En el tema de cooperación con los PRM, quedaron estipuladas las razones básicas por las que se debe mantener una política de cooperación dirigida a estos países y que es compatible con la preferencia que es necesaria otorgar a los PRB.

Las razones expresadas en Madrid fueron (p. 8):

- Apoyar logros en materia de reducción de pobreza.
- Evitar regresiones en las conquistas sociales y económicas.
- Servir como centros dinamizadores del entorno regional.
- Provisión de bienes públicos internacionales.
- La creación de un Sistema de Cooperación Internacional que genere incentivos consistentes con el desarrollo.

En suma, con esta primera reunión se llegaron a dos grandes conclusiones. La primera que “la cooperación con los PRM requiere de un esfuerzo cooperativo a escala internacional, de un diálogo constructivo en el que participen de forma activa y protagonista los propios PRM” (Asamblea General, 2007, p. 11). Para ello es necesario la creación de un nuevo marco para justificar la cooperación hacia los PRM.

La segunda conclusión se refiere a que para que “el trabajo rinda sus frutos, es necesario asentar la reflexión y el debate en un esfuerzo analítico serio, que contribuya a precisar el diagnóstico de los PRM y a definir, en consecuencia, la respuesta que, en cada caso, resulta más adecuada”. (Asamblea General, 2007, p.11). Esta conclusión es sumamente interesante porque se está proponiendo redefinir la categoría de PRM, que se ha definido a partir del PIB per cápita. Sin embargo, de la reunión de Madrid no salió una declaración conjunta o un documento final que diera pie a una nueva redefinición de los PRM.

La II Conferencia Internacional de Cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media celebrada en El Salvador en octubre de 2007, sentaría avances más

significativos con respecto a la reunión de Madrid por tratar de definir un marco orientador para la cooperación con los PRM. En este sentido, la reunión estableció algunos puntos interesantes para reformar el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Entre las propuestas se encuentran (II Conferencia, 2007, p. 12):

- **Cambios en la ayuda.** Se reconoce que lo establecido en la Declaración de París es un avance porque se pretende que la AOD se vuelva eficiente. No obstante, lo establecido en París ha restringido el acceso de flujos de AOD porque ésta se ha focalizado a los países menos desarrollados. Por lo que se aboga para que los miembros del CAD de la OCDE y otras instancias contemplen nuevos parámetros que permitan a los PRM seguir recibiendo flujos de AOD.
- **El desafío de la diferenciación.** Para los participantes en la reunión la clasificación de PRM, bajo los parámetros del PIB per cápita, es insuficiente para determinar el grado de desarrollo de los países. Se propone que cualquier “clasificación que se ofrezca debe estar basada en indicadores que arrojen una imagen suficientemente rica y compleja de la situación de los países y de sus posibilidades de desarrollo futuras.
- **Instrumentación de la ayuda.** Durante la reunión se buscó que los países miembros del CAD de la OCDE cambien las normas en que se proporciona la ayuda a los PRM, es decir, que se creen marcos jurídicos más laxos que permitan que los flujos de la AOD lleguen a los PRM. Se señala que existen semejanzas institucionales entre los PRM Baja y los PRB, por lo que al grupo de países que se encuentran dentro de la clasificación PRM Baja, les sería más viable seguir los mecanismos que los miembros del CAD han determinado para la instrumentación de la ayuda en los PRB.

Otras propuestas que se discutieron tienen que ver con cómo fortalecer la CSS, la CTr y la Cooperación Regional. En este tipo de modalidades, se reconoció el valor agregado que tienen por ser esquemas que se dan entre los PRM, pero se recalzó que estas formas de cooperación no sustituyen a la AOD, sino que son un complemento dentro del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En aras de proponer un marco orientador para la cooperación con los PRM, en la reunión se establecieron los ámbitos preferentes de la cooperación. Es importante recalcar que se distinguieron que los problemas que enfrentan los PRM son variados, pero los problemas comunes en el grupo son: la falta de cohesión social y la debilidad institucional; la vulnerabilidad de su inserción financiera en el ámbito internacional; las dificultades de su inserción comercial en los mercados internacionales; los efectos de la migración y las dificultades que enfrentan para generar una dinámica sostenida de cambio tecnológico y productivo que beneficie

a sus poblaciones. Dentro de estos problemas se señalaron las áreas en las que se debe cooperar con los PRM:

- Problema: falta de cohesión social y debilidad institucional
Áreas a apoyar:
 - Calidad de las instituciones.
 - Desigualdad y pobreza.
 - Desigualdad de género y otras desigualdades.
 - Posibilidades fiscales.
- Problema: vulnerabilidad de su inserción financiera en los mercados internacionales
Áreas a apoyar:
 - Medidas para evitar asimetrías internacionales y acción anticíclica.
 - Desarrollo de los mercados financieros nacionales.
 - Cambios en el sistema financiero internacional.
- Problema: dificultades de inserción comercial en los mercados internacionales
Áreas a apoyar:
 - Comercio internacional.
 - Desarrollo de las capacidades tecnológicas.
 - Desarrollo de las infraestructuras
- Problema: efectos de la migración.
Áreas a apoyar:
 - La gestión de los flujos migratorios.
 - La pérdida de recursos humanos calificados.
 - La potencialidad de las remesas

Una diferencia significativa, con respecto a la reunión anterior, fue la adopción del Consenso de El Salvador sobre Cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media. En la declaración se insta a la comunidad internacional a “continuar brindando cooperación a los PRM en la promoción de los aspectos fundamentales de su desarrollo” y “continuar los esfuerzos de análisis y debate para avanzar en el desarrollo de un cooperación que incida efectiva y eficazmente en los procesos de desarrollo de los PRM en un marco de solidaridad internacional”. (Consenso de El Salvador, 2007, p. 3).

En resumen, la Conferencia de El Salvador sirvió para reiterar que existen razones para que se siga cooperando con este tipo de países. Además, en esta ocasión se llegó a un documento final que refleja un compromiso político de los PRM por tratar de incidir en las transformaciones del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Un cambio más, fue la asistencia de Jefes de Estado y

Gobierno, que a diferencia de la Conferencia de Madrid, la asistencia principal fue de Ministros de Relaciones Exteriores o de Planificación.

La III Conferencia Internacional de Cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media se celebró en Windhoek, Namibia, en agosto de 2008, meses antes de la Segunda Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Doha. “Mientras [que a nivel mundial] se acumulaban las señales de una inminente crisis financiera internacional, los participantes acordaron presentar un proyecto de resolución sobre la cooperación con los PRM en la 63ª Asamblea General de las Naciones Unidas”. (Lemaesquier, 2008, p. 43).

Además de presentar una propuesta en el seno de Naciones Unidas, se adoptó la Declaración Ministerial de Windhoek sobre la Cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media. En la declaración se insiste en que la cooperación con este grupo de países debe seguir, además se señala que (Asamblea General, 2008, pp. 3-4):

- Existen dificultades y obstáculos que impiden que los PRM alcancen los objetivos de desarrollo acordados, internacionalmente, como los ODM, y la necesidad de reforzar el apoyo internacional a la labor de desarrollo que realizan dichos países, teniendo en cuenta sus características y circunstancias económicas y sociales, así como sus necesidades y prioridades específicas.
- La clasificación de los PRM, en particular los promedios basados en criterios como los ingresos per cápita, no siempre refleja las particularidades y las necesidades reales de esos países.
- Se debe reforzar la asistencia internacional a los PRM para el desarrollo, mediante, entre otras cosas, el aumento de la asignación de recursos para la cooperación internacional por los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales.

La propuesta que menciona Lemaesquier va más allá de presentar una postura conjunta en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En la Declaración de Windhoek se menciona que es necesario realizar “un examen amplio de las prácticas existentes en el sistema de cooperación internacional, en particular las instituciones financieras internacionales, asociado con el sistema de las Naciones Unidas, sus organismos de cooperación y desarrollo y otras organizaciones internacionales, incluida la OCDE, respecto del desarrollo de los PRM, con el objetivo de lograr una cooperación más eficaz y promover el apoyo

internacional a la labor de desarrollo de esos países y a sus iniciativas”. (Asamblea General, 2008, pp. 5-6).

Uno de los cambios significativos durante esta Conferencia fue la inclusión de otros temas que afectan el proceso de desarrollo de los PRM y que van más allá de la falta de inclusión social y la debilidad institucional. Dentro de los temas que se discutieron en la reunión fueron:

- Medios para acelerar el logro de los ODM en los PRM.
- Los PRM y el desafío de financiar el desarrollo de la infraestructura.
- La obligación de la comunidad internacional de apoyar las actividades de desarrollo de los PRM.
- Cooperación para mitigar los efectos negativos de la crisis alimentaria mundial sobre las actividades de desarrollo de los PRM.
- Mejora de la competitividad de los PRM.
- Examen de medios para financiar la creación de capacidad humana e institucional en los PRM.
- Energía para el desarrollo sostenible: perspectiva de los PRM.

Con respecto a los temas planteados en las reuniones anteriores, se destaca que en la Conferencia de Windhoek ya no se aborda el tema de los efectos positivos y negativos del fenómeno migratorio. Desde nuestra perspectiva, la declaración final de la reunión insta a mantener la cooperación hacia los PRM debido a que el contexto internacional, caracterizado por la crisis económica mundial, mostraba sus primeros síntomas de crisis.

Como se comentó, la reunión se planteó la idea de llevar su resolución final a la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su lugar, el ministro de relaciones exteriores de Namibia, envió los resultados de la reunión al Secretario General de la ONU y éste a su vez hizo llegar la Declaración de Windhoek a la Asamblea General, la cual elaboró una resolución aprobada el 19 de diciembre de 2008, en la cual:

Reconoce que los países de ingresos medios, siguen afrontando importantes desafíos en sus esfuerzos por alcanzar los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, en particular los ODM y, a ese respecto, subraya la importancia de prestar apoyo internacional, por diversos medios y de forma coherente con las prioridades nacionales, para hacer frente a las necesidades de desarrollo de esos países. (A/RES/63/223).

También se hace la recomendación al Secretario General para que presente un informe sobre la forma en que el sistema de Naciones Unidas coopera con los PRM con el fin de mejorar la cooperación que desde la organización se brinda a este grupo de países. Las reuniones celebradas, hasta agosto de 2008, no surtieron el efecto deseado, es decir, el replanteamiento de la forma en que se coopera con los PRM, en gran medida por la crisis económica internacional que afectó los flujos de AOD hacia los PRM.

No es de extrañarse que en un contexto de crisis económica mundial, la siguiente reunión tuviera lugar hasta 2013. La cuarta reunión y última hasta el momento, se celebró en San José, Costa Rica en junio de 2013. Una de las grandes diferencias con respecto a las reuniones previas es que esta reunión tuvo el carácter de reunión de alto nivel, ya que las anteriores, habían sido reuniones interministeriales.

Así, la *I Conferencia de Alto Nivel de Países de Renta Media. Desafíos para el desarrollo sostenible y la cooperación internacional en los países de renta media: el papel de las redes para la prosperidad*, adoptó la Declaración de San José, de la cual se destacan los siguientes puntos:

- Se conviene promover las medidas y la cooperación internacionales y nacionales en pro de las siguientes esferas de interés común: a) el crecimiento y la prosperidad económicos inclusivos en los planos nacional e internacional, b) el progreso industrial en el marco del desarrollo sostenible y c) la financiación y la inversión en los PRM.
- Se solicita a las Naciones Unidas que elaboren un marco conceptual más sólido e integral en lo que respecta a la diversidad actual de los países en desarrollo, en que se preserve la continuidad de las modalidades actuales de cooperación multilateral para el desarrollo destinada a esos países y se incluyan, entre otras cosas, la equidad, el desarrollo humano, la industrialización, el desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental.
- Se pide que se establezca un plan de acción de las Naciones Unidas integral y orientado a los recursos para que la cooperación con los PRM; en el que se traten, entre otras cosas, las necesidades de los PRM en el contexto del desarrollo sostenible y la agenda de desarrollo de las Naciones Unidas después de 2015, incluidas las opiniones de todos los interesados, tales como los Estados miembros y las organizaciones regionales e internacionales.

Lo planteado en la Declaración de San José puede considerarse como un avance o un retroceso, según se vea. Es un avance en el sentido que se busca que la nueva agenda de desarrollo pos 2015 incluya las necesidades y particularidades

del grupo de PRM y además se pide que se reformule la categoría de PRM. Pero es un retroceso, grave desde nuestra visión, porque se eliminaron una mayor cantidad de temas en esta declaración y se centró en el tema económico, especialmente en lo referente a la reconversión industrial con el fin de lograr un crecimiento económico sin afectar al medio ambiente.

Si bien el que los PRM cuenten con mejor infraestructura para agilizar su proceso de desarrollo es necesario, el problema que se puede identificar es que en el texto de la declaración es que se le da un peso excesivamente importante al proceso de industrialización como si éste fuera la solución a los problemas de desarrollo que enfrentan los PRM. Sin embargo, como se mencionó se insta a la comunidad internacional en redefinir la categoría de PRM con el fin de que la Cooperación para el Desarrollo sea efectiva y eficaz y que es necesario mantener la cooperación con este grupo de países porque presentan problemas estructurales que afectan sus procesos de desarrollo.

En conclusión, las reuniones sobre PRM y Cooperación Internacional para el Desarrollo se dan dentro de un contexto en el que se encuentran los debates de la eficacia de la cooperación y el del financiamiento para el desarrollo. El papel que juegan los PRM en estas agendas ha quedado relegado, desde nuestra visión, porque se ha dado mayor importancia a las opiniones que los países donantes y en menor medida los PMA han expresado en las reuniones de estas dos agendas.

Los PRM, al ser un grupo tan diverso, han reducido su capacidad de incidencia en la reforma del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por no contar con una sola voz. Por una parte hay países que se han consolidado como donantes emergentes como Brasil, China, India, entre otros que buscan incidir en el sistema; pero países más pequeños (económica y geográficamente) se ven imposibilitados en participar de manera más activa en el escenario internacional porque implica la aceptación de ciertas responsabilidades que por sus condiciones de desarrollo no pueden cumplir. Además hay que agregar que la visión sobre el desarrollo difiere entre los PRM, mientras para algunos la opción de desarrollo es

el libre mercado, para otros es mediante una fuerte intervención del Estado en el proceso de planificación del desarrollo.

En conclusión, el fin último de las reuniones anteriormente citadas, es que se mantenga la cooperación hacia estos países y que se modifique, en la medida de lo posible, la categoría de PRM. Esta modificación será posible solo en la medida en la que los propios PRM incidan en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo y logren posicionar sus problemas de desarrollo en la agenda de la eficacia de la cooperación y en la agenda de financiamiento para el desarrollo.

En la siguiente sección, nos centramos a analizar la categoría de PRM en la región de América Latina y el Caribe al ser la que presenta un mayor número de países pertenecientes a esta categoría y para ubicar a El Salvador dentro de este contexto regional.

1.3.2 LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LA POBREZA COMO PROBLEMA ESTRUCTURAL DEL DESARROLLO EN LA REGIÓN

La región de América Latina y el Caribe concentra la mayor cantidad de PRM de acuerdo con la clasificación del BM, pero también tiene un lugar destacado en cuanto a los países en desarrollo dentro del Índice de Desarrollo Humano (IDH), ya que “la región presenta en promedio la más alta esperanza de vida al nacer, [...], la segunda tasa más alta de alfabetización, [...], y la mayor tasa combinada de matrícula de los tres niveles educacionales” (CEPAL, 2007, p. 52). Este progreso se logró en menos de tres décadas y por esfuerzos por parte de los Estados latinoamericanos mediante la creación de políticas públicas y el apoyo complementario de la Cooperación para el Desarrollo.

Sin embargo, los progresos en términos de desarrollo en la región se ven mermados por la falta de cohesión social¹⁷. La falta de ésta ha ocasionado que los llamados problemas estructurales del desarrollo continúen y se vuelvan cada vez más complicados porque aparecen otros problemas. La CEPAL (2007) menciona en su estudio *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* que los principales problemas del desarrollo en la región son:

- 1. La región no ha logrado tener una adecuada tasa de crecimiento económico para promover el bienestar del grueso de la sociedad; se ha llegado a un punto que se le denomina *casillero vacío* pues no se logra conjugar el crecimiento con la equidad.**

La equidad en la repartición de la riqueza ha generado la percepción de una mala distribución de los recursos por parte del Estado, la brecha de ingreso es un círculo vicioso, que genera un mayor número de pobres y las personas en situación de pobreza tienen menores posibilidades de acceder a servicios de salud, empleo y educación. Por lo tanto, se encuentra en una situación de exclusión social y los mecanismos con los que cuentan para hacerse de los beneficios del progreso son limitados y en ocasiones nulos.

- 2. Las restricciones al mundo laboral aumentan en la región, el empleo es uno de los elementos cruciales de la cohesión social, a la ausencia de éste, habrá una mayor exclusión social.**

En general, los Estados latinoamericanos han dejado de crear empleos y sobre todo aquellos que contribuyen al desarrollo científico y tecnológico, se ha optado por empleos en el sector servicios, los cuales no son bien remunerados y no permiten generar oportunidades de progreso en el grueso de la población, en especial en los jóvenes.

- 3. Existe una disociación entre los activos materiales y simbólicos, es decir, todavía existe una brecha entre lo plasmado en papel y que se denominan derechos y la práctica de éstos en la realidad.**

Los derechos no solamente se encuentran plasmados en los ámbitos político-civiles y económicos, ahora los derechos de tercera generación o sociales son

¹⁷Para los términos de la investigación, adoptamos el concepto que la CEPAL (2007) propone. Para ella, la cohesión social se define como la dialéctica entre los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos opera.

indispensables, no obstante, éstos últimos son los que se encuentran más lejos de la realidad en la región.

4. **La negación del otro, considerada como un elemento de exclusión social histórico, se refiere a que existen grupos que se encuentran marginados de los beneficios que ofrece la inclusión social, en la región estos grupos son los indígenas, las mujeres y las cada vez mayores minorías.**
5. **La globalización y la adopción de modelos culturales ajenos a la realidad cultural de la región, han fomentado un mayor individualismo, pero la globalización no ha ayudado a fortalecer los vínculos sociales, por lo que en ocasiones se habla de una pérdida de identidad. Y es que, “el sentido de pertenencia a la sociedad constituye un eje central de las distintas definiciones de cohesión social”. (CEPAL, 2007: 25).**
6. **Anteriormente, existía un gran número de actores que participaban en la inclusión social, sin embargo, se han complejizado y buscan en primer instancia el beneficio propio y por otra parte muchos de estos actores se encuentran fragmentados.**

Sin embargo, de los problemas anteriormente mencionados, el principal problema estructural del desarrollo es la pobreza, la cual se incrementó a causa de la llamada *década perdida*. La crisis de los años ochenta y las políticas de ajuste estructural dejaron como saldo al finalizar la década niveles de pobreza e indigencia superiores a los del año 1980.

Para inicios de la década de los 90, “alrededor del 44% de la población latinoamericana (183 millones de personas) tenía ingresos por debajo de la línea de pobreza lo que significa que el 37% de las familias eran pobres. El 17% de las mismas estaban en condiciones de indigencia”. (Tokman, 1991, p. 82).

Aunado a esto, Valenzuela Marzo (1991) menciona que el PIB real por habitante disminuyó “más de un 8%, su participación en el PIB mundial ha bajado del 8% al 6%, las exportaciones de la región apenas alcanzan el 40% del espacio relativo que ocupaban en el comercio mundial de hace cuarenta años y a lo largo de la década la transferencia neta negativa de recursos habrá superado los 200 000 millones de dólares, sin que por ello se haya desvanecido el peso agobiante de la deuda”. (p. 381).

Los efectos sociales de la crisis económica de los años ochenta siguieron en América Latina, incluso se agudizaron con las crisis económicas en México, Brasil y Argentina, al finalizar la década de los noventa e iniciar el nuevo milenio. Los

efectos sociales pueden ser registrados de manera distinta en las estadísticas de acuerdo a la fuente que se recurra, pero de manera general se puede decir que las tendencias regionales encubren realidades nacionales radicalmente distintas. Por ejemplo, Puryear y Malloy Jewers (2009) señalan que

Mientras que casi todos los países han logrado reducir la pobreza desde el 2002, solo uno (Chile) ha podido disminuir significativa y constantemente la tasa de pobreza desde 1990. Varios países (Argentina, Colombia, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) han obtenido resultados variables, con aumentos y disminuciones significativos en las tasas de pobreza. Otros (Bolivia, Honduras y Nicaragua) han registrado un estancamiento en sus tasas de pobreza hasta fechas recientes. (p. 2).

A inicios del nuevo milenio, en términos macroeconómicos la región se encontraba estable, la reducción de la pobreza de acuerdo con el BM había descendido en la región. Estos elementos, llevaron a que se catalogara a América Latina y el Caribe como una región de renta media. Sin embargo, otros estudios demuestran que la reducción de la pobreza en la región no ha sido significativa.

El estudio de la CEPAL (2004), *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, revela que la “tendencia a la superación de la pobreza se estancó en el período 1999-2002 y parece haber experimentado un ligero retroceso durante el año 2003. La desigualdad social (medida en términos de la distribución del ingreso) también se incrementó en la última década en la mayoría de los países de la región. Entre 1990 y 2002, la concentración del ingreso creció en el 60% de los países de la región, se redujo en un 14% de ellos y se estancó en los restantes. En consecuencia, las noticias no son buenas: una vez más nos enfrentamos a décadas o quinquenios perdidos en el combate contra la pobreza y la inequidad”.

El mismo estudio señala que el progreso para cumplir con el ODM 1. *Erradicación de la pobreza extrema y el hambre*, era del 40% en el año 2000. Sin embargo, advierte que la región presentaba un deterioro económico en el periodo 2001-2003, por lo que, “el porcentaje de avance acumulado retrocedió al 27,6% (ya transcurrida casi la mitad del plazo). En ese estudio se estima que se requerirá un crecimiento sostenido del producto bruto regional por habitante de casi 2,6% anual hasta 2015 para cumplir con la meta estipulada”. (Filgueira y Peri, 2004, p. 7).

Una mirada más optimista, sobre la reducción de la pobreza en la región, proviene del PNUD. En el *Perfil de los estratos sociales en América Latina: pobres, vulnerables y clases medias* (2012) “para un agregado de 18 países que concentra el 90% de la población total de América Latina y el Caribe, entre 2000 y 2012 la población en pobreza según la línea de 4 dólares por persona al día disminuyó 16.4 puntos porcentuales (de 41.7% a 25.3%), equivalente a un descenso de 56.3 millones de personas” (p. 2).

La información presentada por la CEPAL difiere de los estudios del BM e incluso con la que otras agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas reportan. En el informe *An Update to the World Bank's Estimates of Consumption Poverty in the Developing World* (2010), se muestra que el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema, es decir, personas que viven con menos de 1.25 dólares al día, disminuyó en todas las regiones en desarrollo en el periodo 2005-2008. En el mismo informe, se sostiene que el *ODM 1 Erradicación de la pobreza extrema* y el hambre se alcanzó en 2010.

En los informes sobre el progreso de los ODM que la ONU emite cada año, se respaldan los progresos que el mundo ha alcanzado en la consecución de los ODM. Es más, varios de los ODM se han cumplido. En el *Informe 2013. Objetivos de Desarrollo del Milenio* se muestra que se han conseguido grandes logros en el cumplimiento de varios de los ODM, por ejemplo, la meta de los ODM de reducir la pobreza extrema a la mitad se ha alcanzado cinco años antes del plazo fijado de 2015.

Este argumento se reafirma en el último informe de 2014 sobre los ODM. El Secretario General Adjunto para Asuntos Económicos y Sociales, Wu Hongbo, menciona que se han cumplido varios de los ODM. En lo referente al ODM 1, el funcionario de Naciones Unidas es optimista al decir que “en el mundo, la pobreza extrema se ha reducido a la mitad. En 1990, casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1.25 dólares al día. En 2010 ese porcentaje había caído al 22%, con lo cual 700 millones de personas menos viven en la pobreza extrema”. (ECOSOC, 2014, p. 5).

Como se comentó, en 2010, el BM anunció que el mundo entero había alcanzado el cumplimiento del ODM 1. Ni siquiera la crisis económica global de 2008 detuvo el progreso en el cumplimiento de este objetivo. Evidentemente eran buenas noticias porque respaldan los estudios y mediciones que la ONU realiza en materia de combate a la pobreza. En el *Informe 2014 Objetivos de Desarrollo del Milenio* se recalca que:

En el mundo se han logrado notables avances en la reducción de la pobreza extrema. En 1990, casi la mitad de las personas de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1.25 dólares al día. En 2010 esa tasa se había reducido al 22%. Eso significa que cinco años antes del plazo fijado se había alcanzado la meta de reducir a la mitad para el año 2015 la proporción de personas que vivían en extrema pobreza. Mientras, la cantidad absoluta de personas que vivía en pobreza extrema disminuyó de 1.900 millones en 1990 a 1.200 millones en 2010. (ECOSOC, 2014, p. 8).

El cumplimiento del ODM 1 así como de otros ODM alcanzados no debe ser motivo de celebración, todavía queda mucho por hacer para construir un mundo más justo. Muestra de que las celebraciones anticipadas son un mal augurio, hay países y regiones que muestran un retroceso en el cumplimiento de la agenda de desarrollo del milenio. “Una de las razones es que las metas y los objetivos establecidos en el año 2000 se plantearon en términos relativos y no absolutos. Al no tomar en cuenta el peso de la dinámica demográfica, hay caso donde la pobreza se ha reducido en términos relativos a pesar que el número absoluto de personas en situación de pobreza ha aumentado”. (Lucatello y Domínguez, 2014, p.11).

Incluso en el *Informe 2014. Objetivos de Desarrollo del Milenio*, las propias Naciones Unidas aceptan que la pobreza a nivel mundial sigue concentrándose en los países y regiones en desarrollo, aunque en los países desarrollados se muestra un aumento en los índices de personas que viven en pobreza. En dicho informe se menciona que en la India un tercio de los 1.200 millones de personas en condiciones de pobreza viven en ese país. China ocupa el segundo lugar, con casi el 13% de la población mundial que vive en condiciones de pobreza extrema. “A ella le seguían Nigeria (9%), Bangladesh (5%) y la República Democrática del Congo (5%). En 2010, casi dos tercios del total de personas en condiciones de pobreza extrema vivían en esos cinco países”. (ECOSOC, 2014, p.9).

Sin embargo, el cumplimiento del ODM 1 es relativo, ya que como lo señala Damián (2014) “uno de los principales problemas para evaluar el avance es que el Banco Mundial ha actualizado su Línea de Pobreza (LP) y por tanto, los datos de pobreza ultra-extrema en tres ocasiones, cambiando además del año base para las PPA (1985, 1993 y 2005). Esto ha provocado variaciones en el valor real de las líneas de pobreza ultra extrema. [...]. Es decir, actualmente el BM está midiendo la pobreza ultra-extrema con una LP más baja en términos reales que la que utilizó en 1990, lo que pone en duda la evolución de la pobreza ultra-extrema¹⁸”. (Damián, 2014, p.7).

Justo en la LP que creó el BM y que se adoptó para medir los avances en el cumplimiento del ODM 1, se encuentran las principales críticas al progreso, y supuesto cumplimiento, en materia de combate a la pobreza. Por ejemplo, Pogge sostiene que la LP creada por el BM no es significativa ni confiable. Al adoptar esta medición de la pobreza solamente se demuestra que la liberalización y la globalización no han ayudado a la disminución de la pobreza por el contrario han contribuido a su agudización.

Los errores de la LP del BM se observan desde la forma en que se construyó. A pesar de que sigue solamente dos pasos:

Para hacer su LIP aplicable para otros países y años, el Banco emplea un procedimiento en dos pasos. Primero, el Banco lleva a cabo una traslación espacial. Emplea los factores de conversión de paridad de poder adquisitivo (las PPA) del año base V para convertir la cuantía de la línea de base escogida a las divisas naciones de otros países (B, C, D). De este modo el Banco determina para cada país una línea nacional de la pobreza para el año V que toma como equivalente a la LIP. Segundo, el Banco lleva a cabo una traslación temporal de las líneas nacionales de pobreza del año V resultantes. El Banco calcula las líneas nacionales de pobreza para otros años inflacionando o deflacionando la línea nacional de la pobreza del año V de cada país de acuerdo con su respectivo índice de precios al consumo (IPC). (Pogge y Reddy, 2009, pp. 229-230).

Pogge (2014) muestra en uno de sus estudios que se han maquillado las cifras de reducción de la pobreza en el mundo por la discrepancia que existe en la formulación del ODM 1 y el texto subsecuente de éste. “En primer lugar, la Declaración del Milenio establece una línea de pobreza de 1 dólar estadounidense

¹⁸ La autora denomina pobreza ultra-extrema a la línea de pobreza que estableció el Banco Mundial, es decir, a las personas que viven con menos de 1.25 dólares al día.

al día a valores de 1985, que en la mayoría de los países es sustancialmente superior que la línea de pobreza de 1.25 dólares al día a valores de 2005 establecida en el ODM 1. En segundo lugar, el ODM relaciona el número de pobres con la población mundial sino con la población de los PMA, que tienen un crecimiento más rápido. En tercer lugar, todos los ODM toman como año base a 1990, mientras que la Declaración del Milenio adopta año base el año 2000". (p. 8).

A pesar de las visiones contrastantes entre las distintas agencias del Sistema de Naciones Unidas, actualmente América Latina y el Caribe vive cambios comparables a los ocurridos a comienzos de los noventa, con el fin de la Guerra Fría. "Los efectos de la crisis financiera de 2008-2009, que han generado severos problemas económicos y políticos en Estados Unidos y Europa; la consolidación de Asia, y de China en particular, como un actor económico fundamental en el orden mundial; y los cambios políticos, sociales, y económicos observados en América Latina desde 2002, constituyen fenómenos que vuelven a cambiar los parámetros en los cuales se desenvuelve [la región]. Resulta claro que sigue preocupando el nivel de pobreza en América Latina, pero mucho más debe preocupar la desigualdad. (Lagos, 2013, pp. 7-8).

El Estado en América Latina y el Caribe se ha visto reducido, en gran medida, por la adopción de un modelo neoliberal que exige una menor participación del Estado en la provisión de servicios a sus ciudadanos. Por otra parte, actores que participaban en los procesos de desarrollo de la región se han retirado por considerar que la región cuenta con niveles de desarrollo aceptables y se debe apoyar a los PMA.

Con lo señalado anteriormente, parece que son más los elementos negativos que prevalecen en la región para alcanzar un desarrollo sostenible, esto se debe en gran medida a que todavía las instituciones no se han consolidado y son incapaces de crear los mecanismos adecuados para promover la cohesión social.

También, habría que añadir que la exigencia y la participación de la población son pocas en el tema, esto porque la gran mayoría se encuentra en un estado de exclusión social y no cuenta o no conoce los mecanismos para demandar una mejora en sus condiciones de vida. Mientras, el resto que se encuentra dentro de la cohesión social demanda mejoras para su calidad de vida y en menor medida para el resto.

Además, dentro de los países de América Latina confluyen distintas visiones de ver la realidad, entonces imponer parámetros comunes a todos, pueden ser vistos como una manera de cohesionar, pero a la vez como una forma de obligar al otro de pertenecer a algo con lo cual no se siente identificado. Es ahí, donde se debe de trabajar, identificando las distintas realidades y necesidades que se presentan en la región para lograr un verdadero desarrollo.

Por su parte, la CEPAL en su informe *Los Países de Renta Media. Un enfoque basado en brechas estructurales* (2012) sostiene que la clasificación de PRM adolece de dos grandes problemas en la asignación de recursos:

- 1) La superación de la pobreza es a la vez causa y efecto del proceso de desarrollo, dado que se trata de un proceso multifacético que no solo supone mejorar los estándares de vida, sino que además requiere hacerse cargo de una gran variedad de brechas estructurales que limitan y entorpecen un crecimiento inclusivo capaz de abordar los problemas de pobreza y desigualdad.
- 2) esta lógica da por sentado que las categorías de países de renta media baja o alta reflejan una realidad relativamente homogénea. No obstante, esta realidad se caracteriza más bien por una gran heterogeneidad en las condiciones de pobreza, inclusión social, capacidad productiva, institucional y financiera.

Lo que se trajo dos consecuencias para la región:

- 1) Los flujos de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) disminuyeron para la región¹⁹
- 2) Se redefinió la agenda de cooperación en la región porque hasta cierto punto la pobreza en la región estaba 'controlada', lo que en realidad es una falacia.

¹⁹El I Informe de Cooperación Sur-Sur que presentó la SEGIB en 2007 menciona que entre 1994 y el 2000, el monto absoluto de AOD mundial disminuyó en más de 10 000 millones de dólares (desde los casi 60 000 millones de la primera fecha hasta los apenas 50 000 de la última). Por el contrario, a partir del año 2001 se produjo una reactivación del monto total de ayuda hacia este grupo de países. Como consecuencia, el volumen de AOD mundial rozó, en el año 2004, los 80 000 millones de dólares. Un año más tarde, aunque por motivos excepcionales, tal y como se verá posteriormente, el monto total de AOD se situó en una cifra récord, superior a los 107 000 millones de dólares.

La Cooperación al Desarrollo con los PRM es más que necesaria, en especial con los PRM de la región latinoamericana y caribeña, si bien la pobreza está “controlada”, problemas de carácter estructural y debilidad institucional de los propios Estados amenazan con hacer sostenibles los progresos alcanzados en materia de desarrollo en este tipo de países. Es evidente que los PRM cuentan con mayores capacidades que los PMA, pero esto no es motivo para relegarlos dentro de la asignación de recursos provenientes de la Cooperación al Desarrollo, ya que en algunos casos ésta sigue siendo indispensable para el desarrollo de ciertas áreas y capacidades en los PRM.

A manera de conclusión, en este capítulo se retomaron dos visiones para analizar la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Una visión, reconoce a la Cooperación para el Desarrollo como parte de la disciplina de las Relaciones Internacionales; la otra visión, la reconoce como una práctica internacional que es efectuada por diversos actores del Sistema Cooperación Internacional para el Desarrollo. Desde nuestra perspectiva, ambas visiones son complementarias y responden a los cambios que se presentan en el sistema internacional, mismas que han modificado la manera en que se ejecuta la Cooperación para el Desarrollo.

Dichas transformaciones se ven reflejadas en el debate de la eficacia de la ayuda al de la Cooperación Eficaz al Desarrollo. Dicho debate ha modificado la forma en la que se entiende qué es la Cooperación para el Desarrollo y cómo se ejecuta. Este debate ha permitido un cuestionamiento sobre los alcances y límites de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, lo que ha llevado a que se critique el papel que desempeñan ciertos actores, en especial el rol dual de los PRM.

La aparición de los PRM, como categoría de análisis, ha permitido demostrar que los cambios de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, son visibles en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de estos países, así como un avance en el fortalecimiento institucional. Sin embargo, esta clasificación solamente puede apreciar un nivel macro de la realidad de los PRM, lo que

provoca que se piense que este grupo de países están graduados en materia de Cooperación para el Desarrollo, aunque esto no sea necesariamente cierto.

Esta clasificación creada por el BM ha generado que los PRM se sumen al cuestionamiento de la forma en que se ha cooperado. Ante la falta de recursos provenientes de la CNS, los PRM han tenido que crear alternativas para que la Cooperación para el Desarrollo siga contribuyendo a sus procesos de desarrollo, es por ello que han sido impulsores de la agenda de la Cooperación Eficaz al Desarrollo.

CAPÍTULO 2. EL SALVADOR EN EL CONTEXTO DE LOS PAÍSES DE RENTA MEDIA

¿Es El Salvador un PRM? De acuerdo con el BM, sí. Aunque el propio organismo señala que la economía salvadoreña “alcanzó un crecimiento del 4.7% en 2007, pero la crisis financiera global de 2008 implicó consecuencias negativas para El Salvador: las exportaciones y las remesas cayeron, el desempleo incrementó, así como los precios de la energía y de los alimentos. Entre 2007 y 2008 el porcentaje de gente pobre creció del 34.6% hasta el 40% y en 2009 la economía salvadoreña registró una contracción del PIB del 3.1%. En 2014 el crecimiento fue de 2% y las proyecciones para 2015 son del 2.2%.” (Banco Mundial, 2016).

Como se señaló en la última sección del capítulo 1, el concepto de PRM encierra una trampa al incluir una serie de países que son sumamente diferentes entre sí y a la vez son sumamente complejos al interior. Gómez Galán (2008) señala que son dos los principales problemas que aquejan a los PRM. Se trata de la debilidad institucional y de la falta de cohesión social. El primero de ellos se deriva de la dificultad de consolidación de las instituciones de estos países, que reduce las capacidades propias para sostener procesos de desarrollo de forma estable. El segundo problema está vinculado con el elevado nivel de desigualdades existentes en muchos PRM que el Estado no es capaz de equilibrar con los recursos públicos disponibles.

El Salvador no escapa a esta trampa por lo que el objetivo de este capítulo es demostrar que la clasificación de PRM no puede determinar el grado de desarrollo de los países, ya que, en la gran mayoría de los llamados PRM existe un alto grado de desigualdad social y fragilidad institucional que no permiten que las políticas de desarrollo cumplan su propósito. Por otra parte, uno de los efectos de la clasificación de PRM fue la reducción en los flujos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo hacia estos países, situación que lejos de demostrar que los PRM cuentan con ciertas capacidades institucionales y avances en ciertas políticas de desarrollo, ha dejado en evidencia que el apoyo del exterior

sigue siendo indispensable para sostener los avances alcanzados en materia de desarrollo.

Otro de los objetivos de este capítulo es señalar que el PIB per cápita, como principal indicador, no explica mucho la compleja realidad que viven los PRM. En el caso de El Salvador, el PIB per cápita no mide la pobreza, la violencia y la exclusión social por la que atraviesa el país. Este indicador tampoco es suficiente para explicar la polarización de la sociedad salvadoreña y mucho menos es útil para explicar las secuelas que dejó el conflicto armado.

Este segundo capítulo se compone de cinco apartados. En el primer apartado del capítulo, se señalan algunas características básicas sobre El Salvador, con el fin de contar con una radiografía del país. Se hace hincapié en algunos indicadores económicos, en especial, los relaciones con el PIB y PIB per cápita, para señalar las limitaciones que presenta este tipo de indicadores para estudiar a los PRM. En la segunda sección, continuamos analizando los aspectos económicos pero desde una perspectiva histórica con el fin de contextualizar la economía salvadoreña y demostrar la existencia de una gran desigualdad social producida por la mala distribución de la riqueza.

En la tercera sección del capítulo, se hace referencia al proceso de integración centroamericano y se analiza el papel que jugó este proceso como una alternativa para alcanzar mejores niveles de desarrollo no sólo en El Salvador, sino en toda la región. En la cuarta sección presentamos un recuento del conflicto armado en El Salvador para poder contar con un panorama amplio sobre la situación actual de desarrollo; asimismo, en esta sección se explican algunas de las consecuencias que dejó la guerra a la economía salvadoreña y la manera en la que la disminución de la actividad económica se vio reflejada en el deterioro de la calidad de vida de la población. En el último apartado, con base en distintos indicadores y datos disponibles se plantea un estado del desarrollo en El Salvador. El capítulo concluye con un balance general sobre lo que hemos denominado estado actual del desarrollo en el país.

2.1. EL SALVADOR: PERFIL DE UN PAÍS DE RENTA MEDIA

Con una extensión de 20,742 km², El Salvador es la república más pequeña de Centroamérica (Ver mapa 1). De acuerdo con el artículo 84 de la constitución, el “territorio de la República sobre el cual El Salvador ejerce jurisdicción y soberanía es irreductible y además de la parte continental, comprende: el territorio insular integrado por las islas, islotes y cayos que enumera la Sentencia de la Corte de Justicia Centroamericana, pronunciada el 9 de marzo de 1917 y que además le corresponden, conforme a otras fuentes del Derecho Internacional; igualmente otras islas, islotes y cayos que también le corresponden conforme al derecho internacional”. (Gobierno de El Salvador, 2015).

Mapa 1. Ubicación de El Salvador en Centroamérica



Fuente: TeleVicentro Honduras.

En el mismo artículo se señalan que los límites del territorio de El Salvador son los siguientes: al poniente limita con la República de Guatemala, de conformidad a lo

establecido en el Tratado de Límites Territoriales, celebrado en Guatemala, el 9 de abril de 1938. Al norte y al oriente, en parte, con la República de Honduras, en las secciones delimitadas por el Tratado General de Paz. Al oriente, en el resto, con las Repúblicas de Honduras y Nicaragua en las aguas del Golfo de Fonseca y al sur, con el Océano Pacífico.

Para fines administrativos, El Salvador se divide en 14 departamentos agrupados, geográficamente, en tres zonas (oriental, central y occidental). Tal y como se muestra en el mapa 2:

- Zona Oriental: Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión.
- Zona Central: La Libertad, Chalatenango, Cuscatlán, San Salvador, Cabañas y San Vicente.
- Zona Occidental: Ahuachapán, Santa Ana y Sonsonate.

Mapa 2. División política y administrativa de El Salvador



Fuente: Mapas de El Salvador. <http://www.mapadeelsalvador.com/mapa-de-el-salvador-por-zonas>

En cuanto a la forma de gobierno, El Salvador es una república presidencialista y centralista. El actual sistema político del país es producto de la Constitución Política de la República de El Salvador de 1983 y de las reformas hechas a ésta a partir de los Acuerdos de Paz de 1992. De acuerdo con el artículo 85, el “sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el

único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa”. (Gobierno de El Salvador, 2015, p).

El sistema político salvadoreño es bipartidista por la existencia de dos grandes partidos políticos y otros de menor peso. ARENA, partido de derecha, y el FMLN, partido de izquierda, constituyen los principales partidos políticos en el país. ARENA inició como partido gobernante en El Salvador antes de finalizar el conflicto armado en 1992 y continuó en el poder hasta 2009, año en el que la izquierda, encabezada por el FMLN, asumió la presidencia.

Otra de las características del sistema político salvadoreño la encontramos en el poder legislativo que es unicameral. La Asamblea Legislativa se compone de 84 diputaciones con una duración de 3 años y existe la figura de la reelección indefinida. En cuanto al poder judicial, éste recae en la Corte Suprema de Justicia y está integrado por el número de Magistrados que determine la ley.

En términos poblacionales, El Salvador cuenta con la mayor densidad poblacional del continente americano con “294 habitantes por km², siendo el cuadragésimo tercer más densamente poblado del planeta”. (AECID, 2015). El crecimiento demográfico es considerable, mientras que en la década de los sesenta la población era de poco más de dos millones de habitantes en 2014 es de más de seis millones de personas. En el siguiente cuadro se muestra el crecimiento demográfico del país de 1992 a 2014. Se puede notar que a partir de los Acuerdos Paz de 1992, la población en el país ha aumentado.

Año	Población en millones	Año	Población en millones
1992	5,392,142	2004	5,925,089
1993	5,461,834	2005	5,947,206
1994	5,528,012	2006	5,967,556
1995	5,588,743	2007	5,986,414
1996	5,643,363	2008	6,004,199
1997	5,692,300	2009	6,021,368
1998	5,736,075	2010	6,038,306
1999	5,775,660	2011	6,055,208
2000	5,811,836	2012	6,072,233
2001	5,844,738	2013	6,089,644
2002	5,874,301	2014	6,107,706
2003	5,900,929		

Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2015).

En cuanto a la composición de la población en el país, el grupo de edad de 0 a 14 años representa un poco más de un tercio de la población total del país, un segundo tercio lo ocupa el grupo de edad de 15 a 34 años, lo que nos habla de un país con una población de jóvenes y las proyecciones para 2020 continúan con esta tendencia. Es importante contemplar este indicador porque en la última parte del capítulo se aborda el problema que enfrentan los jóvenes en el proceso de desarrollo en El Salvador. En el siguiente cuadro se muestra la estructura de la población por grupo de edad.

Periodo	0-14 años	15-34 años	35-49 años	50-64 años	+ 65 años
2000	37.4%	33.8%	14.6%	9.2%	5.4%
2010	31.3%	35.6%	16.2%	9.9%	7.0%
2020	25.5%	36.5%	17.7%	11.8%	8.5%

Fuente: CEPAL (2015).

Además de la población que reside en el país, hay que tomar en cuenta que ésta es mayor debido a la diáspora salvadoreña que se originó, en gran medida, por el conflicto armado. Se estima que existen 2.8 millones de salvadoreños residiendo en el exterior, siendo Estados Unidos el país en que mayor cantidad de población de origen salvadoreño concentra. Se estima que en Estados Unidos reside el 90%

de la diáspora salvadoreña con un aproximado de 2.5 millones de salvadoreños y salvadoreñas. (García, 2014).

En términos económicos, en especial los indicadores relacionados con el PIB, El Salvador es la cuarta economía más grande de Centroamérica, le anteceden Guatemala, Costa Rica y Panamá²⁰ en 2014. En la siguiente tabla se muestra el PIB nominal de los 7 países que conforman la región con el fin de ubicar la importancia económica que juega El Salvador en Centroamérica.

Cuadro 6. Tamaño de las economías de Centroamérica		
Posición	País	PIB nominal (US\$ a precios actuales)²¹
1	Guatemala	58.827.085.047
2	Costa Rica	49.552.580.683
3	Panamá	46.212.600.000
4	El Salvador	25.163.700.000
5	Honduras	19.385.314.718
6	Nicaragua	11.805.641.287
7	Belice	1.699.154.132

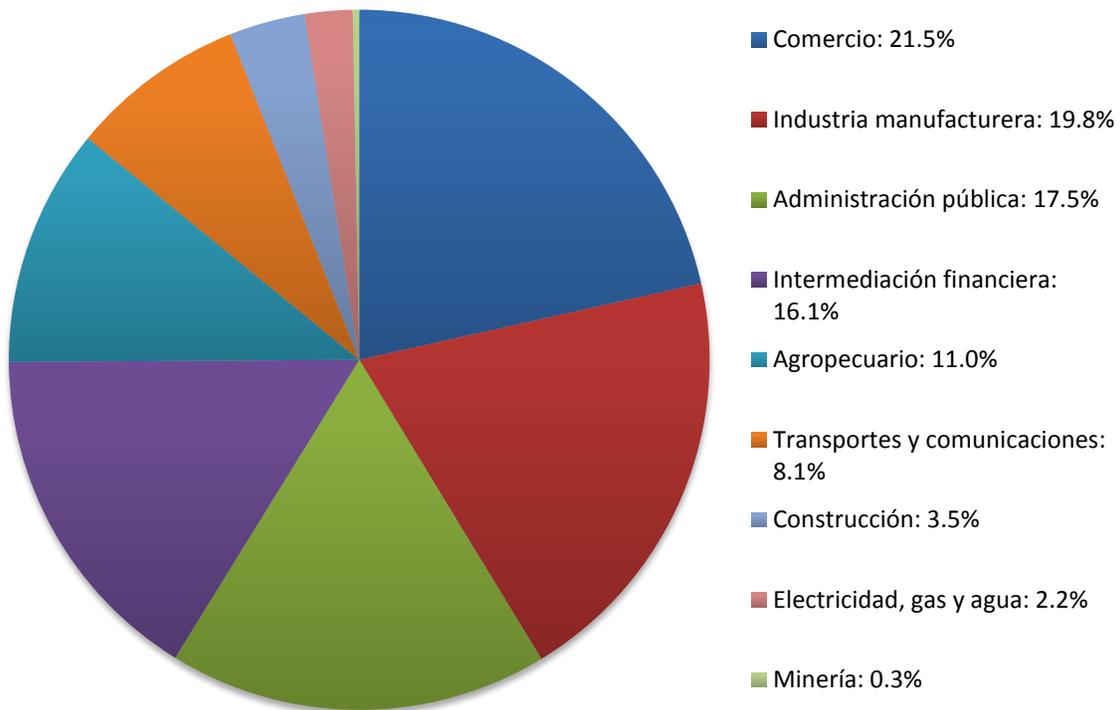
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2015).

La economía salvadoreña, actualmente, es una economía orientada a los servicios. Así lo demuestra la configuración de acuerdo con el valor agregado del PIB por actividad económica; los servicios han desplazado a la agricultura como la principal actividad económica del país, siendo este sector el que por varios años dio sustento a la economía del país. En la siguiente figura se muestra la conformación del PIB salvadoreño de acuerdo al valor agregado por actividad económica.

²⁰ En algunos estudios económicos se excluye a Belice y Panamá. Para los propósitos de esta investigación, se incluye ambos países en la región centroamericana por formar parte del Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

²¹ El PIB a precio de comprador es la suma del valor agregado bruto de todos los productores residentes en la economía más todo impuesto a los productos, menos todo subsidio no incluido en el valor de los productos. Se calcula sin hacer deducciones por depreciación de bienes manufacturados o por agotamiento y degradación de recursos naturales. Los datos se expresan en moneda local a precios corrientes. Las cifras en dólares del PIB se obtuvieron convirtiendo el valor en moneda local utilizando los tipos de cambio oficiales de un único año. Para algunos países donde el tipo de cambio oficial no refleja el tipo efectivamente aplicado a las transacciones en divisas, se utiliza un factor de conversión alternativo.

Figura 2. Valor agregado del PIB por actividad económica a precios corrientes



Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2015). El Salvador: Perfil nacional económico.

A nivel mundial, El Salvador ocupa el puesto 94 en cuanto al tamaño de su economía de acuerdo con su PIB nominal. En la siguiente tabla se muestra la evolución del PIB Nominal de El Salvador a partir de 1992 a 2014. Como se puede apreciar, el PIB en términos nominales ha incrementado, a excepción de 2009, debido a la crisis económica mundial.

Cuadro 7. PIB (en dólares a precios actuales) 1992-2014			
Año	PIB nominal	Año	% de PIB nominal
1992	5.311.000.000	2004	15.798.300.000
1993	6.938.000.000	2005	17.093.800.000
1994	8.085.600.000	2006	18.550.700.000
1995	9.500.500.000	2007	20.104.900.000
1996	10.315.500.000	2008	21.431.000.000
1997	11.134.700.000	2009	20.661.000.000
1998	12.008.400.000	2010	21.418.300.000
1999	12.464.700.000	2011	23.139.000.000
2000	13.134.100.000	2012	23.813.600.000
2001	13.812.700.000	2013	24.350.900.000
2002	14.306.700.000	2014	25.163.700.000
2003	15.046.700.000		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

El crecimiento del PIB en términos porcentuales ha aumentado a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, teniendo periodos de decrecimiento a finales de la década de los noventa debido a las crisis económicas que se presentaron en América Latina (principalmente en Argentina, Brasil y México). En 2002 la economía salvadoreña cayó, debido al terremoto que azotó al país a inicios de 2001, pero después de este fenómeno, la economía volvió a retomar un crecimiento considerable hasta 2009, año en que la crisis económica mundial afectó a una gran cantidad de países de la región por su dependencia económica con respecto a Estados Unidos. En el siguiente cuadro se puede apreciar el crecimiento del PIB en términos porcentuales.

Cuadro 8. Crecimiento del PIB (% anual) 1981-2016			
Año	% de crecimiento²²	Año	% de crecimiento
1981	-10.5%	1999	3.4%
1982	-6.3%	2000	2.2%
1983	1.5%	2001	1.7%
1984	1.3%	2002	2.3%
1985	0.6%	2003	2.3%
1986	0.2%	2004	1.9%
1987	2.5%	2005	3.6%
1988	1.9%	2006	3.9%
1989	1.0%	2007	3.8%
1990	4.8%	2008	1.3%
1991	3.6%	2009	-3.1%
1992	7.5%	2010	1.4%
1993	7.4%	2011	2.2%
1994	6.1%	2012	1.9%
1995	6.4%	2013	1.7%
1996	1.7%	2014	2.0%
1997	4.2%	2015	2.2% ²³
1998	3.7%	2016	2.3% ²⁴

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial

A partir de 2010 la economía salvadoreña vuelve a retomar un crecimiento pero que no supera el 2.5% anual. Esto se puede observar en el siguiente cuadro, donde El Salvador ha crecido en promedio 0.9% durante los años 2008-2013; mientras algunos de los países centroamericanos reportaron tasas de crecimiento superiores durante el mismo período como Costa Rica con un 3.3%, Nicaragua con 3.1%, Guatemala 2.9% y Honduras con 2.7%.

²²Tasa de crecimiento anual porcentual del PIB a precios de mercado en moneda local, a precios constantes. Los agregados están expresados en dólares de los Estados Unidos a precios constantes del año 2005. El PIB es la suma del valor agregado bruto de todos los productores residentes en la economía más todo impuesto a los productos, menos todo subsidio no incluido en el valor de los productos. Se calcula sin hacer deducciones por depreciación de bienes manufacturados o por agotamiento y degradación de recursos naturales.

²³ Actualización de Proyecciones de América Latina y el Caribe, 2015 - 2016 Producto Interno Bruto (precios constantes en moneda nacional) Tasas de variación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

²⁴ *Ibidem.*

Cuadro 9. Comparación del crecimiento del PIB (% anual) en 5 países centroamericanos					
Año	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
2008	1.3%	3.3%	4.2%	2.9%	2.7%
2009	-3.1%	0.5%	-2.4%	-2.8%	-1.0%
2010	1.4%	2.9%	3.7%	3.3%	5.0%
2011	2.2%	3.9%	3.8%	7.3%	4.5%
2012	1.9%	3.3%	3.9%	3.4%	5.1%
2013	1.7%	3.6%	3.1%	4.6%	3.5%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Reserva de El Salvador y de la Secretaría del Consejo Económico Centroamericano.

Si consideramos al PIB per cápita como el indicador que el BM ha determinado para clasificar a los países de acuerdo a su ingreso en: renta alta, renta media y renta baja, El Salvador cumple con los requisitos de ingreso para ser considerado un PRM, aunque se ubica dentro de los PRM Baja. En la siguiente tabla se muestra que efectivamente ha habido un incremento del ingreso per cápita en el país.

Cuadro 10. INB per cápita, método Atlas²⁵ (en dólares a precios actuales)			
Año	INB per cápita	Año	INB per cápita
1992	1,090.00	2004	2,660.00
1993	1,201.00	2005	2,870.00
1994	1,370.00	2006	3,040.00
1995	1,590.00	2007	3,250.00
1996	1,730.00	2008	3,460.00
1997	1,860.00	2009	3,390.00
1998	1,950.00	2010	3,450.00
1999	2,040.00	2011	3,600.00
2000	2,160.00	2012	3,730.00
2001	2,230.00	2013	3,870.00
2002	2,310.00	2014	3,950.00 ²⁶
2003	2,470.00		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2015).

²⁵ De acuerdo con el BM (2015), El INB per cápita (anteriormente PIB per cápita) es el ingreso nacional bruto convertido a dólares de los Estados Unidos mediante el método Atlas del BM, dividido por la población a mitad de año. El INB es la suma del valor agregado por todos los productores residentes más todos los impuestos a los productos (menos los subsidios) no incluidos en la valuación del producto más las entradas netas de ingreso primario (remuneración de empleados e ingreso por propiedad) del exterior.

²⁶ En la investigación se emplea el método Atlas que diseñó el BM para determinar el ingreso per cápita. Empleamos este método porque la clasificación de PRM surgió en esta institución. Si comparamos el ingreso que establece el método Atlas con el que emplea el PNUD o el FMI, El Salvador sería considerado un PRM Alta porque sobrepasaría, de acuerdo con los métodos de estas instituciones, los 3 000 dólares.

Con los datos anteriormente presentados, se puede notar un favorable crecimiento económico en El Salvador. Sin embargo, crecimiento económico no significa desarrollo, mucho menos para un país que atravesó por un conflicto armado de doce años. En los cuadros anteriormente presentados se puede observar que la economía salvadoreña ha crecido en algunos periodos y se ve reflejado en el ingreso per cápita.

Si seguimos con la lógica de considerar al PIB como el único indicador, o el más empleado por organismos financieros internacionales, al momento de medir el desarrollo de un país, en el caso de El Salvador, podemos decir que ha existido un incremento del PIB y que se puede considerar que ha existido un aumento en los niveles de desarrollo en el país, aunque existen sus excepciones a causa de las crisis económicas mundiales y regionales que han afectado el crecimiento económico en el país.

Aunque el PIB no refleje la mejora en el desarrollo de las personas, el indicador tiene sus ventajas al emplearse. Las fortalezas con las que cuenta este indicador, se pueden resumir de acuerdo a los que Miquel Burgos (2015) propone, siendo las fortalezas del PIB las siguientes:

- El propósito de dicho indicador, no es otro que el de registrar la actividad económica durante un periodo de tiempo y en una región determinada.
- El ingreso es tan solo uno de los elementos que, de alguna manera, pueden incrementar el bienestar social y económico de los individuos.
- Sigue siendo necesario medir el resultado del dinamismo económico de los países.
- Los sistemas de cuentas nacionales cumplen la función de contabilizar con que recursos cuenta una economía y cuál ha sido el esfuerzo productor e inversor de la misma. La contabilidad nacional es esencial para evaluar y analizar la evolución económica de un país, así como su estructura y tamaño permitiendo la armonización y universalidad de dicho examen.
- Las ventajas más importantes de este agregado son precisamente la de orientar y evaluar la política económica ejecutada, así como la de poder realizar comparaciones evolutivas y de manera regional e internacional.
- Simplicidad, homogeneidad, estandarización, y fácil comprensión, sirviendo de guía para la elaboración de las cuentas de todos los países

En suma, hay que considerar al PIB como un indicador que nos permite registrar el estado de una economía en un determinado tiempo. Pero no hay que

considerarlo como un indicador capaz de medir el desarrollo, ya que éste va más allá del ingreso económico. Dentro de las debilidades, además de la ya señalada, podemos considerar las siguientes (Miquel Burgos, 2015):

- Los análisis del PIB sirven para conocer el estado de una economía en un determinado periodo de tiempo, aunque la mayoría de las veces no se contempla el proceso económico.
- El PIB agrega actividades productivas que pueden afectar negativamente al bienestar, pero que consiguen incrementar su valor, es decir no tiene en cuenta el impacto positivo o negativo para la sociedad, sino únicamente si el resultado final implica un incremento de la producción.
- Algunas actividades pueden afectar a su sostenibilidad futura, con importantes externalidades negativas diferidas que implicarán menores recursos para las generaciones venideras.
- No contabiliza determinadas actividades que no generan transacciones en el mercado como: el autoconsumo, las actividades realizadas en el hogar, la economía de los cuidados y el voluntariado social.
- Ni el PIB, ni su repartición per cápita tienen en cuenta la distribución del resultado de la producción.

En conclusión, podemos tomar al PIB como un indicador que permite determinar el crecimiento económico, más no el desarrollo en un país. El desarrollo, en un sentido amplio, supera el fundamento económico. Por tanto, además del ingreso, la riqueza o las posibilidades de consumo, la aproximación conceptual del desarrollo debe contener variables como: el acceso a servicios de salud y educación, a la representatividad en el proceso político, el desarrollo de las capacidades propias, el reconocimiento social, la libertad, la seguridad ciudadana, entre muchas más.

Como mencionamos anteriormente, los análisis del PIB no contemplan el proceso económico desde una perspectiva histórica. Estimamos que si se sigue contemplando al PIB como indicador para determinar el grado de desarrollo, es necesario conocer, en la medida de lo posible, las características de la economía del país a estudiar con el fin de determinar el tipo de relaciones que se dan en el proceso económico, es decir, la distribución de la riqueza, la conformación de los sectores productivos, etc. Así en el siguiente apartado abordamos el panorama histórico de la economía salvadoreña para señalar que a pesar del incremento del

PIB y del PIB per cápita, las características propias del sistema económico no permiten que el crecimiento económico se traduzca en desarrollo.

2.2. PANORAMA HISTÓRICO DE LA ECONOMÍA SALVADOREÑA

El Salvador, históricamente, se ha caracterizado por su enorme desigualdad en la distribución de los ingresos, fenómeno cuyo origen se remontan al proceso de acumulación originaria de capital que se concentró en el cultivo del café a finales del siglo XIX y principios del XX. “Durante este proceso de producción del café a gran escala, una élite del sector poblacional asumió el control de al menos un 40% de la superficie total del país, mientras miles de pequeños agricultores fueron desplazados de las tierras que habían cultivado por años”. (Acevedo, 1999, p. 42)

Gordon Rapoport (1989) sostiene que el café es el principal eje de análisis del sistema económico de El Salvador, ya que en torno a éste se desarrollaron los rasgos fundamentales de la economía y de la organización social tales como las modificaciones en la forma de la propiedad y en la estructura de la tenencia de ésta; las formas de explotación agrícola; el empleo y la migración.

A inicios del siglo XX, El Salvador era un país “con un escaso desarrollo urbano, un reducido mercado interno, un débil proceso de industrialización en el cual coexistía el artesanado con la manufactura, pero, con una producción capitalista en el campo”. (Figuerola Salazar, 2009, pp. 8-9). Fue durante las primeras décadas del siglo XX que la propiedad de la tierra cambió, ya que se pasó de un esquema de pequeños y medianos productores de café a un esquema de grandes productores, este sistema se afianzaría en 1922 por la caída de los precios del café.

La expropiación de las tierras comunales y ejidales, así como las leyes de jornaleros, constituyeron los ejes en que descansaría la economía agroexportadora. Al reestructurar la forma de propiedad de la tierra, la producción cafetalera daría origen al régimen de *gran propiedad-minifundio*. “En este régimen de propiedad, la fuerza de trabajo se sostiene la mayor parte del año cultivando

una pequeña parcela, ya sea en propiedad o arrendamiento, legal o ilegalmente. Debido a que la producción del pequeño terreno no basta para mantener a la familia campesina, sus miembros deben acudir al mercado de trabajo para completar sus ingresos”. (Gordon Rapoport, 1989, p. 23).

A pesar de la modificación que se tuvo en la propiedad de la tierra y los problemas que trajo consigo la eliminación de la propiedad ejidal, el café se convirtió en la principal fuente de ingresos para el país. Gordon Rapoport (1989) documenta que en 1890 este producto representó el 56% del intercambio exterior; en 1920 éste aumentó al 69%, y en 1931 llegó a representar el 96%.

Otro rasgo distintivo de la economía de El Salvador durante la primera mitad del siglo XX fue la protección del café. Las inversiones extranjeras en los plantíos era escasa. Por ejemplo, las inversiones provenientes de Estados Unidos y de países europeos estaban dedicadas a los transportes y comunicaciones, principalmente. “El sector agrícola se mantuvo prácticamente libre de la presencia de inversionistas extranjeros, si bien extranjeros que llegaron a residir a El Salvador tomaron a su cargo el beneficio del café y exportación del mismo. La ausencia de condiciones para la explotación del enclave bananero impidieron ese tipo de presencia extranjera en la agricultura –como fue el caso de Costa Rica, Honduras y Guatemala- y la rápida consolidación de una capa terrateniente local”. (Dada Hirezi, 1987, p. 17).

La abundancia que el café generó al país, en especial a la burguesía, la cual se colapsó con la crisis económica mundial de 1929. De acuerdo con Dada Hirezi (1987) los precios del café bajan no sólo por los problemas propios de la crisis, sino por las enormes existencias brasileñas de café que terminaban por desequilibrar el mercado internacional, que para 1929 ya era sumamente inestable. Así por ejemplo, el quintal de café (46 kilogramos) valía ¢39.39 colones en 1928 y éste baja en 1929 a ¢33.52, su precio se derrumba al caer a ¢18.76 en 1930 y llegó a valer ¢14.92 en 1932.

Fue hasta después de la Segunda Guerra Mundial que los precios del café vuelven a incrementar su valor. Para estas fechas, la mayoría de las materias primas incrementaron su precio, lo que incentivó a la industrialización de los países que tradicionalmente eran agroexportadores, adoptando un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. También hubo una diversificación de los cultivos en el país, el algodón se posicionó como el segundo cultivo de exportación. En el caso de El Salvador, así como el resto de Centroamérica, este nuevo modelo de desarrollo estaría acompañado del proceso de integración regional que más adelante se describe.

A partir de 1950 la situación económica en El Salvador es favorable, “lo que permitió que, en cierta medida, las ganancias derivadas de las actividades cafetaleras y algodonerías fuesen reinvertidas en la industria, a diferencia de épocas anteriores, cuando la burguesía cafetalera simplemente sacaba sus capitales y los colocaba en la banca internacional. Según cálculos apreciables, durante la década de 1950, la formación bruta de capital alcanzó un promedio del 20% de incremento”. (Figueroa Salazar, 2009, p. 44).

Para la década de los setenta, El Salvador inició un gradual proceso de apertura a la inversión extranjera sobre todo por el fracaso del proceso de integración económica de Centroamérica. Para 1977 la presencia de maquiladoras en el país era una realidad aunque la economía seguía dependiendo, en gran medida, de la exportación de café y algodón.

A pesar de la mejora de la economía desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de la década de los setenta, esto no significó una mejora en la calidad de vida de la población, porque de acuerdo con Gordon Rapoport (1989):

“la concentración de la propiedad de la tierra y del ingreso tendrían repercusiones en las condiciones de vida de la población rural, que se manifiestan en los índices de mortalidad, de desnutrición y en las tasa de analfabetismo. De acuerdo con los cálculos realizados por el Programa Regional de Empleo de América Latina y el Caribe con base en datos censales de 1971, de cada 1 000 nacidos vivos, 115 morían antes de cumplir un año de edad. En lo que concierne a la atención médica, datos elaborados a partir de los certificados de defunción indican que sólo en el 19% de las

defunciones hubo certificados médicos, es decir, ayuda médica. Las causas de las enfermedades más extendidas en El Salvador están relacionadas con bajos niveles de ingresos: deficiencia nutricional, infecciones por ausencia de medidas preventivas y falta de atención médica oportuna”. (p. 33).

Con los datos que presenta Gordon Rapoport se nota que el crecimiento económico no se traduce en desarrollo y la situación de pobreza y desigualdad se acentuaría a mediados de la década de los setenta, ya que durante esta década se registró un bajo crecimiento económico, el cual sería uno de los detonantes del conflicto armado en El Salvador. Al finalizar la década de los setenta se presentan cambios importantes en la economía del país. Luis Armando González (1999) sostiene que las reformas agrarias de la primera Junta Revolucionaria de Gobierno y las realizadas durante la administración de José Napoleón Duarte (1984-1989) tuvieron un impacto político pero fue más drástico el cambio en lo económico porque:

- Movilizó una abundante mano de obra campesina hacia el sector cooperativo en detrimento de los cultivos tradicionales de exportación.
- Permitió al Estado asumir la responsabilidad en la comercialización externa del café, el algodón y la caña de azúcar, restando protagonismo a los grupos oligárquicos tradicionales.

Estas transformaciones en la economía salvadoreña surtirían mayores efectos negativos en la década de los ochenta, en pleno conflicto armado en el país. Durante estos años, “se experimentó un clima permanente de violencia e inestabilidad en todo el país, pero el sector que cargó con el mayor costo fue, sin duda alguna, el agrícola. Si en algún momento se puede trazar un corte histórico de cuándo El Salvador dejó de ser un país agrícola, es, precisamente, en los años del conflicto. La agricultura había reducido durante tres décadas su proporción en el PIB”. (González, 1999, p. 57).

Como se puede apreciar, el sistema económico salvadoreño se caracteriza por la mala distribución de la riqueza y la concentración de ésta. El crecimiento en el PIB y en el PIB per cápita obedece, al aumento de los costos de las materias primas que El Salvador exporta, y la disminución obedece a las caídas de los precios de éstas. También se explicó que la concentración de la tierra, en un país con una

escasa extensión territorial, prevalece; lo que ocasiona conflictos sociales entre los grandes productores y los pequeños productores que han sufrido la expropiación de sus tierras.

El sistema económico se vendría abajo una vez que inició el conflicto armado en el país. Aunque, en parte, el fracaso del proceso de integración en la región afectaría el crecimiento económico de El Salvador, situación que se complejizaría durante el conflicto armado en el país. En el siguiente apartado, se analiza el proceso de integración centroamericano y las implicaciones que tuvo para el crecimiento económico en El Salvador.

2.3. EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO: ¿VÍA HACIA EL DESARROLLO?

La historia económica de El Salvador estaría incompleta sin mencionar el proceso de integración que Centroamérica ha venido forjando desde finales del siglo XIX. Es por ello, que es necesario describir este proceso y la forma en que impactó a la economía salvadoreña.

El proceso de integración económica de Centroamérica es el primero de todos los que han tenido lugar en América Latina y el Caribe. El primer intento de integración en la región data del siglo XIX con la anexión de la Capitanía General de Guatemala y el resto de la región a México en diciembre de 1821. Sin embargo, al poco tiempo la región decide separarse de México e inició la construcción de la “Patria Grande” con la Constitución Federal del 22 de noviembre de 1824, formando la República Federal de Centroamérica. Por diferencias entre los distintos niveles de gobierno la República se fue disolviendo poco a poco, primero con la salida de Nicaragua en 1838 y posteriormente con la salida de Costa Rica y Honduras en el mismo año, quedando disuelta en 1840, aunque El Salvador aceptó la desintegración hasta 1841.

El proceso de integración se retomó hasta mediados del siglo XX. La decisión de ir nuevamente hacia la integración de las cinco economías nacionales se tomó el “16 de junio de 1951, y el 10 de junio de 1958 se suscribió el Tratado de Asociación

Económica y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana” (Guerra-Borges. 1988, p. 15). A continuación se explican los resultados de la firma de estos tratados.

El 14 de octubre de 1951 se firmó la Carta de San Salvador, la cual dio origen a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Esta instancia constituyó uno de los esfuerzos más significativos de asociación regional después de la disolución de la República Federal de Centroamérica. Sin embargo, la ODECA contaba con un “carácter limitado que inicialmente sólo encontró la coincidencia en aspectos muy generales, tal como el propósito de buscar solución conjunta a los problemas comunes y promover el desarrollo económico, social y cultural mediante la acción cooperativa y solidaria”. (Torres Rivas, 1989, p. 168).

Los primeros diez años de la ODECA (1951-1961) no son considerados muy ricos. Las razones del fracaso de la organización, en sus primeros años, las podemos dividir por factores de carácter internos y de carácter externos. Respecto a los factores internos, que no permitieron que la ODECA desempeñara un papel relevante en el proceso de integración, se encuentran las rencillas entre los Estados miembros. Tal es el caso del enfrentamiento entre “Costa Rica y Nicaragua de 1955, ante la invasión del territorio costarricense por fuerzas opositoras al Gobierno de José Figueres Ferrer, con el apoyo del Gobierno de Anastasio Somoza. Ello implicó la convocatoria del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca por parte de Costa Rica”. (Marín y Suárez, 2014, p. 48).

En cuanto a los factores de carácter externo encontramos la difícil situación a la que la ODECA tuvo que enfrentarse a causa del enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Centroamérica, queriendo o no fue incorporada a la zona de influencia de Estados Unidos, por lo que cualquier sospecha de simpatía con el comunismo debía ser reprendida. En este sentido, el gobierno de Jacobo Árbenz Guzmán de Guatemala (1951-1954) fue acusado de “comunista”, señalan Marín y Suárez (2014) por el Departamento de Estado de Estados Unidos porque la “política de reforma agraria afectaba los intereses de grandes latifundistas y por supuesto de la United Fruit Company. El asunto tuvo implicaciones regionales

cuando Guatemala, en el seno de la ODECA, se opuso a una resolución anticomunista propuesta por El Salvador. Esta segmentación provocó diversas posposiciones de las reuniones de la organización. Derrocado el régimen de Árbenz Guzmán, Guatemala volvió a la ODECA y aprobó la resolución en disputa”. (p. 48).

Es importante destacar que los propósitos de la ODECA eran más de tipo político que económico y que fue el primer intento de retomar el sentido de integración regional que había quedado truncado con el fracaso de la República Federal Centroamericana²⁷. No obstante, a inicios de los años cincuenta, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) “aporta un argumento económico con el paradigma de la industrialización por sustitución de importaciones, cuyo fundamento era el desarrollo de las industrias al crear un mercado cautivo a escala regional y otorgándoles protección ante las importaciones extrarregionales, especialmente de bienes manufacturados”. (Marín y Suárez, 2014, pp. 49-50).

Para lograr la industrialización por sustitución de importaciones era necesario que la región se integrara económicamente, de manera separada sería sumamente complicado para los países centroamericanos lograr este propósito. Así, en 1958 se suscribió el Tratado de Asociación Económica y en 1960 el Tratado de Integración Económica Centroamericana iniciando así de manera formal el proceso de integración económica centroamericana, ya que mediante éste los países acuerdan perfeccionar un régimen de libre intercambio en un periodo de cinco años. Con el Tratado de Integración Económica Centroamericana se establece el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

El principal objetivo principal del MCCA era unificar a las economías de los países e impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. El MCCA entró en vigor el 4 de junio de 1961, y mediante éste se promovió la industrialización de Centroamérica. Con el mecanismo la región experimentó un progreso económico apreciable. En el

²⁷ La ODECA continuó trabajando y renovó la Carta de San Salvador en 1962 dándole mayores atributos en el discurso pero no en la práctica.

periodo de 1960-1970 la región tuvo un progreso económico importante. Por ejemplo, “el ingreso por habitante como la población aumentó al cuádruple. La expansión de las exportaciones fue sustancial, el proceso de industrialización avanzó y el sector manufacturero llegó a representar aproximadamente el 20% del PIB regional” (Lizano, 1990, p. 15).

Siguiendo con los argumentos de Lizano (1990), el MCCA favoreció el crecimiento económico de la región, mas no propició un desarrollo social y las fallas del mercado era evidentes a mediados de la década de los setenta por lo siguientes factores:

- 1) La pobreza, dado el volumen de bienes y servicios disponibles.
- 2) La desigualdad, debido a la distribución del ingreso y a la marginalidad de una proporción elevada de la población.
- 3) La vulnerabilidad, en vista de la pequeñez, la apertura y la estructura del comercio exterior.

Por otra parte, acordes con el comportamiento de la economía internacional, a partir de la crisis petrolera, estas economías sufrieron fuertes impactos, por ejemplo: el aumento del precio de las importaciones, la disminución del precio de las exportaciones y la elevación de las tasas de interés. Por lo cual, podemos decir que el MCCA fracasa porque no logró su objetivo inicial.

Las condiciones económicas, políticas y sociales para Centroamérica, en el ámbito nacional y en el ámbito de la integración regional, empeorarían en la década de los ochenta por el estallido de distintos procesos que desestabilizaron a la región, entre ellos: la revolución sandinista en Nicaragua; la insurrección en Guatemala, que se convirtió en una guerra civil; el levantamiento del FMLN y otros grupos de izquierda en El Salvador; la aparición de los ‘contras’, como grupo insurgente en Honduras.

La CEPAL manifestó su preocupación en los primeros años de la década de los ochenta porque el proceso de integración centroamericano se encontraba truncado. En un estudio de la CEPAL, se plasma esto al decir que en el “plano económico, los movimientos armados centraron la atención de los gobiernos en los asuntos internos y éstos relegaron a un segundo lugar la prioridad acordada al

esquema de integración regional. El deterioro de las economías de la región, a raíz de la inestabilidad política, tuvo una influencia negativa en las perspectivas de la integración, y la capacidad productiva se vio de nuevo afectada por la desviación de recursos a actividades de defensa y hacia sectores no productivos, así como por la migración de la mano de obra y la fuga de capitales”. (CEPAL, 1989, pp. 1-2). Un dato que ilustra este panorama es el intercambio intrarregional que decreció de 1,100 millones de dólares en 1980 a 466 millones en 1986.

Ante la magnitud del conflicto armado en Centroamérica, pareció que el proceso de integración, que se presentaba como una vía de desarrollo para la región, se vendría abajo y los logros obtenidos por poco más de 30 años se diluirían por la disminución del comercio entre los países pero más grave por las rencillas entre los países centroamericanos.

A inicios de la década de los noventa, en un contexto internacional en el que se ponía fin a la confrontación este-oeste y la puesta en marcha de mecanismos para lograr la pacificación de Centroamérica, los gobiernos de la región decidieron transitar hacia una nueva etapa de integración regional. “En ese sentido, los presidentes centroamericanos reunidos en Tegucigalpa, Honduras, el 13 de diciembre de 1991, suscribieron el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA, por medio del cual constituyeron el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), integrado por Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y ahora también por Panamá” (Blanco Fonseca, 2014: 75). Posteriormente se adhirieron como miembros plenos Belice en el año 2000 y, a partir de 2013, la República Dominicana como miembro.

“La creación del SICA fue respaldada por la Asamblea General de la ONU, en su Resolución A/48L del 10 de diciembre de 1993, quedando el Protocolo de Tegucigalpa debidamente inscrito ante la misma. Esto permite que sea invocado internacionalmente y, además, le permite a los órganos e instituciones regionales del SICA relacionarse con el Sistema de las Naciones Unidas. El SICA tiene categoría de Observador Permanente en dicha organización” (SICA, 2015).

Además, mantiene vínculos de diálogo y cooperación con otras organizaciones internacionales y regionales.

Con el establecimiento del SICA, se “suscribieron otros acuerdos complementarios con la finalidad de mejorar la organización, como el Protocolo al Tratado General de Integración Económica, suscrito el 29 de octubre de 1993, en el que las partes se comprometen a alcanzar, de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la Unión Económica Centroamericana; el Tratado de Integración Social suscrito el 30 de marzo de 1995; la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), suscrito el 12 de octubre de 1994; y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito el 15 de diciembre de 1995” (Ortiz Castillo, 2006, p. 11).

2.4. EL CONFLICTO ARMADO EN EL SALVADOR Y LAS TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS EN LA POSGUERRA

Consideramos pertinente realizar un breve recuento de la guerra civil de El Salvador para poder explicar los cambios que tuvo la economía durante y después del conflicto. Para poder finalizar, en la última parte de este capítulo, la situación actual del desarrollo en el país. No se pretende hacer un recuento exhaustivo del conflicto armado, simplemente se busca poner en contexto al lector para que pueda vislumbrar un panorama más amplio de la compleja realidad que vive El Salvador y se demuestre que la categoría de PRM, desde el punto de vista del PIB per cápita, es insuficiente para determinar el grado de desarrollo de un país.

El origen del conflicto armado en El Salvador obedece a dos problemas centrales: 1) la cerrada estructura de poder, cuyo control han detentado la institución militar y la burguesía multisectorial, y la concentración de la propiedad de la tierra y de las principales actividades económicas en manos de aquélla, de esta última ya la hemos analizado en el apartado anterior; y 2) el contexto internacional influyó en que la crisis de El Salvador, tuviera un gran impacto.

En el plano interno, “la polarización política – a partir de la segunda mitad del decenio de 1970- fue producto, por un lado, de la convergencia ideológica y

organizativa de sectores de la iglesia con grupos de la izquierda revolucionaria, que integraban la lucha armada al combate político y, por el otro, de las repercusiones que tuvo la fracasada tentativa de reforma agraria en la sociedad. A partir de entonces se abrió paso el proceso de erosión de la legitimidad del Estado”. (Gordon Rapoport, 1987, p. 16).

La crisis política se originó, en gran medida, “por la incapacidad de negociación del gobierno frente a las acciones de descontento popular. En consecuencia, el Estado recurrió a la violencia como único recurso a su alcance para lograr la contención social, y los antagonismos en la vida política se agudizaron más”. (Fonseca, 1996, p. 268). De esta manera, el golpe de Estado de octubre de 1979 marcaría el inicio del conflicto armado en El Salvador.

La llamada oficialidad joven del ejército, fracción progresista de las fuerzas armadas del país, derrocaron al general Carlos Humberto Romero. Los militares se unieron con el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y establecieron una Junta Revolucionaria de Gobierno, encabezada por Napoleón Duarte, que emprendió reformas en materia agraria, económica y de comercio exterior para tratar de dar solución al descontento social, aunque éstas no surtieron el efecto deseado.

El gobierno producto del golpe de Estado fue incapaz de estabilizar la situación económica y política del país. La incapacidad de conciliar intereses entre los distintos grupos permitió a “la izquierda revolucionaria convertirse en alternativa de poder. A ello contribuyeron su capacidad de movilización y de convocatoria de amplias capas populares y el deterioro de la legitimidad interna y externa del Estado. Así, el conflicto político-ideológico se extendería al ámbito militar”. (Gordon Rapoport, 1987, p. 16).

Para Toussaint (1993) el periodo 1970-1980 se puede dividir en dos etapas:

- 1) 1970-1975: nacimiento y consolidación de las organizaciones político-militares
- 2) 1975-1980: fusión de las organizaciones político-militares con la lucha de masas.

El nacimiento de las organizaciones político-militares obedece, a nuestro juicio, a dos razones. La primera, tiene que ver con el agotamiento del modelo de integración en la región y la aparición de una burguesía industrial que comenzaba a cuestionar el papel que la oligarquía agroexportadora había jugado. La segunda razón, se relaciona con la historia electoral del país, es decir, con la serie de fraudes electorales que el país presencié en 1971 y 1977 cuando se convocaron comicios para elegir presidente y diputados en 1974. Además de las dos razones anteriores, la represión hacia cualquier tipo de oposición se acrecentó y, por otra parte, las condiciones de vida y laborales de las clases obreras y campesinas habían iniciado un proceso de pauperización.

Por su parte, la fusión de las organizaciones político-militares con la lucha de masas obedece a la conformación de los grupos beligerantes. Para Lungo Uclés (1990) durante el conflicto armado en el periodo 1979-1989 se identifican dos fases, lo cual permite identificar cómo se fusionaron las organizaciones político-militares con las masas (obreras y campesinas). En la primera etapa, el polo contrainsurgente está constituido por el PDC, las fuerzas armadas que son apoyadas por la administración de Reagan; por su parte, el polo revolucionario está integrado por el FMLN y el Frente Democrático Revolucionario (FDR). Esta fase cubre el periodo de 1980 hasta 1988, cuando ARENA logra la mayoría en la Asamblea Legislativa y el gobierno de Duarte comienza a derrumbarse. Durante la segunda fase, el polo contrainsurgente pasa a estar constituido por ARENA, las fuerzas armadas y ahora cuentan con el apoyo del presidente Bush, mientras el polo revolucionario se mantiene y fortalece.

Gordon Rapoport (1987) añade que a la conformación de los dos polos se vendrían a insertarse los cambios producidos en la sociedad por el crecimiento económico dado en los años cincuenta y setenta, sobre todo la ampliación de las clases medias, la mayor complejidad de las relaciones sociales, la completa inscripción del campesinado a la esfera de la circulación y el aumento de la población rural sin acceso a la tierra.

Como se mencionó, el contexto internacional también incidió en el desarrollo del conflicto armado en El Salvador. Ante un mundo que se encontraba dividido en dos polos de poder, El Salvador quedó inmerso dentro del bloque que encabezaba Estados Unidos. El gobierno de Washington apoyó abiertamente al ejército salvadoreño con el fin de evitar una situación como la de Nicaragua.

El apoyo militar que proporcionó Estados Unidos al ejército salvadoreño era evidente, de acuerdo con Martínez Peñate (1995), la ayuda militar que este país proporcionaba al ejército se estimó, en un promedio, de un millón de dólares diarios durante la década de 1980. En el tercer capítulo se profundiza sobre el papel que desempeñó la ayuda que Estados Unidos ofreció a El Salvador en la posguerra.

Los resultados de doce años de guerra fueron devastadores para el país, de acuerdo con Figueroa Salazar (2009), al final del conflicto la situación del conflicto se puede resumir en:

- Más de 50 000 muertos. Esta cifra incluye las víctimas de los dos bandos.
- Más de medio millón de refugiados en el exterior.
- Aproximadamente 300 000 personas desplazadas dentro del territorio salvadoreño.
- El país produce el 25% menos que antes de iniciarse la guerra civil.
- Ochocientos millones de dólares en pérdidas en las instalaciones dañadas durante la guerra.

Además de los daños materiales, el conflicto bélico dejó una serie de secuelas que crearon o estimularon las condiciones para la existencia de la violencia social que en la actualidad vive El Salvador. Sin embargo, Cruz (1997) agrega que el “desborde de la violencia posbélica no es casual. Tal y como se plantea la violencia en la actualidad, los elementos contextuales que han facilitado la instalación de la violencia fueron creados o exacerbados como producto del conflicto armado salvadoreño. La cultura de la violencia, la debilidad institucional de los sistemas policiales y de justicia y la disponibilidad de armamento constituyen secuelas de la guerra que se convirtieron en factores condicionantes del fenómeno contemporáneo”. (Cruz, 1997).

González (1997) menciona que El Salvador pasó de sufrir una violencia armada, ocasionada principalmente por el Estado, a una violencia social. La violencia social puede ser explicada a partir de los problemas estructurales que atraviesa cualquier sociedad que se encuentra segmentada. En este sentido, la distribución desigual del capital simbólico y material entre los individuos y los grupos constituye uno de los principales elementos para explicar la violencia social en El Salvador.

El problema de la violencia social se comenzó a convertir en un tema visible para la sociedad salvadoreña a mediados de la década de los noventa, el otro problema era cómo abordarlo. De manera general, se puede decir que la “derecha, en el poder por más de 20 años, primero negó la existencia de tal problema, luego privilegió la estrategia de mano dura, pero siempre con pocos resultados. La izquierda y la sociedad civil, generalmente de tendencia de izquierda, por su parte, han abogado que la violencia es un problema social, relacionada con la pobreza, la desigualdad prevaleciente en el país, la debilidad de las instituciones y la historia violenta nacional”. (Réserve, 2008, pp. 159-160). Más adelante, se señalan los efectos que tiene la violencia social en el proceso de desarrollo en el país.

Además de las pérdidas materiales y humanas, así como la aparición de la violencia social como realidad de El Salvador posbélico; las transformaciones en la economía surtirían efectos en la configuración del Estado salvadoreño, en un sentido social ya que habría modificaciones en el tipo de modelo económico que el país seguiría, una vez que terminó el conflicto armado. Aunque estas transformaciones se dieron durante el conflicto y posterior a éste.

En los años ochenta “se experimentó un clima permanente de violencia e inestabilidad en todo el país, pero el sector que cargó con el mayor costo fue, sin duda alguna, el agrícola. Si en algún momento se puede trazar un corte histórico de cuándo El Salvador dejó de ser un país agrícola, es, precisamente, en los años del conflicto. La agricultura había reducido durante tres décadas su proporción en el PIB”. (González, 1999, p. 57).

Durante el conflicto armado hubo, evidentemente, un decrecimiento económico. Por ejemplo, la CEPAL (1988) analiza la situación económica del país en 1987 y menciona que tras el estancamiento registrado en ese año, la economía salvadoreña reinició su recuperación, aunque fue lenta durante el segundo quinquenio de la década de los ochenta. El PIB se expandió casi 3% pero su nivel fue 7% inferior al de 1980, en tanto que en términos del PIB per cápita, éste fue equivalente al de hace un cuarto de siglo.

Las repercusiones de la disminución del PIB se reflejaron en la calidad de vida de la población. Benítez Manaut (1988) señala que comparando 1985 con 1977 se ha incrementó la incidencia de la pobreza extrema: en 1977, de un total de casi 800 mil familias, 254 mil se encontraban en esa situación; mientras que en 1985, de 946 mil familias, 418 mil (50% de la población) se encontraba en situación de pobreza extrema.

Otros datos que ejemplifican el deterioro de la calidad de vida de la población son: una tasa del 10.2% de la población económicamente activa en desempleo en 1970, a 30% en 1984, mientras que el subempleo creció de 44.6% en 1970 a 55% en 1980. Para comprender el descenso de la calidad de vida, argumenta Benítez Manaut (1988), hay que entender que los ingresos se empelaban en mantener las actividades bélicas. “En 1979 el gasto militar consumía el 8.7% del gasto gubernamental, mientras que en 1986 éste es de 28.3%. En cambio, el gasto en educación disminuye del 20.1% al 15.29% en el mismo periodo y el gasto en salud baja del 10.17% al 7.10%”. (p. 530).

Para salir del estancamiento económico, durante el transcurso del enfrentamiento y el posterior a éste, hubo al menos tres procesos significativos que contribuirían a delinear la nueva economía salvadoreña. Lungo Uclés (1990) menciona que estos procesos son²⁸:

²⁸ Las transformaciones económicas en El Salvador deben ser contextualizadas en un ámbito regional, es decir, no fueron únicas en el país sino que obedecieron a una lógica de apertura económica que América Latina debía seguir de acuerdo con parámetros establecidos por los organismos financieros internacionales. A pesar de adoptar una política económica de corte neoliberal lejos de traer beneficios, causó mayores

1. Las reformas decretadas en 1980 y la ayuda externa²⁹, en especial la proveniente de Estados Unidos.
2. Las transformaciones de la dinámica poblacional y el impacto de las remesas.
3. El planteamiento económico de la primera administración de ARENA.

En cuanto al primer proceso, las reformas implementadas en El Salvador en 1980 fueron: la agraria, la bancaria y la de comercio exterior. La reforma agraria contempló tres fases: “la primera que afectaría las tierras de una extensión de 500 hectáreas (decreto 154 del 8 de marzo de 1980); la segunda que traspasaría tierras agrícolas a favor de cultivadores directos (decreto 207 del 29 de abril del mismo año); y la tercera, que afectaría inicialmente las propiedades entre 100 y 500 hectáreas, y que se modificó en 1983, limitándose a las propiedades entre 245 y 500 hectáreas (artículo 105 de la Constitución de 1983). (Lungo Uclés, 1990, pp. 86-87).

A pesar de la redistribución de la tierra, que planteaba la reforma agraria, ésta no tuvo un impacto significativo en la transformación del sistema económico. Con la reforma solamente se entregaron el equivalente al 14.1% del territorio arable a pequeños campesinos, situación que se explica porque aún se encontraba latente el conflicto y a que las tierras entregadas eran de mala calidad para la agricultura.

Las reformas a la política bancaria y la política comercial ambas reformadas en 1980 y que tendrían modificaciones a lo largo de la década, obedecieron a la lógica de reformar el Estado en el sentido de hacerlo más eficiente mediante la reducción de la participación de éste en la economía. Para lograr este objetivo, el Estado salvadoreño privatizó los recursos que fueron expropiados durante las

estragos en el desarrollo de El Salvador, en particular, y en general de la región. Por ejemplo, en términos de pobreza, la crisis de los años ochenta o la llamada década pérdida y las políticas de ajuste dejaron como saldo al finalizar la década con niveles de pobreza e indigencia superiores a los del año 1980. “Alrededor del 44% de la población latinoamericana (183 millones de personas) tenía ingresos por debajo de la línea de pobreza lo que significa que el 37% de las familias son pobres. El 17% de las mismas están en condiciones de indigencia”. (Tokman, 1991, p. 82). Aunado a esto, “el PIB real por habitante ha disminuido más de un 8%, su participación en el PIB mundial ha bajado del 8% al 6%, las exportaciones de la región apenas alcanzan el 40% del espacio relativo que ocupaban en el comercio mundial de hace cuarenta años y a lo largo de la década la transferencia neta negativa de recursos habrá superado los 200, 000 millones de dólares, sin que por ello se haya desvanecido el peso agobiante de la deuda”. (Valenzuela Marzo, 1991, p. 381).

²⁹ Por ayuda externa en este sentido se entiende el apoyo económico que Estados Unidos brindó al gobierno salvadoreño para mantener la ofensiva contra la guerrilla. Sin embargo, la mayor parte de la ayuda fue destinada a fines bélicos por lo que no puede ser considerada como AOD, aunque como se verá en el texto hay un porcentaje de esta ayuda a cuestiones relacionadas con el desarrollo durante el conflicto armado.

juntas revolucionarias de los años ochenta, es decir, la banca y el comercio exterior.

En cuanto a la ayuda externa, principalmente la proveniente de Estados Unidos, provocó que El Salvador se volviera altamente dependiente del financiamiento externo durante y después del conflicto armado. Rubio-Fabián, *et al*, (2004) menciona que la mayor parte de la ayuda externa recibida durante el conflicto armado era de carácter militar y provenía de la ayuda bilateral de Estados Unidos. La ayuda militar que este país proporcionó a El Salvador durante los años de la guerra pudo haber sobrepasado los 3 mil millones de dólares. Otra parte menos significativa de esta ayuda externa se canalizó bajo el rubro de cooperación internacional o ayuda humanitaria, y fue fundamentalmente destinada a apoyar las poblaciones de refugiados y desplazados por la guerra.

La ayuda que Estados Unidos proporcionó a El Salvador durante el conflicto, desplazó al Estado salvadoreño en sus funciones de planificación y dirección del gasto. El motivo fundamental que llevó al gobierno de Washington a apoyar al gobierno en turno en El Salvador fue evitar un episodio como el ocurrido en Nicaragua en 1979. Como se comentó, entre 1981 y 1987, la ayuda externa a El Salvador fue de aproximadamente 3 mil millones de dólares.

“En promedio, se han dedicado anualmente más de 400 millones de dólares. Tomando en cuenta el PIB del país (que, por ejemplo, en 1984 fue de aproximadamente mil 800 millones de dólares) y el gasto gubernamental, la ayuda de Estados Unidos es del 20% para el primero; y para el segundo, ya en 1986, la asistencia de Estados Unidos supera el gasto gubernamental (en 1986 éste fue de 582 millones de dólares, y la asistencia de Estados Unidos para el año fiscal 1987 fue de 608 millones de dólares”. (Benítez Manaut, 1988, p. 532).

De la ayuda recibida por parte de Estados Unidos, el 70% de ella se dedicaba al gasto militar y sólo el 30% restante al beneficio de la población expresada en proyectos de desarrollo. A pesar del apoyo económico proporcionado al gobierno y la guerra de baja intensidad contra el FMLN, los esfuerzos de Estados Unidos no

surtieron los efectos deseados ya que la insurgencia, además de ganar territorios, se veía como una verdadera alternativa, por lo que poco a poco comenzó a ganar apoyo internacional, como lo vimos con la Declaración Franco-Mexicana, por lo que la vía de la negociación se veía como la solución al conflicto en El Salvador.

El proceso de paz significó una esperanza para retomar el camino del crecimiento económico. Durante la década de los ochenta y debido a la grave situación que implicaban las guerras civiles, se inicia un proceso de pacificación comprendido por dos fases: “la primera conocida como el “Proceso de Contadora”³⁰ en el que gobiernos amigos de la región (Colombia, México, Panamá y Venezuela, conocidos como el Grupo de Contadora) deciden apoyar a Centroamérica en la búsqueda de soluciones para los graves problemas que la aquejaban en esa época y, la segunda fase, conocida como el “Proceso de Esquipulas”³¹, en donde son los propios estados centroamericanos quienes toman las riendas del proceso para alcanzar la paz en la región”. (Aldecoa Luzárraga, 1988, p. 6).

Durante el Procesos Contadora “se manifestó la necesidad de intensificar el diálogo a nivel latinoamericano, como medio más eficaz para enfrentar los problemas políticos, económicos y sociales que pudieran comprometer la paz y la democracia. Asimismo, se expresaba la preocupación por la injerencia foránea, directa o indirecta, en los conflictos centroamericanos y se hacía un llamado urgente a los países del istmo para que redujeran las tensiones y establecieran las bases para un clima permanente de convivencia pacífica, todo ello a través del

³⁰ El Grupo Contadora surgió de una reunión que sostuvieron los ministros de relaciones exteriores de Colombia, México, Panamá y Venezuela en la isla Contadora en enero de 1983. “Los objetivos de Contadora eran detener una conflagración bélica en el área, crear condiciones de paz mediante acuerdos destinados a eliminar el armamentismo y la presencia militar extranjera e impulsar un proceso de desarrollo económico y social en la región”. Bernardo Sepúlveda. (1984). Reflexiones sobre la política exterior de México. *Revista mexicana de política exterior* (7).

³¹ El Proceso de Esquipulas fue una reunión que sostuvieron los presidentes centroamericanos en Esquipulas, Guatemala los días 24 y 25 de mayo de 1986. Los mandatarios de la región decidieron “formalizar las reuniones de Presidentes como una instancia necesaria y conveniente para analizar los problemas más urgentes que se presentan en el área en relación a la paz y al desarrollo regional, y buscarles soluciones apropiadas. Expresan, en este contexto, su profundo agradecimiento a la comunidad internacional por los diversos esfuerzos desarrollados en favor de la solución de nuestros graves problemas, a la vez que reiteran la confianza en poder seguir contando con el concurso de su valioso apoyo. Parlamento Centroamericano. (2015). *Esquipulas I*.

diálogo y la negociación. También se reafirmó la obligación de los Estados Unidos de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales. (Toussaint, 1993, p. 191).

En cuanto al segundo proceso que señala Lungo Uclés (1990), referente a las transformaciones de la dinámica poblacional y el impacto de las remesas, el conflicto armado provocó la movilización de un porcentaje considerable de la población salvadoreña y la transformación de la fisonomía de la estructura económica.

Segundo Montes (1984) indicaba que para mediados de la década de los ochenta, aproximadamente había un medio millón de desplazados internos, un cuarto de millón refugiados en Centroamérica y México, y cerca de un cuarto de millón de migrantes en los Estados Unidos, lo que sumaba el 25% de la población del país para ese entonces. Por otra parte, Lungo Uclés (1990) menciona que las cifras oficiales, presentadas por la Comisión Nacional de Asistencia a la población desplazada daban, para finales de 1985, 406 936 desplazados, de los cuales el 43.9% correspondían a la zona oriental de país, la más afectada por la guerra.

El desplazamiento también provocó que las remesas aumentaran, constituyendo la segunda fuente de ingreso, después del financiamiento proveniente de Estados Unidos a la economía salvadoreña. De acuerdo con el estudio de Segundo Montes (1984), el monto de las remesas durante el conflicto suma alrededor de 1 400 millones de dólares al año, lo que es equivalente a la suma de la ayuda norteamericana y el conjunto de las exportaciones del país; es más del doble de estas últimas y casi el doble del presupuesto anual de la nación.

En cuanto a los cambios en la fisonomía poblacional, el desplazamiento producto del conflicto, transformó al campo salvadoreño. En 1971 la población rural era del 60.4%, para finales de los años noventa, el campesinado representaba el 48% de la población total del país. González (1999) menciona que estos cambios poblacionales originaron el quiebre de la agricultura como el eje principal de la

economía salvadoreña e inició un proceso de urbanización y de reestructuración económica que se expresaría durante los primeros gobiernos de ARENA.

El último proceso que señala Lungo Uclés se refiere al planteamiento económico de la primera administración de ARENA encabezada por Alfredo Cristiani. El principal objetivo, del primer presidente electo tras el conflicto, era implementar los Acuerdos de Paz que se habían firmado el 16 de enero de 1992. Tres fueron los temas fundamentales abordados en los Acuerdos de Paz: el político, el económico y el judicial³².

En el terreno económico, los Acuerdos de Paz estipularon una serie de mecanismos orientados hacia la reforma del modelo económico. De esta manera, las transformaciones económicas más radicales en El Salvador comenzaron una vez terminada la guerra civil. “La gestión económica de los diferentes gobiernos de ARENA tiene la particularidad, entendible por lo demás, de que puede ser evaluada partiendo de la premisa de que todos actuaron bajo la misma línea de pensamiento a partir de las bases filosóficas y doctrinarios que inspiraron la creación del partido, que claramente lo ubican dentro del conservadurismo inobjetable, tanto en lo político como en lo económico”. (Vidal, 2010, p. 101).

De esta manera, los gobiernos de ARENA, de ideología de derecha, iniciaron el proceso de apertura económica del país. Durante la gestión de Alfredo Cristiani, el Plan de Desarrollo Económico y Social (1989) marcaría las nuevas directrices de la política económica, estas nuevas líneas se concretan en cuatro puntos³³:

- La propiedad privada es condición necesaria para la eficiencia de la producción.

³² De acuerdo con González (1999), en el ámbito político, los acuerdos de paz estipularon una serie de pasos orientados a la democratización del sistema político, lo cual suponía no sólo la salida de los militares del ejercicio del poder político, sino la renuencia a las vías autoritarias como mecanismo para disputar y acceder a la gestión estatal, la aceptación del pluralismo ideológico y político, y el fortalecimiento de los partidos y el parlamento. Mientras que, en el ámbito judicial, los Acuerdos de Paz plantearon una serie de reformas, cuyo propósito era fortalecer y hacer más eficiente la administración de justicia en el país.

³³ Estas nuevas reformas a la economía salvadoreña no son exclusivas de ella. Hay que recordar que a inicios de los años noventa se implementaría en América Latina y el Caribe el llamado Consenso de Washington que buscaba poner fin a la década pérdida de la región mediante una mayor disciplina macroeconómica.

- El mercado libre asegura la mejor asignación de recursos.
- La competencia garantiza el funcionamiento del mercado.
- El Estado tiene un papel subsidiario.

Con estas líneas de pensamiento económico, queda claro que El Salvador iniciaba su tránsito hacia la apertura comercial. El papel del Estado era de regulador para el buen funcionamiento del mercado y apoyaría al desarrollo de las clases de ingresos más bajos. No obstante, la economía del país no se encontraba lo suficientemente fuerte para competir en el exterior, la guerra había afectado la industria del país y ahuyentado la inversión extranjera, por lo que la política económica después de la guerra se planteaba dos objetivos. El primero de ellos fue poner en marcha las nuevas directrices de la política económica para lograr la estabilidad política del país; el segundo, que la implementación de esta nueva política generara desarrollo. Estos planteamientos se lograron, la CEPAL menciona que:

“en 1992 el PIB aumentó casi 5%, la mayor tasa desde fines de los setenta, en tanto que el auge de las importaciones contribuyó a duplicar el ritmo de expansión de la oferta global de bienes y de servicios, que rebasó así el 7%. La inversión fue el componente más dinámico de la oferta agregada; a su vez, el consumo fue estimulado por la gran afluencia de remesas de salvadoreños residentes en el exterior. El dinamismo se propagó a todos los sectores: la agricultura creció; la construcción volvió a avanzar, apoyada por las obras públicas; y el sector manufacturero elevó su ritmo por tercer año consecutivo. (CEPAL, 1993, p. 1).

El cambio más significativo de la restructuración económica de El Salvador fue la adopción del dólar estadounidense como moneda de curso legal. La Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Integración Monetaria el 30 de noviembre de 2000. “Los principales argumentos que sustentaron la medida fueron evitar en el futuro la devaluación, mantener ligada la inflación a la evolución de los precios en las economías desarrolladas, crear las condiciones para la reducción de la tasa de interés y en general favorecer el clima de inversión en el país. La media suponía entre otros aspectos relevantes, mantener la disciplina fiscal, elevar la productividad y la flexibilización del mercado laboral”. (Vidal, 2010, p. 295).

A pesar de la estabilidad macroeconómica que proporcionaría la dolarización de la economía salvadoreña, en el nivel microeconómico hubo afectaciones. “Por

ejemplo bajo un régimen dolarizado el deterioro abrupto de los términos de intercambio, en vez de traducirse en la típica crisis de balance de pagos e inflación, seguramente se manifestaría en una contracción más severa y más larga de los niveles de actividad y de empleo, de otra manera, en un régimen de dolarización plena, las políticas económicas para hacer frente a un choque adverso, tendrían un componente deflacionario más marcado y persistente en términos de empleo, producción y pobreza”. (Ibarra, Moreno Brid, *et al*, 2004, pp. 85-86).

En suma, la dolarización tuvo efectos positivos en el ámbito macroeconómico pero no así en el ámbito microeconómico. Se buscó contar con estabilidad financiera que le permitiera al país contar con recursos y tratar de atraer a la inversión extranjera. Sin embargo, con la adopción del dólar no hubo aumento significativo en los salarios e incluso productos de la canasta básica incrementaron.

Con el recuento del conflicto armado en El Salvador y las implicaciones económicas que tuvo éste en el proceso de desarrollo, queda claro que el PIB como indicador es incapaz de demostrar la realidad por la que atraviesa un país. En el caso de El Salvador, el PIB desde una perspectiva aislada, es incapaz de explicar las transformaciones por las que pasó el país tras el conflicto armado. Por tal motivo, es necesario ampliar el panorama para determinar el estado de desarrollo.

2.5. ESTADO ACTUAL DEL DESARROLLO EN EL SALVADOR

El presente apartado tiene por objetivo hacer una caracterización del estado actual del desarrollo en El Salvador, es decir, con base en distintas fuentes y cifras se pretende presentar algunos indicadores que vayan más allá del PIB per cápita para plantear un estado de la situación que vive El Salvador actualmente. Posteriormente, se hace un balance general sobre lo que hemos denominado estado actual del desarrollo en el país.

Como se ha visto a lo largo del capítulo, el PIB per cápita, como indicador para medir el grado de desarrollo de un país, es limitado porque no demuestra la

realidad de determinado país. En el caso de El Salvador este indicador ha presentado un aumento, sin embargo, al ser un mero número no permite entender las transformaciones que el país presentó una vez terminado el conflicto armado en 1992. Si se continúa midiendo el desarrollo en términos del PIB y PIB per cápita, en el caso de los PRM, se puede caer en las trampas que supone esta clasificación.

El concepto desarrollo como se analizó en el capítulo 1 ha evolucionado. Sánchez Gutiérrez (2015) sostiene que en la actualidad el desarrollo debe considerarse como “multidimensional y vinculado tanto al bienestar de las personas como al enfoque de capacidades planteado por Amartya Sen, lo consecuente es pensar a fondo las variables y los indicadores que den cuenta de los avances en el desarrollo, entendido desde esta perspectiva amplia” (p. 96). Dentro de las variables que inciden en el desarrollo de un país podríamos mencionar: el acceso a la salud, a la educación, a la justicia, al empleo, a ser partícipe de la vida política y económica, a la libertad de expresión y de asociación, en fin una serie de variables que no tendrían fin, ya que el desarrollo, desde la perspectiva cualitativa que se explicó anteriormente incluye todos los anhelos que el ser humano es capaz de imaginar.

Para concretar estas variables, se han creado distintos indicadores que permiten dar cuenta que el desarrollo va más allá del crecimiento del PIB y del PIB per cápita. Estos indicadores buscan refutar la validez del PIB, como único indicador capaz de medir el desarrollo, tratando de incluir algunas de las variables que hemos mencionado. Dentro de los indicadores que más peso han tendido para debatir la validez del PIB tenemos: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el enfoque de pobreza multidimensional que más adelante analizamos, pero antes de adentrarnos al análisis del estado actual del desarrollo en El Salvador, es necesario enmarcar la situación que enfrenta el país en un contexto regional. De acuerdo con Poyser Calderón (2015, p. 9):

1. Históricamente, el desarrollo humano de Centroamérica ha estado por debajo del promedio de América Latina y del mundo.

2. Todos los países de la región han aumentado su nivel de desarrollo humano de manera continua.
3. En la región existen dos bloques: Panamá y Costa Rica, con nivel de “desarrollo humano alto”, y los demás países, ubicados en el grupo de “desarrollo humano medio”.
4. Durante el siglo XXI la mayoría de países Centroamericanos tuvieron progresos en la disminución de la pobreza medida desde la insuficiencia de ingresos (línea de pobreza). Alrededor del año 2000, el 53,7% de la población en Centroamérica vivía en condiciones de pobreza, ya sea moderada o extrema, lo que implicó que a nivel regional 20 de los cerca de 36 millones de personas no tuvieran los recursos económicos para alcanzar un nivel de vida o bienestar mínimo, comparativamente se observa que para el 2013, ésta fue cerca de 22 millones (49,4%). Adicionalmente, en este mismo periodo el porcentaje de la población de Centroamérica en condición de pobreza extrema se redujo casi 11%, de 29,3% a 26,1%.
5. El Salvador pasó de un 47,9% de personas en condición de pobreza en el 2000, a un porcentaje de 40,9% en 2013. En este país se destaca además el gran avance en las zonas rurales, donde en ese periodo se logró disminuir a en un quinto (62,3% a 48,7%) la proporción de personas en condición de pobreza total, y casi a la mitad cuando se trata de pobreza extrema (33,5% a 17,5%).

Teniendo como punto de partida el contexto regional, ahora nos centramos en el análisis de la situación del desarrollo en El Salvador. Comenzamos nuestro análisis con el IDH que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se ha encargado de sistematizar y se ha convertido en una alternativa para medir el grado de desarrollo de los países. Antes de presentar la tabla en que se demuestra la evolución de este indicador en El Salvador, es necesario definir qué es desarrollo humano para PNUD. El desarrollo humano de acuerdo con el organismo se define como

Un proceso en el cual se amplían las oportunidades del ser humano, En principio, estas oportunidades pueden ser infinitas y cambiar con el tiempo. Sin embargo, a todos los niveles del desarrollo, las tres más esenciales son disfrutar una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente. Si no se poseen estas oportunidades esenciales, muchas otras alternativas continuarán inaccesibles. Pero el desarrollo humano no termina allí. Otras oportunidades, altamente valoradas por muchas personas, van desde la libertad política, económica y social, hasta la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de derechos humanos. (PNUD, 1990, p. 34).

El concepto de desarrollo humano fue un parte aguas en los estudios del desarrollo porque incluyó variables que la medición clásica, el PIB per cápita, descartaba. El concepto se ha ampliado con el paso de los años y ha incluido otras variables como género, desigualdad, empoderamiento (indicador referente a libertades políticas), pobreza multidimensional, sostenibilidad y vulnerabilidad, etc., para convertirse en una alternativa, como indicador capaz de medir el desarrollo, frente al PIB. Cuando aparece el concepto de desarrollo humano en 1990, el equipo del PNUD demostró en el primer informe algunas debilidades del PIB, al decir que:

- El ingreso constituye un medio, no un fin. [...]. El bienestar de una sociedad depende del uso que se da al ingreso, no del nivel del ingreso mismo.
- La experiencia de los países muestra muchos casos de altos niveles de desarrollo humano con niveles modestos de ingreso, y de deficientes niveles de desarrollo humano con niveles de ingreso bastante altos.
- El ingreso actual de un país puede ofrecer muy pocos indicios sobre sus perspectivas futuras de crecimiento. Si ya se ha invertido en su gente, su ingreso potencial puede ser mucho mayor que el que muestran sus niveles actuales y viceversa.

Como se mencionó en el concepto de desarrollo humano se incluyen tres variables o dimensiones que conforman el Índice de Desarrollo Humano³⁴. A saber estas son: salud, educación e ingreso o nivel de vida; las cuales en el índice se evalúan de la siguiente manera:

- Salud: Se evalúa de acuerdo con la esperanza de vida al nacer.
- Educación: Se mide por los años promedio de escolaridad de los adultos de 25 años o más y por los años esperados de escolaridad de los niños en edad escolar.
- Nivel de vida: Se mide de acuerdo con el Ingreso Nacional Bruto per cápita.

De acuerdo con estudios de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2002; 2005), en los que realiza una serie de tablas estadísticas sobre la situación

³⁴ Es un indicador sintético de los logros medios obtenidos en las dimensiones fundamentales del desarrollo humano, a saber, tener una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno. El IDH es la media geométrica de los índices normalizados de cada una de las tres dimensiones. El IDH usa el logaritmo de los ingresos, y refleja la importancia decreciente del ingreso cuando el INB sigue una tendencia creciente. Las puntuaciones de los tres índices dimensionales del IDH se agregan posteriormente a un índice compuesto utilizando la media geométrica.

del desarrollo en Centroamérica, estos estudios arrojaron los siguientes resultados para El Salvador.

En la dimensión de salud, la esperanza de vida al nacer, que compone al IDH desarrollado por PNUD, en el país ésta ha aumentado, pasando de los 57 años en 1980 a 73 años en 2015. En el siguiente cuadro se demuestra la evolución de este indicador en El Salvador.

1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
57 años	57 años	63 años	67 años	69 años	71 años	72 años	73 años

Elaboración propia a partir de FLACSO (2002; 2005) y PNUD (2015).

Por otra parte, con datos de la Dirección General de Estadísticas (DIGESTYC) del Ministerio de Economía de El Salvador que ha elaborado, se muestra que la esperanza de vida al nacer es diferente entre hombres y mujeres. En el siguiente cuadro se muestra la evolución de la esperanza de vida al nacer en El Salvador por sexo, se muestra que hay un aumento en la esperanza de vida tanto para hombres como para mujeres pero son las mujeres las que han tenido un aumento mayor en este indicador.

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Total	57.2	63.1	67.9	69.0	70.0	71.1	72.1	
Hombres	50.6	57.4	63.3	64.4	65.4	66.5	67.5	
Mujeres	64.2	69.1	72.9	73.9	74.9	75.9	76.9	

Elaboración propia a partir de DIGESTYC (2013). Indicadores demográficos, San Salvador: Ministerio de Economía.

A pesar del aumento en la esperanza de vida al nacer, siguen existiendo limitantes para que la población salvadoreña acceda a una vida sana y prolongada. La principal limitante, a nuestro juicio, es la presupuestal. El gasto total en salud como porcentaje del PIB³⁵ no sobrepasa el 7%; al respecto, la Organización Mundial de

³⁵ De acuerdo con la OMS (2014), el gasto total en salud se refiere a gasto del gobierno en salud y del gasto privado en salud, incluido el gasto en salud financiado por fuentes externas. También están incluidos los subcomponentes del gasto del gobierno en salud (gasto de la seguridad social) y el gasto privado en salud (gasto directo y planes de prepago privados).

la Salud (OMS) (2014) recomienda que el gasto total en salud como porcentaje del PIB debe ser entre 1.7% (como mínimo) y 17.7% (como máximo). En el siguiente cuadro se presenta la evolución que ha tenido el gasto total en salud en el país, se puede observar que se ha mantenido por debajo del 7% a partir del año 2006.

Cuadro 13. Gasto total en salud (% del PIB)			
Año	% del PIB	Año	% del PIB
2000	8.0%	2009	6.8%
2005	7.1%	2010	6.9%
2006	6.6%	2011	6.8%
2007	6.3%	2012	6.7%
2008	6.2%	2013	6.9%

Elaboración propia a partir de CEPAL (2015).

Con el 6.9% destinado en 2013, El Salvador cumple con la mediana del porcentaje del PIB destinado a salud que en 2014, la OMS estipuló en 6.5%. Sin embargo, al desagregar cifras, encontramos que el gasto público en salud es de apenas el 3.4% respecto del PIB, lo que evidencia que gran parte del presupuesto destinado a salud depende del gasto privado en salud, incluido el gasto en salud financiado por fuentes externas. También del gasto privado en salud (gasto directo y planes de prepago privados). En el siguiente cuadro se observa cómo ha sido la distribución del gasto público en el sector salud en el país en el periodo 2000-2013.

Cuadro 14. Gasto Público en Salud (% del PIB)						
2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011
2.5%	3.0%	3.1%	3.7%	4.0%	3.5%	3.4%

Fuente: CEPAL (2015).

En cuanto a la esfera referente a la educación en el IDH, de acuerdo con datos de la DIGESTYC (2014) en “El Salvador hay 615,283 personas de 10 años o más que no saben leer ni escribir, lo que representa una tasa de analfabetismo de aproximadamente el 11.8% a nivel nacional, de éste el 7.3% está representado por las mujeres, mientras 4.5 % representado por los hombres. En el área urbana la tasa de analfabetismo es de 7.6% dentro de esta la proporción de mujeres es de 5.2% y la de los hombres de 2.4 %; en lo rural, la tasa de analfabetismo es de

18.9% correspondiendo el 11.0% para las mujeres y 7.9% para los hombres. En relación al sexo las tasas específicas de analfabetismo son: a nivel nacional, para las mujeres el 13.7%, y para los hombres el 9.6%. En el área urbana para las mujeres es de 9.5% y para los hombres de 5.3%; en lo rural, para las mujeres es del 21.2% y para los hombres de 16.5%". (p. 3).

El gasto público en educación también incide en la reducción del analfabetismo y en el aumento de los años esperados de escolaridad. En el caso de El Salvador, el gasto destinado a educación no supera el 4.0% del PIB en 2013, en el siguiente cuadro se muestra lo que el Estado destina a educación en el periodo 2000-2011:

Cuadro 15. Gasto Público en Educación (% del PIB)						
2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011
2.5%	3.0%	3.1%	3.7%	4.0%	3.5%	3.4%

Fuente: CEPAL (2015).

En cuando al porcentaje del PIB que los Estados deben destinar a la educación no hay un consenso internacional³⁶. Sin embargo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2014) recomienda que los gobiernos deberían asignar a la educación por lo menos el 6% del PIB y deberían destinarle al menos el 20% de su presupuesto. Con el 3.4% destinado a educación en 2011, El Salvador está incumpliendo con la recomendación aunque al ser una recomendación no está incurriendo en una falta en sus compromisos internacionales pero evidencia la falta de inversión por parte del Estado en este sector tan importante para el desarrollo.

La falta de inversión en educación provoca graves daños al desarrollo del país. Por ejemplo, para el año 2013 la escolaridad promedio a nivel nacional es de 6.6 años con una cobertura del 92.1% del total de la población, es decir, El Salvador no alcanzó a cumplir el Objetivo de Desarrollo del Milenio 2. Lograr la enseñanza

³⁶ Tanto en el *Marco de Acción de Dakar. Educación para todos: cumplir compromisos comunes* de abril de 2000, así como en el *Marco de Acción para las Américas* de febrero de 2000, los Estados signatarios se comprometen a aumentar el porcentaje del PIB destinado a educación. Sin embargo, no se logró establecer un porcentaje en Dakar.

primaria universal. En el siguiente cuadro se muestran los avances que el país presentó en sus esfuerzos por alcanzar este objetivo.

Cuadro 16. Avances en el cumplimiento del ODM 2. Lograr la enseñanza primaria universal en El Salvador			
Indicadores ODM 2 seleccionados	Años		
	1990	2000	2015
Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria (%).	N.D.	84.7%	92.1% (2013)
Proporción de la población de 15 a 19 años con educación primaria completa (%).	N.D.	71.9%	87.8% (2013)
Proporción de la población de 20 a 24 años con educación secundaria completa (%).	N.D.	35.3%	44.1% (2014)
Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres (%).	84.9% (1992)	92.2% (2004)	97.7%

Fuente: CEPAL (2015).

En cuanto a la esfera que mide el nivel de vida, que se calcula de acuerdo con el PIB per cápita, como se ha señalado en el Cuadro 6., se puede observar un incremento en este indicador, pero se comprueba el planteamiento que el PNUD ya mencionaba en la década de los noventa al decir que la experiencia de los países muestra muchos casos de altos niveles de desarrollo humano con niveles modestos de ingreso, y de deficientes niveles de desarrollo humano con niveles de ingreso bastante altos.

Aunque en el caso de El Salvador el ingreso no supera los 12 735, para ubicarlo como PRM Alta, su PIB per cápita en 2014 fue de 3 950 dólares lo ubica como un PRM, en su subclasificación de PRM Baja. Pero como se ha venido insistiendo a lo largo del capítulo, el PIB no determina el grado de desarrollo de un país y aunque los ingresos por habitante hayan aumentado esto no se ve reflejado en las otras esferas que, por ejemplo, contempla el desarrollo humano (salud y educación). Por lo que desde nuestra visión la categoría de desarrollo humano medio es más adecuada para definir el grado de desarrollo de un país.

El Salvador se ubica dentro de los países de desarrollo humano medio, es decir, las condiciones que presenta el país no han permitido que las personas adquieran, o potencialicen, las capacidades necesarias para transformar su entorno y sus

vidas. La evolución del IDH en el país ha sido irregular a lo largo de los años. Su mejor posición en el ranking mundial fue en 2010 cuando ocupó el puesto 90; mientras que, su posición más baja es en 2015 al caer 26 lugares en el último informe publicado en 2015. Con este descenso se vuelve a demostrar que a pesar del aumento del PIB per cápita no hay un aumento significativo en el desarrollo, desde una perspectiva multidimensional. Además, se demuestra que en los PRM, ya sean de renta media alta o baja, continúan problemas estructurales para alcanzar mejores niveles de desarrollo.

En el siguiente cuadro se puede apreciar la evolución del IDH en El Salvador. Desde 1994 a la fecha, el país se ha ubicado en la categoría de país con desarrollo humano medio y como se mencionó existen irregularidades que lejos de aumentar los niveles de desarrollo, de acuerdo con la metodología empleada por el PNUD, se han visto en decrecimiento.

Cuadro 17. Evolución del IDH en El Salvador 1994- 2015		
Año	Posición Mundial	IDH
1994	112	
1995	115	0.579
1996	115	0.576
1997	112	0.592
1998	114	0.604
1999	107	
2000	104	0.696
2001	95	0.701
2002	105	0.706
2003	105	0.719
2004	103	0.720
2005	104	0.722
2006	101	0.729
2007-2008		
2009	106	0.747
2010	90	0.659
2011	105	0.674
2013	107	0.680
2014	115	0.662
2015]	116	0.666

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Desarrollo Humano (1994-2015).

El PNUD también ha elaborado informes nacionales sobre el estado del desarrollo humano. Se destacan, por su importancia, los informes de 2001, 2003, 2005,

2007, 2010³⁷. “En el 2001, por ejemplo, el PNUD dio una respuesta rápida para estimar los costos de los terremotos de enero y febrero de ese año. En el 2003, cuando El Salvador estaba a las puertas de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, aportó diagnósticos iluminadores sobre los desafíos y oportunidades derivados de aquella decisión. En el 2005 elaboró un acercamiento a las derivaciones económicas, sociales y culturales de las migraciones internacionales. En el 2007, el Informe mostró las caras ocultas del mundo del trabajo y propuso la concertación de un Pacto de empleo y cohesión social. En el 2010, el Informe está dirigido a evaluar el bienestar de las familias salvadoreñas y destaca la necesidad de que la política social pase a constituirse en uno de los ejes principales de las estrategias de desarrollo del país”. (PNUD El Salvador, 2013).

Por parte de los esfuerzos nacionales, para determinar el grado de desarrollo en el país, el gobierno salvadoreño ha diseñado la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, la encuesta es elaborada por el Ministerio de Economía y ha establecido una línea de pobreza.

De esta manera, para la encuesta, la línea de pobreza se construye a partir del valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA). La línea de pobreza se divide en pobreza extrema y pobreza relativa. En pobreza extrema se ubican aquellos hogares que con su ingreso per cápita no alcanzan a cubrir el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y en pobreza relativa los hogares que con sus ingreso per cápita no alcanzan a cubrir el costo de la CBA ampliada (dos veces el valor de la CBA). El costo de la CBA en las áreas urbanas en el año 2013 fue de 46.77 dólares y en las áreas rurales de 29.36 dólares.

Con base en los resultados de la encuesta con datos de 2013 presentados por la DIGESTYC se observan los siguientes datos referentes al tema de pobreza en El Salvador.

³⁷ En total se han publicado siete informes de desarrollo humano en el país. El primero en 1997 determinó una serie de indicadores que el país debería seguir para generar datos para monitorear el estado del desarrollo en el país. El segundo informe en 1999 realiza un balance de los logros alcanzados hasta el momento, en el tema de desarrollo humano, tras la firma de los Acuerdos de Paz de 1992.

- A nivel nacional un 29.6% de los hogares se encuentran en pobreza; de estos el 7.1% se encuentra en pobreza extrema; mientras que el 22.5% están en pobreza relativa.
- En el área urbana el 26.2% de los hogares viven en pobreza; el 5.7% están en pobreza extrema y el 20.5% en pobreza relativa.
- En el área rural un 36.0% de hogares se encuentran en pobreza, de los cuales el 9.8% están en pobreza extrema y el 26.2% en pobreza relativa.
- El Área Metropolitana de San Salvador cuenta con el menor número de pobres, el 17.8% de hogares están en esta situación; el 3.4% se encuentra en pobreza extrema; el 14.4% está en pobreza relativa.

Las cifras sobre pobreza que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe registra son muy distintas a las que el gobierno de El Salvador presenta en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. En el siguiente cuadro se observa que de acuerdo con el organismo el porcentaje de población en situación de extrema pobreza es del 12.5% y no el 7.1% de acuerdo con el gobierno salvadoreño; y el porcentaje de población en situación de pobreza es del 40.9% y no del 22.5% como se señala en la encuesta.

Cuadro 18. Personas en situación de pobreza e indigencia en áreas rurales y urbanas (% del total de la población)							
Pobreza extrema (indigencia)				Pobreza			
Año	Nacional	Total área urbana	Total área rural	Año	Nacional	Total área urbana	Total área rural
2000	21.0%	12.2%	33.5%	2000	47.9%	37.6%	62.3%
2013	12.5%	9.4%	17.5%	2013	40.9%	36.2%	48.7%

Fuente: CEPAL (2015)

Independientemente de qué cifra se tome, ya sea la elaborada por el gobierno de El Salvador o por la CEPAL, lo cierto es que hacen falta esfuerzos para erradicar la pobreza en el país. Muestra de ello es que a pesar de que El Salvador avanzó significativamente en la reducción de la pobreza extrema y hambre de acuerdo con ciertos indicadores del ODM 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre, todavía prevalece un porcentaje considerable de población en situación de extrema pobreza (12.5%). En el cuadro de abajo se pueden observar ciertos indicadores del ODM 1 y el avance que el país presentó.

Cuadro 19. Avances en el cumplimiento del ODM 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre			
Indicadores ODM 1 seleccionado	Años		
	1990	2000	2013
Proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por día (%)	17.1% (1991)	13.7%	2.5% (2012)
Proporción de la población en situación de indigencia (según línea nacional de pobreza regionalmente comparable) (%)	N.D.	21.0%	12.5%
Coefficiente de la brecha de indigencia (según línea de pobreza regionalmente comparable) (%).	N.D.	8.9%	3.5%
Proporción del ingreso nacional que corresponde al quintil más pobre de la población (%)	N.D.	2.8%	4.8%
Relación empleo-población (%).	47.1% (1992)	55.9%	59.9%

Fuente: CEPAL

Otro de los esfuerzos nacionales, junto con el apoyo de la cooperación luxemburguesa, para ampliar los estudios sobre la pobreza en El Salvador, es el estudio *Mapa de pobreza urbana y exclusión. El Salvador, Volumen 1. Conceptos y Metodología* (2010) que arroja los siguientes datos y dan muestra de la situación de pobreza por la que atraviesa el país:

- 59% de los hogares presentan pobreza habitacional.
- 70% de los hogares enfrentan algún grado de exclusión social.
- 67% de los hogares pertenecen a un estrato socioeconómico bajo.

Además de la pobreza, otro de los principales problemas que enfrenta El Salvador, y en general la región de América Latina y el Caribe, es la desigualdad. Al respecto, hay de distinguir entre pobreza y desigualdad. Para Sen (1992) la desigualdad es fundamentalmente un problema distinto a la pobreza, pero están relacionadas. Para ejemplificar, Sen menciona que “una transferencia de ingresos de una persona del grupo superior de ingresos a una en el rango medio tiene que reducir la desigualdad; pero puede dejar la percepción de la pobreza prácticamente intacta”. (1992, p.313).

Diversos estudios de la CEPAL dan cuenta de la gran desigualdad social que presenta la región. Un primer estudio es el de 2004, *Panorama Social de América*

Latina 2002-2003, en él se menciona que la desigualdad social, medida en términos de la distribución del ingreso, se incrementó en la década de los noventa en la mayoría de los países de la región. “Entre 1990 y 2002, la concentración del ingreso creció en el 60% de los países de la región. En consecuencia, las noticias no son buenas: una vez más nos enfrentamos a décadas o quinquenios perdidos en el combate contra la pobreza y la inequidad”. (CEPAL, 2004, p. 7).

La reducción en la desigualdad en la región no se logró en la década siguiente pero existen periodos en los que sí. La CEPAL (2014) menciona que la dinámica de la reducción de la desigualdad muestra patrones diversos cuando se analiza en diversos periodos. Por ejemplo, en el periodo 2002-2008 la reducción de la desigualdad se estancó, por el contrario a partir de 2008 se aceleró. En el caso de El Salvador, la reducción de la desigualdad fue del orden del 1% anual.

El indicador que nos permite medir el grado de desigualdad es el Índice de Gini que en términos generales de acuerdo con la CEPAL (2014) se utiliza para medir la distribución del ingreso. Es un índice que toma valores en el rango [0,1], donde el valor 0 corresponde a la equidad absoluta y el valor 1 a la inequidad absoluta. En el siguiente cuadro, se muestra que efectivamente la desigualdad en El Salvador se ha reducido pero persiste en las áreas urbanas del país. Por otra parte, el progreso más significativo, en términos de reducción de la desigualdad, se ha dado en las áreas rurales de acuerdo con las cifras de la CEPAL.

Cuadro 20. Índice de Gini en áreas urbanas y rurales con valores promedio 0 y 1			
Año	Nacional	Área urbana	Área rural
2000	0.531	0.481	0.463
2012	0.437	0.411	0.396

Fuente CEPAL 2015

A pesar de que existen progresos en la distribución del ingreso en El Salvador, todavía prevalece la desigualdad. Esta afirmación se sustenta al revisar la distribución del ingreso entre los diferentes quintiles y deciles que conforman a la población. Mientras que el decil 10 (el más rico) concentra el 33.6% del ingreso, el decil 1 (el más pobre) concentra solo el 1.8% del ingreso a nivel nacional. En el siguiente cuadro se muestra cómo la distribución del ingreso se ha reducido pero

se puede apreciar que continúa una concentración de éste en los deciles más ricos del país pero hay un aumento en los quintiles 3 y 4.

Cuadro 21. Distribución del ingreso de las personas en áreas urbanas y rurales en porcentaje								
Tipo población	Año	Quintil 1		Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	
		Decil 1	Decil 2				Decil 9	Decil 10
Nacional	2000	0.8	2.0	7.4	12.4	20.4	17.0	40.0
	2012	1.8	3.2	9.6	14.1	21.4	16.0	33.6
Urbana	2000	1.4	2.8	8.6	13.0	20.8	16.4	36.6
	2012	2.4	3.6	10.4	14.8	21.2	15.4	32.2
Rural	2000	1.0	2.4	8.8	14.6	23.2	17.4	32.6
	2012	2.2	3.6	10.8	15.8	22.6	16.0	29.4

Fuente: CEPAL (2015)

Un indicador más que nos permite medir el grado de desigualdad en una sociedad es el coeficiente de la brecha de pobreza e indigencia. Este indicador de acuerdo con la CEPAL (2015) mide el déficit relativo de los ingresos de los pobres (o indigentes) con respecto al valor de la línea de pobreza (o indigencia), ponderados por la proporción de pobres (o indigentes). En este caso, para las personas ubicadas dentro de la categoría de pobreza extrema presentan un déficit del 3.7% para cubrir los 46.77 dólares en las áreas urbanas o los 29.36 dólares en las áreas rurales de la CBA. Mientras que para las personas dentro de la categoría de pobres, el déficit es del 11.7% para cubrir los 93.54 dólares en las áreas urbanas o los 58.72 dólares para las áreas rurales. Sin embargo, a pesar de que la brecha de pobreza e indigencia continúa, hay que destacar que se ha reducido en El Salvador. En el siguiente cuadro se muestra como se ha reducido el porcentaje del déficit de ingreso con respecto a la línea de pobreza.

Cuadro 22. Coeficiente de la brecha de pobreza e indigencia (% del déficit de ingreso con respecto a la línea de pobreza o indigencia)		
Año	Indigencia (pobreza extrema)	Pobreza
2000	12.8%	29.5%
2013	3.7%	11.7%

Fuente: CEPAL 2015.

Con base en los datos anteriormente presentados, se trató de dar un panorama más amplio sobre el estado del desarrollo en El Salvador. Como se pudo apreciar

el país enfrenta grandes retos para aumentar los niveles de vida de su población, para ello es necesario que el Estado salvadoreño destine un mayor porcentaje de su PIB a los sectores de educación y salud; así como usar la Cooperación Internacional para el Desarrollo para complementar los esfuerzos nacionales sobre todo en estas dos esferas del desarrollo.

Esta realidad, en la que se demuestra que siguen existiendo problemas para alcanzar niveles altos de desarrollo, contrasta con los parámetros que establece el Banco Mundial al considerar a El Salvador como un PRM por cumplir con el requisito de PIB per cápita para ser considerado un país que entra dentro de esta clasificación. En este sentido, la clasificación de PRM provoca que El Salvador sea visto como un país capaz de enfrentar sus problemas de desarrollo con el menor apoyo posible del exterior con el fin de que sea el país quien asuma una mayor responsabilidad en su propio proceso de desarrollo.

Como se ha venido insistiendo a lo largo del capítulo, el PIB per cápita como indicador para medir el desarrollo es incapaz de cumplir con esta función. Es necesario ampliar el concepto de desarrollo y los PRM como El Salvador deben tomar una postura más activa en el escenario internacional para tratar de modificar la idea que los países desarrollados y sus agencias de cooperación tienen sobre los PRM.

Si el PIB es incapaz de medir el desarrollo, observamos que otros tipos de indicadores muestran que la situación del desarrollo en El Salvador tampoco es la mejor. Por lo tanto el eje explicativo que debe dar respuesta al estado del desarrollo en el país. La posible respuesta a estos bajos niveles de desarrollo tienen que ver con la violencia social, la corrupción y la debilidad institucional que el país presenta y que impide que los avances en el proceso de desarrollo vayan a la alza y se sostengan en el tiempo.

Como se mencionó anteriormente, El Salvador después del conflicto armado transitó de una violencia bélica a una violencia social que ha traído como resultado un mayor número de muertes, incluso mayor a los registrados durante la guerra

civil. Acevedo (2008) afirma que esta violencia social en El Salvador es un fenómeno multicausal, pero que es difícil determinar las variables generadoras de violencia. Sin embargo, el autor propone cuatro categorías para tratar de comprender la violencia social en el país:

- 1) Variables relacionadas con las condiciones generales de pobreza e inequidad.
- 2) Dificultades de acceso a educación y falta de oportunidades laborales, particularmente para la inserción de la población joven en el mercado laboral (tasa de desocupación y subempleo juvenil).
- 3) Factores asociados con la expansión del crimen organizado y el fenómeno de las pandillas o maras.
- 4) La debilidad del marco institucional para enfrentar el problema de la violencia con un enfoque preventivo.

En cuanto a las variables relacionadas con las condiciones generales de pobreza e inequidad, como se observa en los cuadros 15, 16 y 17, la situación de pobreza y desigualdad en el país se ha agudizado al terminar el conflicto armado. Con base en datos de la CEPAL, un 12.5% de la población de El Salvador se encuentra en pobreza extrema, mientras que un 40.9% vive pobreza relativa. Desde lo observado en la práctica institucional, se pudo notar una estigmatización sobre el pobre, es decir, el rechazo social que las clases medias y altas tienen sobre el que consideran pobre. Esta situación evidentemente genera exclusión social que desencadena en violencia social.

Un primer esfuerzo que el gobierno salvadoreño y el PNUD hicieron para tratar de modificar este patrón de conducta en la población salvadoreña fue la publicación del estudio *La pobreza en El Salvador. Desde la mirada de sus protagonistas*, el documento es consciente que “por sí solo no va a cambiar la realidad, pero sí puede incidir en el ánimo de la sociedad. En ese sentido, es un llamado a romper con la impasibilidad, indiferencia y apatía ante el sufrimiento ajeno. A romper con la falta de indignación ante la injusticia y la exclusión social”. (PNUD El Salvador, 2014, p. 11).

Evidentemente la estigmatización hacia el pobre genera violencia, una violencia que no se expresa con golpes pero que afecta la convivencia armónica de las diversas clases que conforman a la sociedad salvadoreña. “La constante

marginación que viven las personas en situación de pobreza las excluye de la sociedad. No pueden acceder a las mismas oportunidades, a los mismos espacios o al mismo trato. En suma, carecen de acceso a la misma dignificación, que está al alcance de los demás, de los no pobres”. (PNUD El Salvador, 2014, p. 14).

La restricción de oportunidades se refleja en las dificultades de acceso a la educación y a la falta de oportunidades laborales, particularmente para la inserción de la población joven en el mercado laboral (tasa de desocupación y subempleo juvenil), siendo esta la segunda categoría que menciona Acevedo.

El acceso a la educación, sobre todo la educación terciaria, sigue siendo un privilegio para la población con mayores recursos económicos. En el siguiente cuadro se muestra la asistencia escolar por quintiles de acuerdo al ingreso per cápita y como se puede apreciar, prácticamente el grupo de niñas y niños de entre 7 y 12 años de los quintiles 1 y 5 tienen las mismas posibilidades de concretar la educación primaria. Sin embargo, la asistencia a la educación terciaria se reduce significativamente en el quintil 1, mientras que, en el quintil 5 la asistencia a este nivel educativo es considerablemente mayor en términos porcentuales.

Cuadro 23. Asistencia escolar por quintiles de ingreso per cápita del hogar según sexo y grupos de edad en 2014 (% de la población de la misma edad)									
	Quintil 1			Quintil 3			Quintil 5		
Edad	7-12	13-19	20-24	7-12	13-19	20-24	7-12	13-19	20-24
Ambos sexos	94.3	57.4	5.1	97.2	70.0	18.2	99.2	83.2	40.7
Hombres	94.3	60.3	6.4	96.2	70.8	17.1	99.1	82.3	37.4
Mujeres	94.4	54.5	4.1	98.2	69.2	19.1	92.2	84.3	44.0

Fuente: CEPAL (2015).

Como se mencionó anteriormente, la escolaridad promedio a nivel nacional es de 6.6 años en 2013 lo que ocasiona que muchas veces las personas, sobre todo jóvenes, no puedan acceder a un empleo digno por carecer de cierta formación o en términos del concepto de desarrollo humano de capacidades. La falta de empleo en jóvenes propicia, en gran medida, que éstos se incorporen de manera más fácil a los grupos delictivos, como las maras, para poder contar con un ingreso.

En su estudio Acevedo (2008) menciona que en 2006 la tasa de desempleo de jóvenes de 15 a 24 años era del 12.4%, comparada con una tasa de desempleo en la Población Económicamente Activa total de 6.6%. Por otra parte, el 50% de los jóvenes de 14 a 24 años estaban subempleados. Al sumar ambas tasas resulta que aproximadamente 62 de cada 100 jóvenes de 15 a 24 años estaban desempleados o subempleados. A esto hay que sumarle la población joven que tampoco cursa ningún tipo de estudios

Estos índices en lugar de disminuir se han incrementado con el paso de los años. La CEPAL (2015) reporta que el porcentaje de jóvenes que no estudian ni trabajan oscila entre el 24% al 30%; la situación se agrava en las zonas rurales y conforme el rango de edad aumenta. En el cuadro de abajo se presenta el porcentaje de jóvenes que no estudia ni trabaja en El Salvador, se aprecia que en algunos casos representa un tercio del total de la población joven. (Véase cuadro 5).

Cuadro 24. Jóvenes de 15 a 24 años que no estudian ni trabajan, por grupos de edad, en áreas urbanas y rurales en 2014 (% de la población)			
Tipo población	15-24 años	15-19 años	20-24 años
Nacional	24.9%	19.6%	30.9%
Urbana	20.9%	15.1%	27.1%
Rural	30.8%	25.9%	36.9%

Fuente: CEPAL (2015).

El que los jóvenes no tengan oportunidades para insertarse en el mercado laboral o para continuar sus estudios, es uno de los principales factores que permiten la expansión del crimen organizado y el fenómeno de las pandillas en El Salvador. Esta categoría, propuesta por Acevedo para tratar de comprender la violencia en El Salvador, es una de las principales preocupaciones que enfrenta la sociedad salvadoreña en su proceso de desarrollo no sea vea minado por la violencia social.

La expansión de las maras, como un campo de estudio para el gobierno de El Salvador, comenzó a ser relevante a partir de 2012. En ese año el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública comenzó a realizar un censo, como producto de la tregua con las pandillas, los primeros resultados arrojaron que “al menos 470,264

personas tienen algún vínculo o relación con miembros de pandillas”. (Santos, 2013).

La expansión de las maras también afecta otras esferas del desarrollo. Por ejemplo, se afecta la tasa de matriculación escolar a causa de la violencia en el país. Se estima que existe un alto número de deserción escolar provocada por la violencia; para 2009 la violencia era la causa de un total de “6 114 retiros en los niveles de educación básica y media, y para 2014 lo fue para 13 402 abandonos. Un incremento del 120%. Aunque el problema afectó a casi 1 de cada 100 estudiantes”. (Alvarado, 2015).

La cuarta categoría que propone Acevedo, para comprender la violencia en El Salvador, se refiere a la debilidad del marco institucional para enfrentar el problema de la violencia con un enfoque preventivo. Justo en este punto se demuestra que la categoría de PRM y el PIB per cápita son insuficientes para determinar el grado de desarrollo de un país.

Como se comentó en el capítulo 1 y a principios de este, la categoría de PRM encierra varias trampas. Una de ellas, se refiere justo a la fragilidad institucional que persiste en los denominados PRM. La falta de instituciones fuertes y capaces de ser las entidades rectoras del desarrollo, no permite que los avances en el desarrollo sean sostenibles. En lo referente a las instituciones que se encargan del tema de seguridad, y por ende del tema de prevención de la violencia, es donde se encuentra una de las mayores fragilidades del Estado salvadoreño.

En el estudio *El Salvador: Estudio Institucional y de Gasto Público en Seguridad y Justicia 2012*, elaborado por el Banco Mundial y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública se reconocieron algunas de las debilidades instituciones que presenta el sistema de seguridad y justicia en el país. Entre los resultados, que nos permiten ubicar la fragilidad institucional, se destacan los siguientes (Banco Mundial, 2012):

- El Salvador tiene uno de los niveles más bajos de gasto público total en América Latina, y cuenta con poco espacio fiscal que permita expandir los gastos generales de manera sostenible.

- La vigilancia y patrullaje policial es el principal destino del gasto en seguridad. Durante 2011 casi el 45% del gasto en seguridad se dedicó a esta tarea.
- El gasto público en la investigación de delitos es bajo en comparación con otras tareas de seguridad y justicia, y los recursos asignados han aumentado más rápido que la carga de trabajo.
- En general, hay poca coordinación y complementariedad entre las diversas instituciones que realizan acciones en materia de seguridad ciudadana tanto en el lado preventivo como en el resto de tareas del sector.
- Existe una clara conexión entre la debilidad de las instituciones de Seguridad y Justicia y los elevados niveles de impunidad. La impunidad generalizada erosiona la confianza en las instituciones de Seguridad y Justicia y atenta contra los derechos a un debido proceso y acceso a la justicia.

En suma, las instituciones de justicia y seguridad se centran en la vigilancia y patrullaje más que a la prevención de la violencia desde un enfoque integral. En el mismo estudio se señala que “son necesarios estudios para cuantificar el impacto sobre las tasas de criminalidad a nivel nacional y para medir el costo-efectividad de los programas de prevención y reinserción”. (Banco Mundial, 2012, p. 14).

Es a partir de la administración del presidente Salvador Sánchez Cerén que se pretende abordar el tema de justicia y seguridad de una manera más integral. El *Plan El Salvador Seguro* se presenta como un plan “de carácter integral y flexible que consta de cinco ejes y 124 acciones prioritarias, urgentes, de corto, mediano y largo plazo, para enfrentar la violencia y la criminalidad, garantizar el acceso a la justicia y la atención y protección a víctimas. (Gobierno de El Salvador, 2015, p. 3).

Hasta el momento, el *Plan El Salvador Seguro* es un decálogo de buenas intenciones. Si bien se identifican las cuatro categorías que señala Acevedo y se trata el tema de justicia y seguridad de manera más integral al incluir la prevención de la violencia, es muy pronto para evaluar los alcances de este plan. Por ejemplo, los homicidios en el país durante 2015 se dispararon, al final del año se registraron 6 650 homicidios, por lo que, 2015 fue declarado como el año más violento. No es por demás la afirmación, haciendo un recuento del número de homicidios desde finales del conflicto armado, no se había registrado un número tan alto.

En el siguiente cuadro se puede apreciar la tasa de homicidios en El Salvador, se observa que efectivamente 2015 fue el año en el que más asesinatos

intencionales se presentaron, el número casi se triplica si consideramos 1992 como año base.

Año	Número de homicidios	Tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes	Año	Número de homicidios	Tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes³⁸
2000	2 696	45.5	2008	3 179	51.9
2001	2 349	39	2009	4 367	71
2002	2 163	36	2010	4 004	65
2003	2 195	37	2011	4 371	70
2004	2 932	49	2012	2 594	41
2005	3 812	63	2013	2 499	39
2006	3 928	65	2014	3 912	61
2007	3 497	57	2015	6 650	103

Elaboración propia a partir de El Faro (2015) y La Prensa Gráfica (2016).

Como hemos observado, las cuatro categorías propuestas por Acevedo afectan al proceso del desarrollo en El Salvador. Pero además de afectar el proceso de desarrollo del país se afecta a la economía, en este sentido, el gasto relacionado con la violencia es alto y genera que rubros como salud y educación sufran recortes presupuestales por tratar este tema, pero no de una forma integral que permita una reducción en los índices de violencia como la tasa de homicidios.

¿Cómo calcular el impacto económico de la violencia? ¿En verdad la violencia afecta a las distintas esferas del desarrollo? Para tratar de responder estas preguntas, se emplean algunas publicaciones que han elaborado organismos internacionales e instancias gubernamentales de El Salvador.

Una primera propuesta para analizar los costos que tiene la violencia en el proceso de desarrollo de El Salvador fue el estudio: *La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores*, elaborado por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (1998).

³⁸ Para la Organización Mundial para la Salud, una tasa de homicidios superior a 10 por cada 100 000 habitantes es considerado como una epidemia.

En el estudio se sistematizó una serie de indicadores que permitieron dar cifras sobre el costo que tiene la violencia en el país³⁹. Dentro de los indicadores que se incorporaron al estudio se agruparon en dos grupos: los costos directos y los costos indirectos de la violencia. Los costos directos se refieren a los costos en base al sector impactado, así se subdividieron los costos directos en el sector salud y el sector seguridad; mientras que, los costos indirectos se incluyen los siguientes indicadores: producción e ingresos, pérdidas de la económica y pérdidas materiales.

Para finales de los años noventa, periodo en el que se ubica el estudio, tenemos que en los gastos directos el gasto era de:

- Sector salud: 27 millones de dólares (incluye atención a lesionados con heridas leves o graves por violencia intencional).
- Sector seguridad:
 - Los costos asociados con la prevención eran de 7 207 202 dólares. Esta cifra se construye a partir del total de los gastos de seguridad privada para el control y la prevención de la violencia.
 - Los costos legales, es decir, con el gasto ejecutado por las instituciones que procuran la justicia en El Salvador ascendía, a mediados de la década de los noventa, a 170 millones de dólares.
 - Los costos particulares, entendidos como las acciones que la población tomaba para evitar la inseguridad y violencia, ascendían a 17 722 320 dólares.

Los costos totales, al momento en el que se realizó el estudio antes referido, equivalen al 13% del PIB en 1995. “Considerando que el crecimiento económico para ese año fue de 6.3%, es posible afirmar, que por efecto de la violencia, se pierde una proporción del PIB que es dos veces mayor lo que éste se incrementa por efecto del aumento de la inversión, el consumo y/o las exportaciones”. (Instituto Universitario de Opinión Pública, 1998, p. 29).

El costo de la violencia continuaría representando un alto porcentaje del PIB en la primera década del siglo XXI. Al respecto, el estudio elaborado por el PNUD en 2005, llamado *¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?*, determinó que el monto

³⁹ Dos problemas existen en cuanto a la documentación de cifras sobre el tema de la violencia en El Salvador. El primero, se refiere a que las cifras son ocultas o el acceso a éstas no es el adecuado. El segundo, se refiere a que no existe en El Salvador una instancia gubernamental u organización no gubernamental que sistematice estadísticas sobre la violencia en el país.

estimado de la violencia en 2003 fue de 1 717 millones de dólares, equivalente a 11.5% del PIB.

En el estudio de 2005, el PNUD avanza en la propuesta metodológica para medir el impacto que tiene la violencia en El Salvador. Así, la propuesta para calcular el impacto de la violencia incluye: “costos en salud, desglosados en costos médico-hospitalarios, producción pérdida, y costos tangibles (daños psicológicos); costos institucionales (legales, judiciales y policiales); costos preventivos en seguridad privada; efectos sobre inversión; y pérdidas materiales (transferencias de propiedad debido a la violencia delincencial). (PNUD, 2005b, p. 44).

La propuesta metodológica no dista mucho de la propuesta elaborada por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana Simeón Cañas, pero avanza en el sentido que para este momento ya se contaban con un mayor número de datos e información relacionada con la violencia. De esta manera, de acuerdo con las estimaciones del estudio, “la violencia estaría imponiendo sobre la sociedad salvadoreña una carga económica equivalente a 11.5% del PIB en términos del costo de oportunidad de destruir y desviar recursos que, bajo otras circunstancias, podrían canalizarse a fortalecer las capacidades de acumulación de capital humano y social y la calidad de vida de la población”. (PNUD, 2005b, p. 60).

En su estudio de 2008, Acevedo incluye otros factores para determinar los costos económicos de la violencia en El Salvador. El autor estima necesario que se agreguen variables como “las erogaciones en la que una sociedad debe incurrir para prevenir y combatir situaciones de violencia o para enfrentar las consecuencias que derivan de hechos de violencia, ya sea para tratar a las víctimas o lidiar con los victimarios” (2008, p. 77). En basa en su estudio, para 2006 el costo causado por la violencia equivalía al 10.9% del PIB, porcentaje mayor que lo que actualmente el Estado Salvadoreño asigna a los sectores de educación y de salud.

La cifra que proporciona Acevedo es similar a la que encontramos en informe *El Salvador: Estudio Institucional y de Gasto Público en Seguridad y Justicia 2012*, en el que se menciona que el costo económico de la violencia fue de un equivalente aproximado al 11% del PIB. “Esta carga económica representaba casi tres veces los recursos necesarios para asegurar la cobertura universal de los servicios sociales básicos (educación, salud, nutrición, vivienda, agua y saneamiento, y electricidad) para toda la población salvadoreña, estimada en un 4.3% del PIB en el Informe de Desarrollo Humano para El Salvador de 2005”. (Banco Mundial, 2012, p. 20).

En suma, los costos relacionados con la violencia son más altos que el gasto destinado a esferas del desarrollo como educación y salud, lo que implica consecuencias negativas en el proceso de desarrollo en El Salvador. Con los datos mostrados, se puede decir que el estado del desarrollo es delicado, es decir, existen amenazas que limitan el desarrollo de las capacidades de las personas.

La violencia se identifica como la principal amenaza al proceso de desarrollo en El Salvador. Sin embargo, existen otras, a nuestro juicio otra de las más importantes es la clasificación de El Salvador como PRM porque los diversos actores que se encuentran en el Sistema Internacional de Cooperación para el Desarrollo, perciben que la situación del desarrollo va mejorando en el país por el incremento del PIB per cápita.

Un indicador como el PIB per cápita no refleja en lo absoluto el grado de desarrollo porque éste sobrepasa el espectro económico. Desde nuestra perspectiva, el desarrollo debe ser visto como un proceso en el que confluyen distintas variables además de la económica, se destaca la importancia de las esferas de la cultura, la educación, la salud, el acceso a la justicia, a la libre expresión, a la libertad de tránsito, a ser feliz, entre muchas más. En el caso de El Salvador, una de las variables que se debería incluir para medir el grado de desarrollo se relaciona con el no tener miedo al salir del hogar por la presencia de las maras u otros grupos delictivos.

Como se dio cuenta a lo largo del capítulo, el PIB ya sea en su clasificación per cápita o nominal, poco ayuda a comprender la complejidad del estado del desarrollo de cualquier país. Sin embargo, no se puede negar la importancia que tiene para la asignación de recursos a las distintas políticas de desarrollo, así como la objetividad que puede tener al registrar las principales actividades económicas del país.

Pero insistimos en la necesidad de ampliar la visión sobre el desarrollo, en el sentido de no quedarnos con que desarrollo es crecimiento económico o se debe medir con indicadores como el PIB per cápita. Incluso el BM reconoció en 2001 que el desarrollo va más allá del ingreso pero cae en contradicción al clasificar a los países de acuerdo con su PIB. En caso de que se continúe con esta tendencia, a medir el desarrollo bajo términos del PIB, es necesario que se analice la historia económica del país que se está estudiando.

Como se vio en el capítulo, la historia económica de El Salvador demuestra que la mala distribución de la riqueza y la concentración de ésta han provocado problemas como la desigualdad y la pobreza. Estos problemas se trataron de combatir mediante la integración regional, ya que se pensó que este esquema favorecería el desarrollo de El Salvador y del resto de los países centroamericanos pero no ocurrió así, en gran medida, por las diferencias prevalecientes que existían entre los miembros del MCCA.

La mala distribución de la riqueza y los regímenes políticos autoritarios en el país fueron, entre otros factores, las principales motivaciones que incentivaron la movilización de grupos que históricamente habían sido ignorados en el proceso económico y que carecían de recursos y de representación política. El resultado fue un conflicto armado que duro doce años y que tuvo consecuencias negativas para el desarrollo del país y de las personas.

La guerra civil en el país trajo consigo, entre otros problemas: un deterioro en la economía nacional, un desplazamiento forzado de la población y la aparición de la violencia social. Estos problemas se trataron de resolver una vez que terminó el

conflicto armado, en algunos casos hubo avances significativos. En el caso de la economía, ésta se reactivó pero no fue capaz de generar beneficios para el grueso de la población; las personas que fueron desplazadas durante el conflicto no fueron atendidas para que se incorporaran nuevamente a la estructura económica y social.

El caso de la violencia social constituye, actualmente, la principal amenaza al desarrollo del país. La consolidación de las maras ha generado en la sociedad salvadoreña una ola de violencia mayor a la que ha vivió durante la guerra; la ausencia del Estado y la poca inversión de éste en áreas como la educación, la salud y el empleo ha favorecido que estos grupos capten, sobre todo, a los jóvenes al aparecer como un medio para obtener recursos económicos y sentirse parte de un grupo social, ya que no se sienten parte de un proyecto social.

Con los datos relativos a educación, empleo, salud y violencia hemos dado cuenta de lo complejo que puede llegar a ser un país pequeño (en términos de territorio y población) como lo es El Salvador. El PIB y el PIB per cápita no reflejan esta compleja realidad en la que el país se encuentra, estos indicadores están muy lejos de mostrar un verdadero estado del desarrollo, solamente se fomenta, con su uso, que se crea que el país atraviesa por una situación de estabilidad pero que no es así.

En el siguiente capítulo, se señalan los cambios en la política de cooperación para el desarrollo en El Salvador en dos periodos distintos. El primer periodo abarca los años 1992-2009, donde ARENA se encontraba como partido en el poder. El segundo periodo, comprende los años 2009-2015, justo cuando se da un cambio en el poder al llegar el FMLN a la presidencia del país.

CAPÍTULO 3. LA CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE EL SALVADOR, 1992-2015: ACTORES, INSTITUCIONES Y MECANISMOS

Una vez terminado el conflicto armado en El Salvador, la Cooperación Internacional para el Desarrollo desempeñó un papel importante en la reconstrucción del país. La Cooperación para el Desarrollo se canalizó a través de las OSC nacionales e internacionales⁴⁰; aunque el gobierno salvadoreño también fue uno de los principales actores que gestionó los recursos provenientes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Para los fines de esta investigación nos centramos en analizar la forma en la que el gobierno salvadoreño empleó los recursos provenientes del exterior en el proceso de desarrollo en la posguerra.

El periodo 1992-2009 estuvo caracterizado, a grandes rasgos, por el gran despliegue de recursos provenientes del exterior para contribuir al proceso de reconstrucción del país. Sin embargo, como se analizó en el capítulo 2, los recursos provenientes del exterior no se empelaron de manera eficiente y efectiva para generar el desarrollo que la sociedad salvadoreña y la comunidad internacional esperaban que ocurrieran en el país (véanse cuadros 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 21 y 22 del capítulo 2).

Durante el periodo 1992-2009, El Salvador se caracterizó por la ausencia de una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo. No obstante, existían actores, instituciones y mecanismos que de cierta manera configuraron ciertos lineamientos que orientaron la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el periodo de la posguerra y que le permitieron al país captar recursos del exterior.

⁴⁰ Al respecto en distintas universidades en El Salvador se han desarrollado tesis de grado en Relaciones Internacionales para documentar la participación de las OSC nacionales e internacionales, véase por ejemplo la tesis de Rodas, Yaqueline Suleyma. (2008). *El papel y los modelos de intervención territorial de la Cooperación Internacional y su impacto sobre el desarrollo local de El Salvador* (tesis inédita de maestría). Universidad Centroamericana Jose Simeón Cañas: Antiguo Cuscatlán. También la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social ha documentado algunos casos.

El periodo 2009-2015, por su parte, se caracteriza por un cambio importante en el diseño de una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo. El arribo del FMLN a la presidencia de El Salvador coincidió con algunos de los cambios en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (la agenda de la Eficacia de la Cooperación; la agenda de Financiamiento del desarrollo; la categoría de PRM y el fin del plazo para cumplir con los ODM). Por lo que El Salvador debía insertarse en esta nueva lógica de cooperación y emplear los recursos provenientes de ésta para contribuir al desarrollo del país.

De esta manera, el presente capítulo se divide en tres secciones. En la primera parte, se realiza una descripción de cómo se gestionó la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el periodo 1992-2009, destacando las principales características de ésta en el periodo de la posguerra en el país; así como señalar a los actores, las instituciones y los mecanismos presentes para la gestión de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en este periodo.

En la segunda sección del capítulo se mencionan los principales cambios que se introdujeron al país con la llegada del FMLN a la presidencia de El Salvador, se destacan los cambios que están vinculados con la Cooperación para el Desarrollo. En la última parte del capítulo, se identifican los cambios institucionales en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo que se presentaron a partir de 2009 y que contribuyeron al diseño de una nueva política de Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador.

3.1. LA AUSENCIA DE UNA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN EL SALVADOR, 1992-2009

Tras la guerra civil de 1980 a 1992, El Salvador inició su tránsito hacia la pacificación y democratización, procesos que favorecerían, en principio, la idea de alcanzar un desarrollo económico y social en beneficio del grueso de la población. Sin embargo, con el fin de la guerra en el país no se generaron los cambios esperados a los que la población salvadoreña aspiraba, por el contrario, se agudizaron algunos de los problemas económicos y sociales existentes, a la vez,

se sumaron otros como la aparición y consolidación de las maras⁴¹, las cuales se han convertido en un problema más en el desarrollo del país.

Para los fines de esta investigación, el periodo 1992-2009 se divide en dos subperíodos para poder identificar a los actores, las instituciones y los mecanismos que ayudaron a trazar líneas para gestionar los recursos provenientes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Como se analiza más adelante, no se puede hablar de una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo porque los elementos que la conforman, de acuerdo con nuestra propuesta, los que se encuentran presentes no se encuentran integrados entre sí y algunos elementos que conforman esta política no se encuentran en este periodo.

El primer subperíodo comprende las administraciones de Alfredo Cristiani (1989-1994) y de Armando Calderón Sol (1994-1999), caracterizadas por tratar de llevar a cabo la implementación de los Acuerdo de Paz de 1992. El segundo subperíodo, comprende las dos últimas administraciones de ARENA, encabezadas por Francisco Flores (1999-2004) y Antonio Saca (2004-2009), este subperíodo se caracteriza por una disminución de los flujos de Cooperación para el Desarrollo, aunque existen excepciones como en 2001 a causa de los terremotos que afectaron al país.

Antes de analizar los subperíodos señalados anteriormente, se debe tener en cuenta que las líneas de acción en las que se suscribió la Cooperación Internacional para el Desarrollo de El Salvador, durante el periodo 1992-2009, es resultado de los grandes flujos de ayuda externa que el país recibió durante el

⁴¹ El fenómeno de las maras es el “resultado de un proceso de construcción histórica en el que intervienen condiciones, decisiones políticas y eventos coyunturales”. (Cruz, 2005, p. 1158). Garzón Rivera (2014) añade que “las pandillas salvadoreñas no sólo tienen profundas raíces históricas, sino que a lo largo del tiempo han experimentado distintas transformaciones y adquirido características particulares en contextos específicos. [...]. En lo que respecta al estudio de la historia del fenómeno pandilleril en El Salvador, si bien desde los años setenta comenzaron a parecer las primeras agrupaciones pandilleriles, la mayor parte de los debates académicos ubican el origen de las maras en los guetos latinos de Los Ángeles, y explican su emergencia en Centroamérica en general, y en El Salvador en particular, como resultado de los procesos de deportación de los años noventa”. (pp. 38-39). Para profundizar el tema de las maras véase a detalle el trabajo de Garzón Rivera (2014). *Maras en El Salvador: Estrategias de sobrevivencia en la posguerra* (tesis inédita de licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Filosofía y Letras: México.

conflicto armado. En este sentido, Estados Unidos jugó un papel importante en el esbozo de las líneas de acción que le permitieran al gobierno de El Salvador canalizar la gran cantidad de recursos provenientes del exterior. Los recursos que se canalizaban a El Salvador vía AOD o asistencia militar debían justificarse ante el Congreso de Estados Unidos y ante las distintas dependencias gubernamentales que están relacionadas con la ayuda que proporciona a terceros países.

3.1.1 EL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS EN EL DISEÑO DE LOS MECANISMOS DE CAPTACIÓN DE LA AYUDA EN LA POSGUERRA

Estados Unidos se convirtió en el principal donante en El Salvador durante la guerra e incluso después de ésta. Como se comentó en el capítulo 2, la asistencia militar que Estados Unidos proporcionó a El Salvador era mayor que la AOD que éste destinaba a El Salvador. Sin embargo, Estados Unidos fue el principal donante durante el periodo 1973-1992. En los siguientes cuadros se muestra el flujo de AOD que los principales donantes proporcionaron a El Salvador en el periodo 1973-1992.

Cuadro 26. Flujos de AOD por tipo de donantes 1973-1992		
Tipo de fuente	% de los flujos de AOD	Equivalente en millones de dólares
Bilateral	71.1%	1 776 627.30
Multilateral	28.9%	722 068.00
Total	100%	2 498 695.30

Fuente: Sonia Ivette Sánchez (1995).

Cuadro 27. Flujos de AOD por donantes (bilateral) 1973-1992		
Donante	% de los flujos de AOD	Equivalente en millones de dólares
Estados Unidos	89.85%	1 596 325.00
Europa Central y Oriental	5.98%	106 354.40
Países Nórdicos y Canadá	3.23%	57 395.00
Japón	0.93%	16 552.90
Total	100%	1 776 627.30

Fuente: Sonia Ivette Sánchez (1995).

Consultando datos del BM, los flujos de la AOD a El Salvador en el periodo 1992-2009 no se alejan de las estimaciones que realizan Sánchez (1995) y Rubio-

Fabián, *et al*, (2004)⁴². En el siguiente cuadro se expresa el monto total de AOD y el porcentaje que este representaba en términos del PIB en el periodo 1992-2009; así como el monto en dólares.

Cuadro 28. AOD en términos porcentuales en el PIB y en el monto total, 1992-2009		
Año	Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA) neta recibida (% del INB)⁴³	Ayuda oficial neta para el desarrollo recibida (en dólares a precios actuales)
1992	6.9%	403,720.00
1993	5.9%	399,460.00
1994	3.8%	305,120.00
1995	3.1%	295,960.00
1996	2.9%	300,770.00
1997	2.5%	278,540.00
1998	1.5%	180,940.00
1999	1.5%	183,090.00
2000	1.4%	179,660.00
2001	1.8%	237,520.00
2002	1.7%	233,290.00
2003	1.3%	192,150.00
2004	1.4%	216,400.00
2005	1.2%	201,460.00
2006	0.9%	162,920.00
2007	0.4%	88,070.00
2008	1.1%	233,350.00
2009	6.9%	275,960.00

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial (2016)

Las áreas en las que se desplegó la Cooperación para el Desarrollo durante el periodo de la posguerra son 5 de acuerdo con Rubio-Fabián, *et al*, (2004):

- 1) Procesos de consolidación de la paz;
- 2) Democracia y sociedad civil;
- 3) Cooperación internacional electoral;
- 4) Cooperación internacional en derechos humanos;
- 5) Cooperación internacional en medios de comunicación.

⁴² Las cifras entre los estudios referidos y los reportados en el BM difirieren ya que en el caso de Sánchez ella emplea cifras oficiales del gobierno de El Salvador y en el caso de Rubio Fabián (2004) su estudio se basa en estudios de campo con los actores que participaron en la ejecución de proyectos de desarrollo.

⁴³La asistencia oficial neta para el desarrollo (AOD) comprende los desembolsos de préstamos en condiciones concesionarias (netos de reembolsos del principal) y las donaciones otorgadas por organismos oficiales de los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), por instituciones multilaterales y por países que no integran el CAD a fin de promover el desarrollo y el bienestar económico en los países y territorios que figuran en la lista del CAD de destinatarios de AOD. Incluye los préstamos que tienen un elemento de donación de al menos el 25% (calculado a una tasa de descuento del 10%).

Siguiendo con el estudio de Rubio-Fabián, *et al*, (2004) los autores mencionan que bajo el rubro de proceso de consolidación de la paz entre 1992-2000 hubo 15 proyectos con un valor de cerca de los 26 millones de dólares, el 80% eran recursos provenientes de Estados Unidos. En el rubro de democracia y sociedad civil en el mismo periodo, hubo 181 proyectos pero no menciona la cantidad de dinero destinada a este tema.

La cooperación electoral se expresó mediante un proyecto encabezado por el PNUD en 1993, “el proyecto *Apoyo al Proceso Electoral* por un monto de 943.300 dólares que tenía como objetivo que el Tribunal Supremo Electoral estuviera en capacidad de cumplir con los plazos establecidos para el empoderamiento de los electores”. (Rubio-Fabián, *et al*, 2004, p. 38). A este proyecto hay que sumarle los recursos extraordinarios que se aprobaron en el proceso electoral por un monto de 5.6 millones de dólares y la donación que realizó la USAID por un monto de 5.2 millones de dólares.

En el tema de derechos humanos hubo un importante despliegue de proyectos y recursos. De acuerdo con Rubio-Fabián, *et al*, (2004), entre los principales donantes se encuentran: la Unión Europea, Países Bajos, Suecia, Noruega, Dinamarca, España, Estados Unidos, Suiza, Italia, Japón, Australia, Chile, PNUD, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y otras instancias del Sistema de Naciones Unidas. Además de la cooperación bilateral, las OSC internacionales también desempeñaron un papel importante en la materia capacitando a OSC nacionales como el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho y el Consorcio de Organizaciones No Gubernamentales de Derechos Humanos.

La importancia de la Cooperación para el Desarrollo en materia de derechos humanos radica en que gracias a ésta se logró implementar el eje Derechos Humanos de los Acuerdos de Paz de 1992. Por ejemplo, “entre junio de 1992 y junio de 1994 nadie fue condenado judicialmente por algunos de los 75 casos más

graves de violaciones al derecho a la vida, denunciados por la División de Derechos Humanos de la Misión de las Naciones Unidas en El Salvador”. (Vilas, 1996, p. 81).

La última área en la que se desplegó la Cooperación para el Desarrollo, de acuerdo con Rubio-Fabián, *et al*, fue en el área de los medios de comunicación. Era necesario que los recursos provenientes de la Cooperación Internacional para el Desarrollo también contribuyeran al desarrollo de medios de comunicación para evitar la censura y la ciudadanía ejerciera sus derechos de libertad de expresión, de asociación y de imprenta.

La Cooperación para el Desarrollo apoyó, principalmente, a que medios de comunicaciones independientes y emergentes se consolidaran como una alternativa de información para la ciudadanía. Entre los donantes principales encontramos a diversas fundaciones y agencias de cooperación europeas. Una de las características de este tipo de cooperación es que se capacitó a OSC con el fin de que crearan contenidos para estos medios; además se capacitó en procesos a medios impresos, a radiodifusoras y televisoras⁴⁴.

Como se mencionó, Estados Unidos se convirtió en el principal donante en El Salvador, pero otros países también estuvieron presentes como importantes donantes, sobre todo de AOD. A diferencia de Sánchez (1995), Rubio-Fabián, *et al*, (2004) realizan una clasificación de los principales donantes por el número de proyectos y por el monto destinado. Esta clasificación se observa en los siguientes cuadros:

⁴⁴ Al respecto, Rubio-Fabián, *et al*, (2004) realizan un estudio detallado de las fundaciones y agencias que prestaron asistencia a los medios de comunicación de El Salvador. Véase el apartado Cooperación internacional en medios de comunicación, pp. 71-92.

Cuadro 29. Principales donantes por proyectos 1991-2003	
País	Número de proyectos
Estados Unidos	560
Suecia	178
Países Bajos	148
Noruega	117
Alemania	87
España	84
Japón	82
Canadá	77
Austria	66

Fuente: Elaboración propia a partir de Rubio-Fabián, *et al*, (2004), p. 29

Cuadro 30. Principales donantes por montos 1992-2002			
Donantes por montos 1992-2001		Donantes por montos (en 2002)	
Donante	Montos en millones de dólares	Donante	Monto en millones de dólares
Estados Unidos	1 724 millones	Estados Unidos	77 millones
Japón	464 millones	España	51 millones
Alemania	260 millones	Japón	47 millones
Unión Europea	228 millones	Alemania	22 millones
Países Bajos	74 millones	Unión Europea	20 millones
Total	3 663 millones	Países Bajos	9 millones

Fuente: Elaboración propia a partir de Rubio-Fabián, *et al*, (2004), p. 29

Profundizando en el papel que desempeñó Estados Unidos en lo que se puede denominar como “Política de Cooperación para el Desarrollo de El Salvador”, vale la pena mencionar los montos de AOD que éste destinó al país. En el siguiente cuadro se muestra la asistencia que Estados Unidos brindó a El Salvador en el periodo 1980-1990, en él se incluye la asistencia militar, la AOD y otras formas que adopta la asistencia que proporciona Estados Unidos.

Cuadro 31. Asistencia bilateral de Estados Unidos a El Salvador 1980-1990 (en millones de dólares corrientes)						
Año	AOD	Ayuda Alimentaria (P.L 480)	Fondo de Apoyo Económico	Otra económica	Ayuda militar	Total
1980	43.16	5.47	9.10	0.53	5.96	64.21
1981	33.35	35.28	44.90	0.41	35.49	149.43
1982	39.57	27.59	115.90	-----	82.00	264.16
1983	58.79	46.74	140.00	-----	81.30	326.82
1984	41.14	54.56	120.23	-----	64.80	280.73
1984	-----	-----	-----	-----	131.80	131.80
1985	91.12	57.84	285.00	-----	136.25	570.21
1986	86.23	54.45	181.95	0.32	121.80	444.74
1987	133.00	48.40	281.50	0.81	111.52	575.23
1988	70.72	48.38	195.10	1.37	81.50	397.07
1989	62.29	48.08	190.99	1.50	81.40	384.26
1990	58.82	39.55	144.35	1.90	86.03	330.66
TOTAL	718.17	466.33	1 708.13	6.84	1 019.85	3 919.32

Fuente: K. Larry Storrs (1990). En 1984 hubo un apoyo suplementario en la asistencia militar.

¿Por qué decimos que Estados Unidos influyó en el diseño de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de El Salvador? Porque debido a los programas de asistencia con los que cuenta, era necesario crear mecanismos en El Salvador que fueran capaces de gestionar los recursos provenientes de Estados Unidos. De esta manera, la asistencia brindada por Estados Unidos a El Salvador llegó por medio de tres instrumentos presupuestarios. Estos instrumentos presupuestarios se muestran en el siguiente cuadro y se señalan la cantidad de recursos que se movilizaron a través de éstos.

Cuadro32. Instrumentos presupuestarios hacia El Salvador 1980-1990		
Instrumento	Total millones de dólares	Porcentaje
Fondos de Apoyo Económico	1 708.13	58.9%
Ayuda Alimentaria	466.33	16.1%
AOD	718.17	24.8%
Otra ayuda económica	6.84	0.2%
Total	2 899.47	100%

Fuente: Breny Cuenca. (1992).

De esta manera, “los casi tres mil millones de dólares proporcionados por Estados Unidos durante 1980-1990, han sido captados por el gobiernos salvadoreño a través de tres presupuestos: 1) Presupuesto General de la República, a cargo del Ministerio de Hacienda; 2) Presupuesto Extraordinario de Reactivación Económica

(PERE), dependiente del Ministerio de Planificación; y 3) Presupuesto o Programa de Apoyo al Sector Privado (PASP), a cargo del Banco Central denominado también cuenta especial de apoyo al sector privado”. (Cuenca, 1992, pp. 47-48). A continuación se describe la función de estos presupuestos en la canalización y uso de los recursos provenientes del exterior.

Presupuesto General de la República (PGR)

El PGR registra las fuentes de ingresos del gobierno de El Salvador. Hasta 1983, año en el que se crea el PERE, los recursos provenientes del exterior eran registrados en el PGR. De acuerdo con Cuenca (1992), existen dificultades para precisar los montos exactos de la ayuda proveniente del exterior, en especial la brindada por Estados Unidos en este presupuesto.

Cuenca (1992) en su estudio señala que el “Banco Central de Reserva (BCR) no registra siempre de manera explícita el origen de la [ayuda estadounidense y] de las transferencias externas al PGR. Esta situación es irregular porque se trata de la principal fuente de asistencia externa para el presupuesto ordinario del gobierno de El Salvador”. (p. 49). Cuenca revisa las memorias del BCR y con base en sus datos determina que las transferencias que Estados Unidos realizó al PGR se expresan en el siguiente cuadro:

Cuadro 33. Transferencias al PGR por parte de Estados Unidos, 1981-1989 (en millones de colones)	
Año	Millones de colones
1981	304.5
1982	472.3
1983	553.0
1984	382.6
1985	150.6
1986	311.8
1987	587.6
1988	542.0
1989	432.0

Fuente: Cuenca (1992), p. 48.

Además del problema del registro en el PGR, otro de los problemas de las transferencias al PGR es que en el ejercicio fiscal, una gran parte de los recursos con lo que cuenta el gobierno de El Salvador no eran destinados a programas de

desarrollo económico y social. El gobierno contaba con carta blanca para asignar los recursos a las distintas instancias de la administración pública y uno de los principales beneficiarios fueron el Ministerio de Defensa y la policía.

Presupuesto Extraordinario de Reactivación Económica (PERE)

La creación del PERE obedece a la necesidad de “crear la base jurídica y la nueva institucionalidad que desde entonces ha administrado el enorme flujo financiero, de carácter económico, que ha llegado al país procedente de Estados Unidos [principalmente]”. (Cuenca, 1992, p. 53). El PERE se creó a partir del Decreto Legislativo 206 del 29 de abril de 1983.

El Decreto 206 define dos propósitos: 1) la creación del PERE y 2) la redefinición de las funciones de la Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE), perteneciente al Ministerio de Planificación (MIPLAN)⁴⁵. El PERE se estableció con un “presupuesto de 30 millones de dólares como resultado de la venta de productos agrícolas importados de Estados Unidos bajo el amparo del Convenio de Préstamo P.L. Título I, firmado el 15 de diciembre de 1982”. (Cuenca, 1992, p. 53). En cuanto a las funciones de la SETEFE, el decreto establecía nuevas funciones, entre ellas:

- Asesorar el nivel político en financiamiento externo.
- Gestionar y negociar financiamiento externo.
- Coordinar la formulación de planes y programas de instituciones ejecutoras de proyectos.
- Dar seguimiento y evaluar los proyectos.
- Dictar las normas de ejecución del PERE.
- Constituirse como la unidad de enlace entre el MIPLAN y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Como se comentó, uno de los problemas que se presentó en las transferencias hechas por Estados Unidos al PGR fue que quedó bajo discrecionalidad del

⁴⁵ El MIPLAN tiene sus orígenes en el Decreto 59 del 24 de abril de 1962, al crearse el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN). Esta instancia era coordinada por el presidente de El Salvador. Es hasta 1976 que se crea el MIPLAN mediante el Decreto 448 del 19 de enero de ese mismo año. “MIPLAN, se creó con el objeto de lograr mejores resultados en la planificación y coordinación nacional, tendientes a acelerar e incrementar al máximo el desarrollo económico y social del país. En su estructura organizativa, contaba con varias direcciones específicas, entre ellas, una encargada de la Cooperación técnica y financiera, llamada Dirección Ejecutiva de Cooperación Internacional”. (Lemus Rodríguez, 2011, p. 16).

gobierno salvadoreño el uso y distribución hacia las dependencias gubernamentales. Pero para que los recursos provenientes del exterior fueran empleados en proyectos de desarrollo con la creación del PERE-SETEFE, se crearon cuentas especiales y componentes.

En el siguiente cuadro se señalan las principales cuentas que se crearon bajo este presupuesto; así como los principales componentes y unidades ejecutoras del PERE-SETEFE.

Cuadro 34. Cuentas y Componentes del PERE-SETEFE	
Cuentas especiales	Componentes del PERE-SETEFE
Fondo de Actividades Prioritarias (1983): Estableció la creación de subcuentas que podían abrir el MIPLAN y el MH con la supervisión de la SETEFE.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración y supervisión SETEFE. 2. Apoyo a la Reforma Agraria. 3. Generación de empleo. 4. Restauración de Servicios Básicos 5. Asistencia Humanitaria.
Fondo de Anticipo de Capital de Trabajo (1985): Buscaba asegurar la disponibilidad de capital operativo para proyectos financiados por la USAID.	
Fondo de Reserva (1987): Acumuló el excedente de la moneda local generada por el Programa de Apoyo a la Balanza de Pagos de 1987.	

Fuente: Elaboración propia a partir de Cuenca (1992).

Presupuesto de Apoyo al Sector Privado (PASP)

El último presupuesto que se vio beneficiado con recursos provenientes del exterior fue el PASP. Este presupuesto es importante porque a él llegaban los recursos provenientes del Fondo de Apoyo Económico y la Ayuda Alimentaria que Estados Unidos destinaban a El Salvador. En términos generales, el PASP se “trata de un programa de oferta de divisas y de crédito a los empresarios”. (Cuenta, 1992, p. 57).

El PASP es administrado por el BCR y la oferta de estos créditos es para un reducido número de empresarios. “Para la comunidad empresarial salvadoreña el PASP constituye una verdadera bendición, puesto que por una parte solventa el problema de la escasez de dólares y por la otra facilita su adquisición a un tipo de cambio sumamente ventajoso”. (Goodfellow, 19984, p. 209).

En su conjunto, los tres presupuestos anteriormente descritos constituyeron la vía por la cual se canalizaron y ejecutaron los recursos provenientes de la ayuda externa. Cuenca (1992) menciona que es debatible la naturaleza de estos presupuestos porque por una parte, son ejercidos por el gobierno de El Salvador; por otra parte, los recursos de éstos provienen del financiamientos externo, lo que hace altamente dependiente al gobierno salvadoreño de la ayuda, principalmente la proveniente de Estados Unidos.

Más allá de la naturaleza de los presupuestos, lo destacable de éstos es la creación de instituciones y mecanismos que se encargaron de canalizar y gestionar los flujos de la ayuda externa. Sin embargo, este fenómeno ha dado como resultado la burocratización del otorgamiento de la ayuda a la población. “También debe advertirse que tal fenómeno ha sido posible por la escasa capacidad de planeación, operación y particularmente de evaluación de los proyectos en el ámbito nacional”. (Sánchez, 1995, p. 762).

3.1.2 LAS DIRECTRICES DE LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN EL SALVADOR, 1992-2009

Una vez que se mencionó la importancia que tuvo Estados Unidos en el diseño de los mecanismos que le permitieron a El Salvador canalizar recursos del exterior, es momento de argumentar el porqué consideramos que no hubo una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el periodo 1992-2009.

El objetivo de una política pública, cualquiera que sea, es el de resolver un problema público. Es decir, es importante definir a una política pública como un curso de acción que tiene como propósito resolver un problema público, en este caso el desarrollo. Partiendo de la propuesta hecha por Sierra (2015) presentada en el capítulo 1, los elementos que desde nuestra perspectiva constituyen una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo son los siguientes elementos:

- La Cooperación Internacional para el Desarrollo como norma jurídica o como un principio de política exterior.

- La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo como sustento jurídico.
- El Programa Cooperación Internacional para el Desarrollo como parte programática.
- El punto focal.

De esta manera, una vez que se mencionaron los elementos que configuran una Política de Cooperación para el Desarrollo, se analizan estos componentes para sostener nuestro argumento que en el periodo 1992-2009 no existía tal en El Salvador, lo que existió fueron directrices que permitieron canalizar y gestionar los recursos provenientes de ésta. No obstante, estas directrices sirvieron para que se configurara una política como tal a partir de 2009.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo como norma jurídica o como un principio de política exterior.

En la Constitución de la República de El Salvador de 1983, que sigue vigente y se promulgó en pleno conflicto armado, no hay mención explícita de la Cooperación Internacional para el Desarrollo como una norma jurídica o principio de política exterior. La única alusión que se hace, referente al tema de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, es en el artículo 32 en donde se menciona que una de las facultades del poder ejecutivo es dirigir las relaciones exteriores del país y como revisamos en el capítulo 1, la Cooperación Internacional para el Desarrollo se enmarca dentro de la política exterior.

Sin embargo, al revisar el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE), se encuentra que la Cooperación Internacional para el Desarrollo es parte de la legislación nacional. El artículo 32 del RIOE define las atribuciones del MRE, la fracción XXXII del artículo señala que una de las funciones de esta dependencia es:

“formular los programas de asistencia técnica, así como gestionar, negociar, suscribir y administrar por medio de los instrumentos internacionales correspondientes, la distribución sectorial de la cooperación técnica, financiera no reembolsable o de bienes de gobiernos, organismos internacionales, entidades extranjeras y particulares otorguen al Estado, según la asignación que la Secretaría Técnica de la Presidencia establezca”. (Gobierno de El Salvador).

Por otra parte, en el RIOE se señala en el artículo 53 que la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) también tiene atribuciones en la materia. En las fracciones XIV, XV y XVI se establece lo siguiente:

XIV. Coordinar, priorizar y asignar la distribución sectorial de la cooperación técnica, financiera no reembolsable o de bienes que gobiernos, organismos internacionales y entidades extranjeras otorguen al Estado;

XV. Coordinar la formulación de los programas de cooperación financiera; así como negociar en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Hacienda u otra Secretaría de Estado o entidad competente, la contratación de empréstitos con gobiernos, organismos internacionales y entidades extranjeras;

XVI. Evaluar, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores u otra Secretaría de Estado o entidad competente los recursos de cooperación internacional; definir las estrategias de acción; analizar y compatibilizar las demandas de cooperación con la oferta, políticas y estrategias de las fuentes cooperantes. (Gobierno de El Salvador).

Como se puede observar, la Cooperación Internacional para el Desarrollo está presente en dos documentos que son parte del sistema jurídico salvadoreño. Sin embargo, la Cooperación para el Desarrollo no se encuentra dentro del nivel más alto en la legislación nacional, es decir, la constitución. Esto nos pone ante una disyuntiva: o la Cooperación para el Desarrollo es una prioridad para el gobierno salvadoreño o no lo es.

Evidentemente la Cooperación para el Desarrollo es importante para el país, sobre todo en el periodo de la posguerra. El problema que se identifica en el periodo 1992-2009 radica en que se ve a la Cooperación para el Desarrollo como un elemento, sobre todo de financiamiento, presente y constante, capaz de mantenerse en el país a pesar de los cambios de los cambios en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo y en las propias transformaciones del país. En este sentido, la falta de visión por parte de la élite política, al tener un flujo constante de AOD y de otro tipo de asistencia proveniente del exterior, no permitió que se creara una LCID o un marco jurídico más amplio en el que la Cooperación para el Desarrollo se pudiera gestionar de una forma en la que contribuyera de una manera más eficaz en la consolidación del proceso de paz, la democratización y el desarrollo después de 12 años de guerra en el país.

Es importante mencionar que durante el período 1992-2009 no hubo modificaciones para incluir a la Cooperación Internacional para el Desarrollo como una norma jurídica o principio de política exterior en la legislación nacional. El cambio más importante se dio en las modificaciones que tuvo el RIOE y posteriormente los cambios institucionales en el Ministerio de Relaciones Exteriores por la supresión del Ministerio de Planeación en 1995 y algunas de sus atribuciones fueron repartidas entre la cancillería salvadoreña y la STP, más adelante profundizamos en este punto.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo como sustento jurídico

Como se explicó al inicio del capítulo, Estados Unidos jugó un papel importante en el proceso de reconstrucción de El Salvador al terminar la guerra y al convertirse en el principal donante de AOD. Esta situación obligó a El Salvador a crear los mecanismos necesarios para que los flujos de AOD provenientes de Estados Unidos llegaran al país.

Estados Unidos no presionó para que se creara una legislación en materia de AOD o en términos más amplios una legislación en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Pero ¿por qué El Salvador no avanzó más allá de la creación de mecanismos como el PERE y la SETEFE para la canalización de recursos y avanzó hacia la promulgación de una LCID?

Hay que poner en contexto esta decisión. Para la década de los noventa eran pocos los países del sur que contaban con un aparato institucional en materia de Cooperación para el Desarrollo. Por ejemplo, en América Latina tenemos los siguiente casos: en Brasil se creó la Agencia Brasileña de Cooperación en 1987 por decreto presidencial; en Chile, la Agencia Chilena de Cooperación para el Desarrollo se creó en 1990; en México se creó hasta 1998 el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo; las respectivas legislaciones de estos países en la materia se irían adoptado con el paso de los años.

En este sentido, el gobierno salvadoreño no contaba con las capacidades institucionales para promulgar una LCID o un marco jurídico más allá de los mecanismos como el PERE o la SETEFE debido a que las necesidades era atender a la población afectada y movilizada por la guerra. Además, en este periodo no había voluntad política por legislar en la materia porque para el gobierno en turno significaría que otros actores pudieran verse beneficiados de recursos provenientes del exterior a costa de sus intereses.

El Programa Cooperación Internacional para el Desarrollo (PCID) como parte programática.

La parte programática de la Cooperación Internacional para el Desarrollo va relacionada con la estrategia que el país tiene para alcanzar el desarrollo. En este sentido, en el periodo de la posguerra se establecieron programas de desarrollo mas no un PCID, por lo que al no existir tal no se puede hablar de una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador en el periodo 1992-2009.

Mientras que en un programa de desarrollo se fijan los objetivos, las metas y las estrategias que el país sigue por un determinado tiempo para alcanzar un interés común. En el caso de un PCID se establecen las áreas temáticas y prioritarias en las que el país requiere de la Cooperación para el Desarrollo o de la ayuda externa, o en el caso de ser donante las áreas en las que el país puede contribuir al desarrollo de otros. El PCID está estrechamente vinculado con un plan nacional de desarrollo y debe apoyar al programa el desarrollo nacional.

Como se mencionó, al finalizar la guerra hubo programas de desarrollo, los Acuerdos de Paz de 1992 se convirtieron en la guía a seguir para llevar al país por el camino de la paz, la democratización y el desarrollo. Los Acuerdos de Paz constituyeron la principal vía para lograr la estabilización del país tras 12 años de conflicto. Las áreas y los puntos más importantes de éstos se enumeran a continuación:

- **Derechos humanos**
 - Establecimiento de la Procuraduría de la Defensa de los Derechos Humanos.

- La Asamblea Legislativa debía destituir a funcionarios acusados de violaciones a los derechos humanos.
- Se solicitaba el establecimiento de una Misión de Derechos Humanos de Naciones Unidas para verificar que se respetaran los derechos humanos.
- **Reforma constitucional**
 - Se enfocó a limitar el poder de las Fuerzas Armadas y de hacer una separación entre el ejército y los cuerpos de seguridad (policía).
 - También se deberían dar mayores facultades y presupuestos al poder judicial para mejorar la impartición de justicia.
- **Fuerzas armadas**
 - Además de limitar su poder, se reformó los sistemas de admisión al ejército.
 - Disolver las siguientes instancias: la Guardia Nacional, la Policía de Hacienda, la Policía de Aduanas, la Dirección Nacional de Inteligencia, los Batallones de Infantería de Reacción Inmediata, la Defensa Civil y cualquier cuerpo o grupo paramilitar.
- **Policía Nacional Civil**
 - La Policía Nacional Civil debe adoptar un enfoque de seguridad pública y estar al servicio de la ciudadanía.
 - Se crea la Academia Nacional de Seguridad Pública. En esta instancia debía participar como observador el FMLN y expertos internacionales en la materia.
- **Aspectos Socio-Económicos**
 - Los Acuerdos de Paz se centraron en profundizar la reforma agraria e incentivar al campo como motor del desarrollo.
 - **En materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo se debían crear las facilidades legales e institucionales para canalizar los recursos provenientes del exterior.**
 - **Se debía crear un Plan de Reconstrucción Nacional e incluir en éste programas específicos para los excombatientes del FMLN.**
- **Participación política del FMLN**
 - El FMLN debía constituirse como un partido político y el gobierno debía garantizar su pleno ejercicio de derechos.
 - Se instaba a crear una Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz, como mecanismo para evaluar el grado de implementación de los Acuerdos de Paz.

Dentro de los puntos más importantes de los Acuerdos de Paz, señalamos dos pertenecientes al eje de aspectos socio-económicos por estar estrechamente vinculados con la Cooperación para el Desarrollo. El primero, se refiere a la creación de las facilidades legales e institucionales para canalizar los recursos provenientes del exterior, este punto se llevó a cabo pero fue anterior a la adopción de los Acuerdos de Paz, como se mencionó el PERE y la SETEFE se crearon en 1983, más allá de la creación de estos mecanismos solamente hubo reformas al RIOE para que la cancillería o la STP tuvieran mayores atribuciones en materia de Cooperación para el Desarrollo.

El segundo, está vinculado con la parte programática de la Cooperación para el Desarrollo y del desarrollo en El Salvador. En los Acuerdos de Paz se instaba al gobierno salvadoreño a la formulación de un Plan de Reconstrucción Nacional (PRN). El PRN llevaría a la práctica los Acuerdos de Paz y se convertiría en la estrategia nacional de desarrollo.

Este plan de desarrollo nacional se creó pero no se creó un PCID que sirviera como un conjunto de objetivos, prioridades, estrategias y metas llevadas a cabo mediante programas a los esfuerzos nacionales en la materia. Lo que se llevó a la práctica fueron tres planes de desarrollo de acuerdo con Ibisate (1993). Dichos planes son:

- Los Acuerdos de Paz de 1992.
- El Plan de Desarrollo Económico y Social, 1989-1993.
- El Plan de Reconstrucción Nacional.

En ninguno de los planes se estableció un PCID. Pero lo que tienen en común estos planes es que para su implementación se emplearon recursos provenientes de la Cooperación para el Desarrollo, ya que los recursos gubernamentales después de la posguerra eran limitados porque el propio conflicto había desmantelado la economía nacional.

¿Por qué a pesar de existir tres planes de desarrollo no se creó un PCID? La respuesta a ello, se explica en gran medida, a que en 1995, el MIPLAN fue suprimido y el PERE y la SETEFE fueron parte de la estructura del MRE a partir del 1 de enero de 1996.⁴⁶ Más allá de la redistribución de actividades, es importante destacar que el país dejó de tener una institución encargada de diseñar una estrategia o plan de desarrollo, en su lugar se establecieron planes de gobierno, es decir, lineamientos generales de actuación de los ministerios y otras instituciones que conforman el gobierno salvadoreño.

⁴⁶ Ribera (2011) sostiene que la eliminación del MIPLAN obedece a presiones del Banco Mundial y a la inserción del país en la lógica neoliberal que iba de acuerdo con la ideología del partido en el poder. A pesar de que en 2009 el FMLN asumió la presidencia, no se ha vuelto a instaurar este ministerio en el país.

A partir de la administración de Flores (1999-2004) el país solamente contaba con un plan de gobierno, es decir, se dejaron de diseñar planes de desarrollo. Durante el mandato de Flores se elaboró el Programa de gobierno “La Nueva Alianza”, en la rama de política exterior, la Cooperación Internacional para el Desarrollo aparece como un importante objetivo de ésta.

En el Programa de Política Exterior 1999-2004, se establecieron 5 líneas de acción. La línea de acción 3 *Gestionar la Cooperación Internacional* constituía “una alta prioridad a efecto de fortalecer el desarrollo económico y social de El Salvador, mediante el apoyo para la ejecución de programas y proyectos a través de los sectores público y privado”. (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2000, p. 25). Dentro de esta línea estratégica se establecieron 4 objetivos:

- Objetivo A. Mantener a El Salvador en la categoría de país objeto de cooperación internacional no reembolsable.
- Objetivo B. Incrementar los niveles de cooperación a través de fuentes tradicionales y no tradicionales.
- Objetivo C. Apoyar la ejecución de proyectos del Programa de Gobierno obteniendo para ello recursos no reembolsables y asistencia técnica de países y fuentes amigas.
- Objetivo D. Incorporar a las comunidades, a la sociedad civil organizada y a las municipalidades, en la ejecución de proyectos de cooperación internacional.

La última administración en la que estuvo ARENA en la presidencia de El Salvador, estuvo encabezada por Antonio Saca (2004-2009). Durante su gestión, el mandatario se enfrentó a lo que Ribera (2011) denomina como “consecuencias negativas de los supuestos *logros* de la administración de Flores”. Entre estas consecuencias destaca que el país fue declarado como PRM. “[Sin embargo hubo un despliegue importante para que el país no se viera afectado al entrar en dicha clasificación ya que] los doce meses más exitosos en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo fueron los correspondientes entre el 1 de junio de 2007 y el 31 de mayo de 2008, en los que El Salvador logró recibir un monto total de 236 millones de dólares”. (p. 529).

En suma, lo referente a la parte programática durante este período fue difícil de llevar a la práctica por dos razones. La primera, en el subperíodo 1992-1999 se

contaba con tres programas que carecían, al parecer, de coordinación entre ellos porque su origen era distinto, los Acuerdos de Paz por ejemplo fueron producto de las negociaciones entre el gobierno y la guerrilla, de éstos se derivó el PNR, plan que los gobiernos en turno no apostaron por él por preferir implementar el Plan de Desarrollo Económico y Social al ser diseñado desde el gobierno. La segunda, con la eliminación del MIPLAN se desestructura el aparato institucional de planificación en El Salvador, en este sentido los gobiernos de la posguerra optaron por planes de gobierno y no por planes de desarrollo por lo que es imposible que se diseñaren PCID al no existir una instancia encargada de la planificación.

El punto focal

En cuanto al punto focal, entidad entendida como la encargada de mantener una comunicación institucional con sus contrapartes dentro del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en el caso de El Salvador “la instancia encargada de gestionar la Cooperación Internacional para el Desarrollo-AOD en todas sus modalidades, formas y tipos, según las áreas de interés e instrumentos convenientes para operativizarla, es el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección General de Cooperación Externa (DGCE) y la SETEFE, adscrita a la DGCE, quien administra los fondos de cooperación de acuerdo a lo establecido en los convenios de donación. Asimismo, la STP y el Ministerio de Hacienda son la contraparte para planificar y coordinar la distribución de los recursos orientados a la ejecución de los programas, proyectos y actividades específicas de Cooperación Internacional [para el Desarrollo]”. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009, p. 3).

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el punto focal, específicamente la DGCE y la SETEFE. Sin embargo, la STP y el Ministerio de Hacienda también participan dentro del mecanismo institucional de Cooperación para el Desarrollo teniendo incluso mayores atribuciones que la propia cancillería pero hay que recordar que el papel del punto focal es mantener la comunicación con sus contrapartes, la participación de la STP obedece a que es la instancia encargada de coordinar la Cooperación para el Desarrollo que el país recibe mediante la distribución de los

recursos a otras instancias gubernamentales; mientras que el Ministerio de Hacienda participa en la aprobación de los mecanismos que se relacionan con la cooperación de carácter reembolsable.

En la siguiente figura se muestra el mecanismo institucional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador hasta 2009. Cabe destacar que durante los dos subperíodos que comprenden al periodo 1992-2009, el cambio más radical, en cuanto a la institucionalidad, fue que el Ministerio de Relaciones Exteriores absorbió a la SETEFE y al PERE y las responsabilidades de planeación del desarrollo nacional quedaron en manos de la STP.

Figura 3. Mecanismo Institucional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador hasta 2009.



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009, p. 3

Otras instancias involucradas en la Cooperación para el Desarrollo en El Salvador, para el caso de cooperación reembolsable es la Dirección General de Inversión y Crédito Público del Ministerio de Hacienda. Por su parte, la DGCE y la SETEFE cuentan con relativa independencia en el período 1992-2009 porque eran las

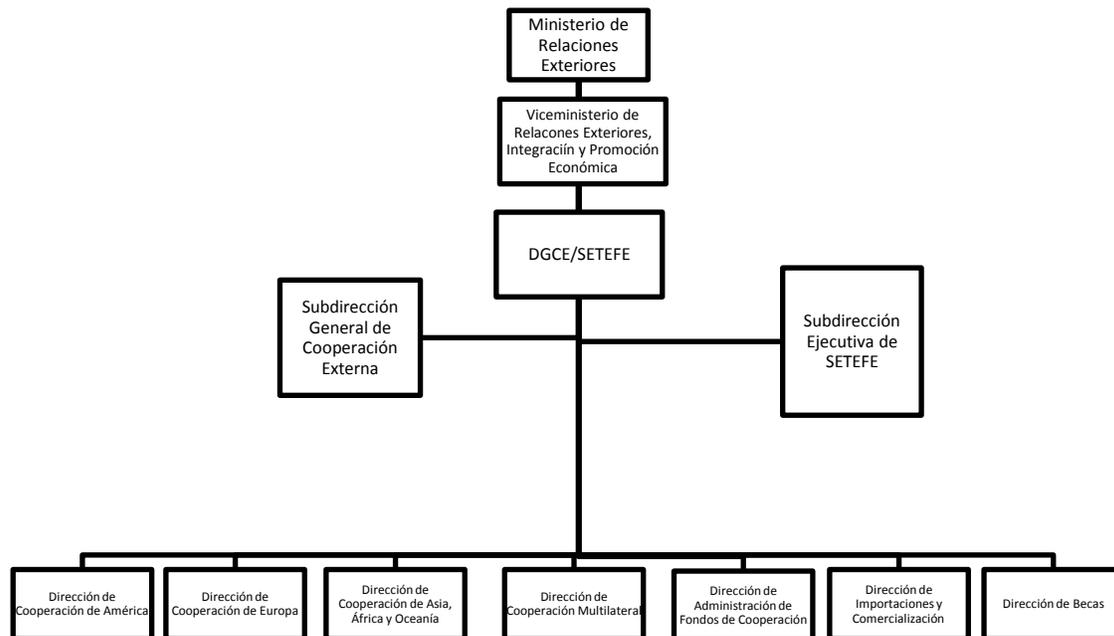
responsables de administrar los recursos provenientes del exterior que eran registrados en el PERE.

En cuanto a la estructura del punto focal salvadoreño tenemos que éste actuaba bajo una lógica tradicional de la Cooperación para el Desarrollo, es decir, la lógica de CNS. En este sentido, la organización de la DGCE-SETEFE estaba en función de gestionar, principalmente, la AOD proveniente de los países miembros del CAD.

En la siguiente figura se observa el organigrama de la DGCE-SETEFE hasta 2009, como se comentó esta estructura obedece a una lógica tradicional de cooperación porque no existía una unidad encargada de gestionar la CSS ya que se veía a ésta como un complemento a la AOD. Como se aprecia, las direcciones estaban divididas en áreas geográficas pero no atendían la gestión de la CSS en tanto tal⁴⁷. Así por ejemplo, la Dirección de Cooperación de América se centraba en los flujos de AOD provenientes de Estados Unidos y Canadá; la Dirección de Asia, África y Oceanía veía los asuntos de Corea del Sur, Japón y Taiwán principalmente.

⁴⁷ Cabe aclarar que no es que no hubiera cooperación con los países del sur, el punto es que ésta era vista como un complemento de la AOD. En la Guía para la Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo se destaca que los principales socios del sur, hasta 2009, eran: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Panamá y Perú.

Figura 4. Organigrama de la DGCE y la SETEFE pertenecientes al Ministerio de Relaciones Exteriores hasta 2009



Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009, p. 4.

Como se comentó, el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador mantuvo durante el periodo 1992-2009 una lógica tradicional, de la Cooperación para el Desarrollo, en el sentido que para el gobierno tenía una mayor importancia la CNS que la CSS u otros esquemas de cooperación por lo que se estableció una clasificación de la Cooperación para el Desarrollo de acuerdo con la siguiente lista:

- **Por su modalidad:**
 - Cooperación Financiera no Reembolsable.
 - Cooperación Financiera Reembolsable.
- **Por la forma de la relación:**
 - Cooperación Bilateral.
 - Cooperación Multilateral.
 - Cooperación Sur-Sur.
 - Cooperación Norte-Sur.
 - Cooperación regional.
 - Cooperación Triangular.
- **Por el tipo (clasificación):**
 - Cooperación financiera.
 - Cooperación técnica.
 - Becas.
- Cooperación en especie.
- Cooperación económica.
- Cooperación política.
- **Por el sector, área, línea o eje de intervención o actuación:**
 - Cooperación científica, cultural, deportiva y artística.
 - Cooperación para el desarrollo socio-económico.
 - Cooperación para el fortalecimiento de capacidades nacionales e institucionales
 - Cooperación para la gobernabilidad, democracia, justicia y respeto a los derechos humanos.

3.1.3 BALANCE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN EL SALVADOR, 1992-2009: ¿EXISTE UNA POLÍTICA?

Una vez analizados los elementos que hemos propuesto para hablar de una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en el caso de El Salvador, es pertinente hacer un balance para determinar si esta política existe o no en el periodo 1992-2009.

Lo que busca una política pública, en este caso una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo, como hemos señalado, es resolver un problema público, en este caso se busca contribuir a la solución de los problemas del desarrollo. Se espera que ésta sea coherente con los planes o programas nacionales de desarrollo. En este sentido, la Cooperación Internacional para el Desarrollo, en el periodo estudiado, no fue empleada como una política pública en el sentido que hemos mencionado, es decir, de resolver un problema público.

La Cooperación para el Desarrollo fue concebida, durante los gobiernos de la posguerra, como un medio de canalizar recursos del exterior para financiar ciertos programas de desarrollo. Sin embargo, en realidad los recursos provenientes del exterior se emplearon, en su mayoría, para sostener al propio Estado salvadoreña

una vez que concluyó la guerra civil. Como vimos, la mayoría de los recursos iban directos a los presupuestos del Estado, en particular al PGR.

Los principales donantes se percataron de dicha situación pero lejos de dar un seguimiento puntual a la forma en que se gestionaban los recursos, solamente se presionó para que se creara un presupuesto especial, el PERE, en el cual se esperaba que los recursos provenientes del exterior fueran empleados en proyectos de desarrollo. Con el establecimiento del PERE sí hubo un mayor control para gestionar los recursos de la Cooperación para el Desarrollo no obstante las cuentas especiales que se abrieron en este presupuesto eran lo suficientemente ambiguas para que un volumen considerable de dinero fuera destinado a mantener la administración pública (Véase Cuadro 31).

Con los elementos anteriormente trazados, podemos decir que no existía una política en la materia, existían lineamientos que permitieron a la Cooperación Internacional para el Desarrollo tener cabida dentro del aparato institucional de El Salvador. Tomando en cuenta la propuesta que hemos planteado para hablar de una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en el periodo 1992-2009 no se encontraban presentes la Cooperación para el Desarrollo como principio de política exterior, una LCID y un PCID y el elemento que sí estaba, el punto focal, carecía de fuerza institucional.

La Cooperación para el Desarrollo no es parte de la legislación nacional, o no por lo menos dentro de la Constitución de la República de El Salvador, tampoco es un principio de política exterior. La Cooperación para el Desarrollo ha quedado como una tarea que las distintas dependencias del gobierno salvadoreño deben desempeñar con el fin de captar recursos para el desarrollo del país.

Por su parte, al no ser un principio de política exterior o formar parte de la legislación nacional a nivel constitucional, era evidente que se carecía de una ley específica en la materia. En este punto hay que aclarar la pertinencia o no de una ley. Si bien en muchas ocasiones no es necesario que exista una ley, porque pueden a llegar ser letra muerta, lo cierto es que al contar con una se establecen

las reglas del juego, es decir, las responsabilidades que asumen los actores que participan en la Cooperación para el Desarrollo.

A pesar de que no se promulgó una ley en este periodo, se crearon los mecanismos jurídicos necesarios para que los recursos provenientes se pudieran usar en proyectos de desarrollo pero la creación de éstos obedece a las exigencias que puso Estados Unidos, principalmente, para que pudiera justificar ante el Senado y otras instituciones la ayuda que brindaba a El Salvador.

La parte programática es la que resultó más complicada en el caso de El Salvador porque no existía un PCID pero sí existieron tres planes de desarrollo. Si bien los Acuerdos de Paz no pueden ser considerados como un plan de desarrollo, en ellos se encontraban las principales líneas de acción que se debían seguir para lograr un tránsito hacia la democracia, la paz y el desarrollo. Por su parte, el Plan de Desarrollo Económico y Social, 1989-1993 y el Plan de Reconstrucción Nacional eran altamente dependientes, en términos presupuestarios, de la ayuda externa, pero ésta contribuyó a la implementación de algunos proyectos de desarrollo. Además los gobiernos de la posguerra carecían de una visión clara de desarrollo o por lo menos del rumbo que debía seguir el país una vez terminada la guerra⁴⁸.

A lo anterior hay sumarle que en 1995 desapareció el MIPLAN, lo que dejó al país sin una instancia encargada de planear el desarrollo nacional y las atribuciones que contaba el MRE eran pocas para que pudiera realizar esas funciones. Las funciones de la STP también eran limitadas en materia de planificación, aunque es esta instancia la que se encargó de diseñar los planes de gobierno. También la inclusión de la SETEFE y el PERE dentro de la cancillería ayudaron a que la captación de recursos provenientes del exterior fuera de una forma más rápida pero hubo problemas en transparentar este tipo de recursos.

⁴⁸ En este sentido nos referimos a que carecieron de una visión estratégica porque estos planes pretendían resolver los problemas inmediatos que la guerra había dejado. Los planes y las administraciones del periodo 1992-2009 se centraron en la captación de recursos provenientes de la Cooperación para el Desarrollo para sostenerse y el desarrollo quedó en segundo plano.

Sin embargo, El Salvador logró consolidar un punto focal el MRE, en específico, la DGCE. No obstante la presencia de la cancillería se diluía porque la STP contaba con un mayor número de atribuciones en materia de Cooperación para el Desarrollo, aunque el MRE logró mantenerse como interlocutor con sus contrapartes, cumpliendo la función principal que se le atribuye a los puntos focales en materia de Cooperación para el Desarrollo.

En este balance también cabe preguntarse ¿cuál fue el papel que desempeñaron las agendas de la eficacia de la ayuda, la agenda de desarrollo expresada en los ODM y la categoría de PRM en El Salvador?

En cuanto a los debates de la Eficacia, en primer lugar en lo referente a la de la ayuda y posteriormente a la de la Cooperación, El Salvador se quedó relegado de este proceso. El país no participó en las RAN sobre la Eficacia de acuerdo con Pita (2008) “el motivo no está del todo claro y las respuestas sobre el mismo son contradictorias. Parece simplemente que no hubo mucho interés por considerar que se trataba de un marco pensado para [los] PRM baja. También se aduce que El Salvador no estaba en condiciones de cumplir los compromisos de la Declaración.”⁴⁹(p. 32).

Un motivo más que desalentó a El Salvador en la agenda de la Eficacia fueron los resultados “positivos” de la administración de Flores (1999-2004), en el sentido de que El Salvador fue declarado PRM. En este sentido, la administración de Saca (2004-2009) como se comentó tuvo que desplegar una serie de estrategias para que el país no quedara relegado en la distribución de la ayuda. Una de estas estrategias fue que el país acogió la II Conferencia Internacional de Cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media en 2007 y continuó su participación en la reunión celebrada a finales de 2008 en Windhoek, Namibia.

Continuando con la explicación del porqué El Salvador no participó en las RAN de la Eficacia, Pita (2008) argumenta que El Salvador estaba mejor situado que otros

⁴⁹ Pita menciona que países de ingresos similares a El Salvador si firmaron la Declaración de París. El autor menciona los ejemplos de Egipto y Jordania.

PRM y que contaba con ciertas capacidades para asumir los retos que significaba adherirse a la Declaración de París pero que una de las posibles razones de no querer participar en este proceso se debe al temor o desinterés por “reforzar el papel del país receptor, aumentar la eficacia de la ayuda y aplicar la mutua prestación de cuentas. [...]. Pareciera que no podría justificarse sin que se presente una alternativa o una mejora de los mecanismos e indicadores planteados por la comunidad internacional”. (p. 33).

Al país le faltó voluntad política para participar en este proceso y tener un papel destacado en los debates de la agenda de la Eficacia como otros PRM lo tuvieron (Colombia, Egipto, Jordania, etc.). Como se muestra en el Cuadro 25., la AOD disminuyó a partir de 1998, tiempo antes de que El Salvador fuera declarado PRM, esto se debe, entre otras razones, a que se pensó que el país se encontraba en mejores condiciones para que de manera independiente sostuviera su propio proceso de desarrollo y se había logrado, en términos generales, la estabilidad política en el país.

Como se analiza más adelante, es hasta el arribo del FMLN al poder que El Salvador se adhiere a la Declaración de París y centra sus esfuerzos en cumplir con los compromisos de ésta. Sin embargo, en los debates se está transitando de la Eficacia de la ayuda a la Eficacia de la Cooperación.

En lo referente a la agenda de desarrollo, expresada en los ODM, El Salvador firmó la Declaración del Milenio y se comprometió a desplegar los medios necesarios para alcanzar los ODM. En *el III Informe de Avances de Objetivos de Desarrollo del Milenio, El Salvador de 2014* se establece que para 2012 “ya se habían alcanzado diez de los 30 indicadores monitoreados para el cumplimiento de los ODM, siete estaban en la ruta de cumplimiento y con altas probabilidades de lograrse, seis eran de probable cumplimiento y siete se identificaban como prioridad en la agenda social después de 2015.” (PNUD El Salvador, 2014).

La adopción de los ODM en el ámbito nacional tardó en ser monitoreada, como se puede observar en los Cuadros 16 y 19 del capítulo 2, la información sobre ciertas

metas de los ODM 1 y 2 era todavía escasa porque no se inició un proceso de implementación de estrategias nacionales para el cumplimiento de estos objetivos y mucho menos hubo un proceso de monitoreo. Sin embargo, se presentaron ciertos avances, los cuales se presentan en el *III Informe de Avances de Objetivos de Desarrollo del Milenio, El Salvador* (2014), entre los avances tenemos:

- En el marco del ODM 1, Erradicar la pobreza extrema y el hambre, se estableció como meta la reducción de la pobreza extrema a 14.1% para el año 2015. Esta ya se había logrado en el año 2004. El porcentaje de personas en pobreza extrema medida con la línea nacional disminuyó de 32.62% en 1991 a 11.3% en 2012.
- Con relación al ODM 2, Lograr la enseñanza primaria universal, también ha habido avances considerables, especialmente en la tasa neta de matrícula en enseñanza primaria que pasó de 86% en el año 2000 a 93.1% en 2012 y en la tasa de alfabetización de personas de 15 a 24 años, que pasó de 85.2% en 1991 a 97.1% en 2012.
- Respecto al ODM 3, Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer se observa que el principal indicador del cumplimiento de la meta (3A), la relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, ya ha sido cumplido en 2012.
- El ODM 4, Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años, en 2008 estaban muy próximos a la meta.
- Los avances en el ODM 5, Mejorar la salud materna, también han sido notables. La meta 5A, reducir entre 1990 y 2015 la mortalidad materna en tres cuartas partes se considera de probable cumplimiento y todo indica que se cumplirá la meta 5B, lograr el acceso universal a la salud reproductiva.
- En cuanto al ODM 6, Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, la meta 6B concerniente a lograr el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que lo necesiten se considera de probable cumplimiento, debido a los enormes esfuerzos que se han realizado durante los últimos años para aumentar el acceso a antirretrovirales de parte de la población infectada con el virus.
- Con relación al ODM 7, destaca que ya se ha cumplido la meta 7B que se refiere a reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

En cuanto a la clasificación de PRM, El Salvador supo aprovechar la coyuntura de su clasificación dentro de esta categoría al ser sede de la II Conferencia Internacional de Cooperación para el Desarrollo con Países de Renta Media. Como muestra de los resultados positivos de esta coyuntura tenemos que, El Salvador “accedió a fondos de la Cuenta del Milenio ofrecidos por Estados Unidos.

El país entró a competir por ellos en el periodo 2005-2006 presentando el proyecto de desarrollo de la Zona Norte. El Salvador consiguió [...] un convenio de donación por 461.8 millones de dólares”. (Ribera, 2011, p. 532).

3.2. 2009 COMO PUNTO DE INFLEXIÓN EN LA RECONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

El triunfo de la izquierda en El Salvador se debió, entre otros factores, a la conformación de una alianza electoral entre el FMLN, el Movimiento Ciudadano Amigos de Mauricio, el Partido Cambio Democrático, el Partido Social Demócrata y un grupo de OSC que habían sido históricamente opositoras a los gobiernos de derecha del país.⁵⁰

La presidencia de Mauricio Funes se planteó diversos cambios en el plano institucional. En el *Programa de gobierno 2009-2014. Cambio en El Salvador para vivir mejor* se definieron los principales cambios que el gobierno salvadoreño iba a realizar para lograr que las personas vivieran mejor. El programa está estructurado en tres grandes rubros:

- **El Salvador que tenemos.** En este apartado se hace un balance sobre la situación del país tras la elección de 2009.
- **El Salvador que queremos.** En esta parte se enuncian los tres grandes objetivos del plan:
 - Sacar a El Salvador de la crisis.
 - Tomar la ruta hacia el desarrollo.
 - Construir y consolidar la democracia y el Estado de derecho.
- **El modelo democrático de gobernar.** En la última parte del plan se establecen los principales cambios institucionales que el gobierno adoptaría para reformar el aparato estatal. En este sentido se plantearon cuatro reformas: 1) la reforma social, 2) la reforma económica, 3) la reforma ambiental y 4) la reforma política.

Para lo fines de esta investigación, nos centramos en la reforma social y en la reforma política por estar estrechamente vinculadas con la Cooperación

⁵⁰ Para profundizar el tema de la elección presidencial de 2009 en El Salvador véase el trabajo de Lizbeth Cornejo Chávez. (2014). *El FMLN hacia el poder. El Salvador, 2009.*

Internacional para el Desarrollo aunque las reformas económica y ambiental también están relacionadas con el desarrollo del país.

La reforma social se planteó como una “etapa en la que el Estado y progresivamente el país en su conjunto se concentren en conseguir los siguientes objetivos”. (Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, 2009, p. 18):

1. Reducir sustancialmente la pobreza, ampliando las oportunidades de empleo, principal medida para mejorar cualitativamente los estándares de vida de la población.
2. Elevar los niveles educativos de la población en calidad y cobertura, especialmente de la niñez y de la juventud.
3. Frenar el alto costo de la vida y promover la recuperación del poder adquisitivo de la gente.
4. Erradicar la exclusión económica, social y política, disminuir la desigualdad, especialmente la brecha de las oportunidades, y lograr aceptables niveles de equidad, en especial de equidad entre los géneros.
5. Elevar progresiva y sostenidamente la calidad, el eficaz rendimiento y la asignación al gasto y la inversión social, con el objetivo de apalancar la agenda del desarrollo, asegurar los derechos sociales fundamentales, estimular el crecimiento, vencer la inseguridad ciudadana y superar las vulnerabilidades ambientales, potenciando los resultados en el corto plazo y el impacto transgeneracional hacia futuro.

Además de estos objetivos, se estableció como población objetivo a “niños, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidades y pueblos originarios. Para cada sector [poblacional] propusieron los siguientes aspectos: política alimentaria; ciencia y tecnología; política de vivienda y desarrollo urbano; política para la equidad de género; y política de seguridad provisional”. (Cornejo Chávez, 2014, p. 52).

En cuanto a la reforma política se propuso “alcanzar el desarrollo humano sostenible y la madurez democrática requiere de una estrategia nacional de desarrollo integral, basada en el consenso social y la confianza ciudadana, con metas, objetivos, tareas y compromisos compartidos por todos los sectores y habitantes” (Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, 2009, p. 79). Dentro de los objetivos de esta reforma se encuentran:

- La promoción y el fortalecimiento de la soberanía.
- Fortalecimiento de lo público como interés de la sociedad.

- La democratización del gobierno y sus instituciones.
- El establecimiento de una buena administración pública que atienda las necesidades de los más pobres.
- Mantener una postura ética en el ejercicio administrativo del Estado.

Dentro de la reforma política se estableció que se debían hacer de manera distinta las cosas. En este sentido, el plan se propuso el establecimiento de un Sistema Nacional de Coordinación Estratégica del Desarrollo con el fin de asegurar que los cambios institucionales incidieran en el desarrollo nacional.

Otro de los aspectos que aborda la reforma política se refiere a los cambios en la política externa. El objetivo principal en materia de política exterior se planteó el de “posicionar a El Salvador como un país amigable, con una política exterior abierta y con visión estratégica, que permita aprovechar para nuestro pueblo las oportunidades que el mundo ofrece, participando en el concierto internacional como una nación promotora de la paz, el diálogo político, la cooperación, la seguridad y el desarrollo, mediante las relaciones internacionales y diplomáticas”. (Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, 2009, p. 94).

Como planteamos líneas arriba, la reforma social y la reforma política estaban estrechamente vinculadas con la Cooperación para el Desarrollo. La reforma social se relaciona con que en ella se establecieron las áreas temáticas que era importante atender con el fin de elevar los indicadores de desarrollo en el país; de igual forma, se hacía un llamado a los socios externos para que diseñaran políticas de asistencia que contribuyeran a los esfuerzos nacionales de desarrollo.

Por su parte, la reforma política se relaciona con la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el sentido de que en ésta se establecieron modificaciones en la administración pública. Después de la eliminación del MIPLAN en 1995, el gobierno de Funes buscó crear un Sistema Nacional de Coordinación Estratégica del Desarrollo para ello se dotó de mayores funciones a la STP y pasó a llamarse Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP).

En cuanto a su relación con los cambios en la política exterior, el plan de gobierno buscó crear una nueva una renovada forma de relacionarse con el mundo⁵¹ y una nueva forma de gestionar la Cooperación Internacional para el Desarrollo. En el plan se menciona que se busca afianzar los lazos en materia de Cooperación para el Desarrollo, principalmente, con Estados Unidos, la Unión Europea, el Sistema de Naciones Unidas. Pero esta nueva política externa también busca incrementar sus lazos con el resto de Centroamérica y América Latina.

La puesta en marcha de este programa de trabajo fue bastante complicada debido a que Funes asumió la presidencia en un contexto nacional e internacional complejo. En el nivel nacional, el nuevo presidente se enfrentaba con la decisión de quedarse entre una victoria electoral o realizar cambios sustanciales en el Estado Salvadoreño. En el ámbito externo, la crisis económica internacional de 2008 afectó de manera significativa a El Salvador. “Poco antes de la toma de posesión del nuevo gobierno la capacidad de recaudación pública se redujo y el endeudamiento creció significativamente, sin que esto último haya podido contribuir a un aumento real de la capacidad de inversión pública y de gasto social”. (AECID, 2012, p. 27).

A nivel internacional, la crisis económica global había estallado y tuvo consecuencias negativas para El Salvador. El Salvador al ser un país altamente dependiente de las remesas,⁵² depende de la estabilidad económica de Estados Unidos. Además, los Socios para el Desarrollo (SPD) tradicionales como España, Luxemburgo y Francia redujeron drásticamente sus flujos de AOD al país. (Ver Anexo 4)⁵³.

Otro factor de carácter externo, en este caso medioambiental, fue el paso de la tormenta Ida, el cual afectó gravemente la infraestructura de la zona oriental del

⁵¹ Por ejemplo, El Salvador reanudó relaciones diplomáticas con Cuba e inició un proceso de apertura al mundo, en especial con los países de América Latina y el Caribe que cuentan con gobiernos de izquierda.

⁵² De acuerdo con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) menciona que las remesas representan el 16.4% del Producto Interno Bruto de El Salvador.

⁵³ En el *Anexo 3. Listado de Socios para el Desarrollo en El Salvador*, se encuentran los principales SPD con los que El Salvador tiene o ha tenido vínculos en materia de Cooperación para el Desarrollo.

país. En el siguiente cuadro se muestran los principales daños y pérdidas materiales que el país sufrió a causa de la tormenta. Cabe destacar que en el momento de emergencia se movilizaron 18.3 millones de dólares en ayuda humanitaria, la mayoría de estos recursos provenían de la Cooperación para el Desarrollo. Ante este contexto de crisis en los ámbitos internos y externos el gobierno salvadoreño diseñó el Plan Global Anti Crisis, éste se diseñó durante el tránsito de la administración de Saca y la de Funes. El plan se planteó “medidas de corto plazo destinadas a lidiar con la crisis económica y a proteger a la población más vulnerable, con medidas de naturaleza estructural diseñadas para iniciar, aún en medio de la crisis, el camino del cambio estructural e institucional”. (Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, 2013, p. 33).

El Plan Global Anti Crisis se conformó por cuatro componentes y varias medidas. En el cuadro siguiente se muestran los componentes de este plan.

Cuadro 35. Plan Global Anti Crisis, junio 2009-diciembre 2010	
Componentes	Medidas
Apoyo a la producción y generación de empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la banca estatal para el fomento productivo. • Creación del sistema de garantías estatales para el acceso a crédito productivo. • Importación y distribución a precio de costo de fertilizantes a pequeños y medianos productores agrícolas. • Introducción del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso. • Ampliación y mejoramiento de servicios públicos e infraestructura básica en 32 comunidades de extrema pobreza severa. • Programa de construcción y mejoramiento de viviendas de interés social
Sistema de Protección Social Universal	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación y fortalecimiento del Programa Comunidades Solidarias (Rurales y Urbanas). • Creación del Programa de Atención Integral de Salud y Nutrición. • Ampliación del Programa de Alimentación Escolar a centros educativos urbanos. • Dotación gratuita de uniformes y útiles escolares. • Garantía y extensión temporal de servicios de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social. • Eliminación de cuotas en el acceso a servicios de salud pública. • Dotación de medicamentos esenciales.
Fortalecimiento de las Finanzas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Austeridad del gasto. • Combate a la elusión, la evasión, el contrabando y la corrupción. • Racionalización de los subsidios. • Reestructuración del aparato del Estado. • Promoción de la Ley de Acceso a la Información Pública.
Construcción de políticas de Estado para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Convocatoria a diálogo nacional. • Creación del Consejo Económico y Social. • Creación de consejos sectoriales. • Elaboración de políticas de Estado en temas estratégicos.

Fuente: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, 2013, p. 35.

La creación y puesta en marcha del Plan Global Anti Crisis fue el preámbulo para que el nuevo gobierno diseñara una estrategia de desarrollo. En este sentido, la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP)⁵⁴ se planteó un objetivo ambicioso, a la vez, modesto para El Salvador. Dicho objetivo fue el de “impulsar un proceso de cambios estructurales e institucionales que permitiera modificar por primera vez en la historia del país la forma de ejercer el poder, que profundizara la democracia y que sentara las bases de un nuevo modelo económico y social. Esto suponía, por supuesto, reformar de manera profunda el aparato gubernamental y ponerlo en función del proceso de transformación”. (Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, 2013, p. 10).

Decimos que es un objetivo modesto porque durante la campaña política de Funes se hablaba de una revolución. Pero una vez que el nuevo gobierno entró en funciones se esclareció que se buscaba “desencadenar un proceso sólido de cambio estructural e institucional que permitiera sentar las bases sobre las cuales futuros gobiernos comprometidos con el cambio pudieran seguir construyendo”. (Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, 2013, p. 10).

Para cumplir con lo propuesto durante la campaña electoral y lo que se estableció en el plan de gobierno, la administración de Mauricio Funes desplegó dos estrategias para garantizar un cambio de poder pacífico y así cumplir con los objetivos establecidos. La primera, fue haber logrado la estabilidad política, la cual se logró con el reconocimiento del presidente Antonio Saca, hacia el nuevo presidente electo; la segunda, la implementación de medidas fiscales para poder manejar la deuda pública interna y externa; las cuales se encontraban establecidas en el Plan Global Anti Crisis.

Como se mencionó, el nuevo gobierno de izquierda tenía en mente desplegar esfuerzos que contribuyeran a la mejora de la vida de la población. Dentro del

⁵⁴ La Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) asume un mayor número de atribuciones en materia de planificación del desarrollo nacional por ello cambia de nombre a la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP), a través de la Reforma al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo del 2 de junio de 2014. De esta manera, la función central de la STPP es la de dirigir la planificación estratégica del gobierno y velar por la viabilidad técnica de las principales acciones gubernamentales.

Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2009-2014, se estableció el camino de la reconstrucción social en El Salvador. “Una reconstrucción que implicaba profundas apuestas por reparar las deudas en materia social heredadas de administraciones anteriores y que implicaba invertir en salud, educación, capital laboral, seguridad alimentaria, así como en conocimiento e innovación y en una reducción sustancial de las desigualdades de género. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014, p. 18).

El PQD 2010-2014 se planteó un visión a largo plazo, para 2024, en gran medida porque en se creó el Consejo Económico y Social por el Decreto Ejecutivo 64 del 16 de octubre de 2010. Con la instauración de este consejo se definieron las apuestas estratégicas de desarrollo que el país debería alcanzar durante la administración de Funes y más allá de ésta, mismas que se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 36. Apuestas estratégicas para 2024 en El Salvador
1. Contar con una población sana, educada y productiva, que tenga la capacidad y las oportunidades adecuadas para desarrollo plenamente sus potencialidades y para convertirse en la base principal de nuestro desarrollo.
2. Construir una sociedad equitativa, incluyente y tolerante en donde exista la equidad de género y en la que los derechos de toda la población, con especial énfasis en los grupos en condiciones de vulnerabilidad, sean respetados.
3. Tener vigente, en el marco del régimen de libertades que la Constitución de la República establece, un modelo de crecimiento y de desarrollo integral, sostenible, eficiente, equitativo e incluyente, basado en el ordenamiento y la integración territorial y productiva interna, en el aumento de la productividad proveniente de la innovación, la tecnología y el conocimiento, en el fortalecimiento del mercado interno, en la integración con el resto de Centroamérica, y la profundización y diversificación de las relaciones comerciales, fomentando el dinamismo de un sector exportador diversificado, consolidado y competitivo.
4. Convertir El Salvador en el líder de la integración centroamericana y en un importante centro logístico de servicios regionales.
5. Revertir el proceso de degradación ambiental y convertir El Salvador en un país ambientalmente ejemplar y, por consiguiente, con menos condiciones de vulnerabilidad frente a los fenómenos naturales y a las acciones humanas.
6. Lograr la paz social y un ambiente de seguridad humana que favorezca la cohesión social, el desarrollo económico equilibrado y la gobernabilidad democrática.
7. Asegurar un régimen democrático consolidado, en el que tenga plena vigencia el Estado de derecho en todas sus expresiones en el que la alternancia en el ejercicio del poder político constituya un hecho normal, y en el que cada persona ejerza los derechos establecidos en la constitución de la República en un marco de irrestrictas libertades y de responsabilidades.

- | |
|--|
| <p>8. Constituir un sector público responsable, eficiente, eficaz, moderno, desconcentrado y descentralizado que brinde a la población servicios de calidad, que disponga de los recursos suficientes para cumplir de forma adecuada con las atribuciones que le asigna la Constitución de la República y que cuente con un sistema de rendición de cuentas diligente y transparente. La organización pública tendrá delimitada claramente las competencias del gobierno central y de los gobiernos municipales.</p> |
| <p>9. Situar El Salvador como un actor político relevante en el ámbito internacional capaz de influir de manera decidida en los destinos de Centroamérica y con la suficiente credibilidad para que sus posiciones sean escuchadas, atendidas y respetadas en los foros regionales e internacionales.</p> |

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, 2010.

De las apuestas estratégicas a 2024 que se establecen el PQD, destacamos la número uno, dos, seis y nueve por tener una estrecha vinculación con la Cooperación Internacional para el Desarrollo y el desarrollo del país en general. La apuesta estratégica uno busca crear mejores condiciones de vida para la sociedad salvadoreña, identifica a la educación, el empleo y la salud como los componentes esenciales del desarrollo.

Los cambios con la llegada del FMLN al poder no solamente se quedaron en el plano interno, como se mencionó, también trascendieron el ámbito de las relaciones con el exterior. “La integración regional, la cooperación para el desarrollo, y las relaciones abiertas al mundo configuraron grandes apuestas de la política exterior del gobierno de El Salvador al inicio del período 2009-2014. Esta visión dio pauta para la creación del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (VMCD) como ente rector de la gestión de la cooperación internacional en el país, elevando, con este hecho, su importancia política”. (Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, 2014, p.10).

Los cambios a éste se plantearon con el fin de cumplir lo establecido en el plan de gobierno y en el PQD 2010-2014 pero va más allá de esto. El país retomó el diseño de una estrategia de desarrollo y se crearon las modificaciones institucionales para que esta estrategia se implementara y lograr con esto elevar los estándares de vida de la sociedad salvadoreña. En el siguiente cuadro se señalan las principales modificaciones al marco institucional en El Salvador.

Cuadro 37. Principales modificaciones al marco normativo e institucional de El Salvador en materia de desarrollo, 2009-2012
Anteproyectos de ley
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional. • Ley General de Aguas. • Ley de Fomentos y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa.
Nuevas leyes
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Asocios Público-Privadas. • Ley de Fomento a la Producción. • Ley del Sistema Financiero para el Fomento al Desarrollo. • Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres. • Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. • Ley General de Juventud. • Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres. • Ley de Medicamentos.
Reformas a leyes existentes
<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Turismo. • Ley Especial para la Constitución del Fondo Solidario para la Salud. • Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización. • Ley del Seguro Social. • Ley del Sistema Financiero para el Fomento al Desarrollo. • Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones. • Ley del Fondo Social para la Vivienda. • Ley del Fondo Ambiental de El Salvador. • Ley de Fondo Nacional de Vivienda Popular.
Decretos ejecutivos
<ul style="list-style-type: none"> • Decretos ejecutivos de reforma al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. • Decreto ejecutivo por el que se crea el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo. • Decreto ejecutivo de creación del Consejo Económico y Social. • Decreto ejecutivo de creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. • Decreto ejecutivo de creación del Consejo para el Crecimiento. • Decreto ejecutivo de reforma al decreto ejecutivo de creación de la Comisión Nacional de Inversión Pública. • Decreto ejecutivo que contiene disposiciones para evitar toda forma de discriminación en la administración pública por razones de identidad de género y/o de identidad sexual. • Decreto ejecutivo de creación del Programa Presidencial Territorios de Progreso. • Decreto ejecutivo del Programa Comunidades Solidarias.
Políticas
<ul style="list-style-type: none"> • Política Industrial. • Política de Fomento a la Producción. • Política de Innovación, Ciencia y Tecnología. • Política de Fomento y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa. • Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. • Política Nacional de Salud.

- Política Nacional de Medio Ambiente.
- Política Nacional de Juventud.
- Política Nacional de la Mujer.
- Política Nacional de Energía.
- Política de Salud Sexual y Reproductiva.
- Plan Nacional de Igualdad y Equidad para la Mujeres Salvadoreñas.
- Política Nacional de Participación Social en Salud.
- Política de Educación Superior.

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría Técnica de la Presidencia, 2013, pp. 79-81.

De los cambios institucionales que más nos interesa, por el objeto de esta investigación, son los referentes a la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Como se analiza en el siguiente apartado, El Salvador por primera vez está construyendo una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo más integral en el sentido que cumple con los lineamientos que hemos propuesto para considerar tal política y por enmarcarse dentro de la agenda de la eficacia. Además porque el país reconoce su pertenencia al grupo de PRM y mediante esta política busca que los flujos de Cooperación para el Desarrollo no disminuyan por pertenecer a esta categoría.

3.3. UNA NUEVA LÓGICA EN COOPERAR: CONSTRUYENDO UNA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO EN EL SALVADOR, 2009-2015

La nueva forma de relacionarse con el exterior, caracterizada por la apertura al mundo, implicaba también la renovación de la forma de gestionar la Cooperación para el Desarrollo. Esta nueva forma dista con la que el país había seguido durante las administraciones de ARENA. Con el arribo del FMLN a la presidencia de El Salvador, se está construyendo una nueva Política de Cooperación para el Desarrollo que se perfila al cumplimiento de los principios de la agenda de la Eficacia de la Cooperación y se encuentra inmersa dentro de la clasificación del país dentro de la categoría de PRM.

Bajo este contexto, el gobierno de El Salvador, el 24 de junio de 2009, crea el Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo (VMCD) mediante el Decreto Ejecutivo 10 del 24 de junio de 2009, con el objetivo de coordinar, integrar e incrementar la Cooperación Internacional para el Desarrollo, posicionando a esta institución como el ente rector de la cooperación en el país, donde una de sus principales atribuciones es: “ser enlace, coordinador y articulador en coordinación con la STPP, de la gestión y ejecución de los programas de cooperación en cumplimiento de la Declaración de París, el Plan de Acción de Accra y otros compromisos y acuerdos con la comunidad internacional.” (Gobierno de El Salvador, 2009).

La creación del VCMD es solamente el reflejo tangible de los cambios institucionales que el país inició con el arribo del FMLN a la presidencia. Sin embargo, los cambios no se quedan en plano de creación de instituciones. Uno de los principales cambios en esta política, es que El Salvador asume un rol dual en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Es decir, el país se vuelve receptor y oferente de cooperación a partir de 2013 inició un papel de oferente de cooperación mediante proyectos de CTr con los Socios para el Desarrollo (SPD) tradicionales, en especial con Japón; sin embargo, también ha

implementado proyectos de CTr con países del sur entre ellos: Brasil y México hacia países caribeños⁵⁵. (Ver Anexo 5).

El tránsito hacia la construcción de una nueva Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo obedece a tres razones, uno de carácter interno y dos de carácter externo. La razón de carácter nacional, obedece, como ya se mencionó, al cambio de gobierno en El Salvador en 2009 y los cambios que introdujo para modificar el aparato estatal y que éste contribuyera al desarrollo del país.

La segunda razón, es de carácter externo, es decir, la disminución de los montos de Cooperación para el Desarrollo hacia los PRM. Ésta última razón tiene mayores repercusiones para que el país haya decidido cambiar la forma en que se gestiona la Cooperación para el Desarrollo y la forma en qué ésta incide en el desarrollo del país. “El Salvador al ser considerado PRM [...] provocó desde el último quinquenio de la década pasada una reducción considerable de los recursos provenientes de la Cooperación Internacional [para el Desarrollo], que no es exclusiva de El Salvador sino de buena parte de los países de América Latina, vino aparejada de la salida creciente de donantes de la región, de la reformulación de estrategias e instrumentos y de una tendencia creciente de reorientación de la cooperación en el plano bilateral al plano subregional, al menos en el caso de los países centroamericanos”. (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014b, pp. 23-24).

En el siguiente cuadro se muestran los flujos de AOD que el país recibió en el periodo 2009-2014, en comparación a los recibidos durante el periodo 1992-2009 son significativamente menores (Véase Cuadro 25, de este capítulo).

⁵⁵ La última actualización de los proyectos de CSS y CTr que reporta El Salvador se encuentran en el *Catálogo de Cooperación Sur-Sur en El Salvador 2013*, en el Anexo 4. Proyectos de Cooperación Sur-Sur que oferta El Salvador a 2013, se encuentran algunos detalles de estos proyectos.

Año	AOD neta recibida (% del INB)	AOD neta recibida (en dólares a precios actuales)
2009	6.9%	275,960.00
2010	1.4%	283,450.00
2011	1.3%	285,930.00
2012	1.0%	230,400.00
2013	0.7%	171,370.00
2014		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BM (2016).

La tercera razón, también de carácter externo, se refiere a que El Salvador se adhirió a la Declaración de París y se propuso cumplir con los compromisos expresados en ella y en sí del proceso de la agenda de la eficacia de la ayuda. “Dicha agenda, planteaba la necesaria readecuación de la institucionalidad y de las prácticas de cooperación del país, que durante años habían estado marcadas por una relación de donante-receptor de total sumisión y poco tendiente a la transparencia y los resultados”. (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014b, pp. 23-24).

Más allá de la interpretación que da la cancillería salvadoreña en relación con la tardía adhesión del país a la Declaración de París, hay que tomar en cuenta que para 2009 ya un número importante de PRM se habían adherido a ésta.⁵⁶ Por otra parte, las reuniones entre PRM de 2007 y 2008 apuntaban a que era necesario que este grupo de países se insertara en la lógica de la agenda de la eficacia con el objetivo de que los flujos de AOD, principalmente, no decayeran y por el contrario se mantuvieran.

De esta manera, podemos observar que la incorporación de El Salvador a esta agenda no obedece solamente a la falta de visión que tenía el gobierno de Antonio Saca, sino que va más allá de esto. Para el país le era sumamente difícil aceptar que era un PRM porque a pesar de que cubre con el requisito de ingreso per

⁵⁶ Algunos países de renta baja firmaron la Declaración de París en 2005. Solamente tres de los siete países centroamericanos fueron signatarios en 2005, estos fueron Guatemala, Honduras y Nicaragua, este último considerado país de renta baja por el BM.

cápita su realidad es sumamente compleja y esta aceptación podría significarle una reducción mayor en los flujos de AOD.

Una vez que se describió el contexto en el que se enmarca los cambios en la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador, se retoma la propuesta para analizar dicha política. A continuación se desarrollan estos elementos y se señalan algunas de las diferencias con respecto al periodo anterior.

La Cooperación Internacional para el Desarrollo como norma jurídica o un como principio de política exterior.

Como se observa en el *Cuadro. Principales modificaciones al marco normativo e institucional de El Salvador en materia de desarrollo 2009-2012*, no hubo modificaciones para que se incluyera a la Cooperación para el Desarrollo como un principio de política exterior pero sí se incluye en la legislación nacional, en especial dentro del Programa de gobierno, en el PQD 2010-2014 y con el Acuerdo Ejecutivo 10 del 25 de junio de 2009.

Dentro del programa de gobierno se establece la necesidad de revisar la relación de Cooperación para el Desarrollo con Estados Unidos, la Unión Europea y otros Socios para el Desarrollo (SPD). De igual forma, se señala la necesidad de que el país avance hacia un mayor vínculo con los países del sur e incorpore la práctica de CSS dentro de su esquema de cooperación. En el PQD 2010-2014 se señala que la Cooperación para el Desarrollo es una parte importante de la política exterior de El Salvador y que es necesario dinamizarla.

En el Acuerdo Ejecutivo 10 se establece la creación del VMCD con el fin de “reordenar la estructura de organización del Ministerio de relaciones exteriores, a fin de fortalecer el tema de la Cooperación Internacional para el Desarrollo”. (Diario Oficial de El Salvador, 2009, p. 18).

Si bien la Cooperación para el Desarrollo no se vuelve un principio de la política exterior o forma parte de la constitución, la inclusión de ésta en el PQD 2010-2014

es un avance significativo porque evidencia la importancia que tiene para alcanzar los objetivos planteados en los planes nacionales de desarrollo.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo como parte jurídica.

Retomando los contenidos del *Cuadro. Principales modificaciones al marco normativo e institucional de El Salvador en materia de desarrollo 2009-2012*, podemos notar que no se presentó ninguna iniciativa de ley para que se promulgase una LCID o se le dieran más atribuciones a ciertas dependencias que se encuentran relacionadas con la Cooperación para el Desarrollo. El avance más significativo en las transformaciones institucionales en materia de Cooperación para el Desarrollo se dieron con el establecimiento del VMCD y la reestructuración de éste, más adelante ahondaremos en el tema.

¿Cuáles son los motivos por los cuáles no se avanzó en la promulgación de una LCID? De acuerdo con una consultoría que GOLAW realizó para el VMCD el proceso de promulgación de una ley en la materia era complejísimo porque la composición de la Asamblea Legislativa no le era favorable al presidente Funes. Además de este factor, el resultado de la consultoría arrojó que el país debía analizar su contexto social, caracterizado por una violencia generalizada en el país, para justificar esta ley ante la sociedad porque se podría interpretar que el país entraría a una dinámica total de país oferente de cooperación.

Por otra parte, los cambios institucionales eran recientes y los primeros resultados en las modificaciones al entramado institucional aún no rendían los frutos que el programa de gobierno y el PQD se propusieron. Es así, como se ha podido determinar que el proceso de formulación, consenso y aprobación de una LCID, como inicialmente se había planteado, era un proceso sumamente complejo que debía considerar factores de tipo: económicos, políticos, sociales e institucionales, que el país, por la transición gubernamental, no se encontraba en condiciones de asumir.

El Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo como parte programática

A diferencia del periodo 1992-2009, este nuevo periodo se caracteriza por tener un avance significativo en la construcción de un eje programático más sólido en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En este sentido, desde el plan de gobierno y después con el PQD 2010-2014, se estableció la importancia que juega la Cooperación para el Desarrollo en contribuir con los esfuerzos nacionales de desarrollo.

¿Cómo se creó el eje programático en materia de Cooperación para el Desarrollo a partir de 2009? Se mencionó que El Salvador se adhirió a la Declaración de París con el objetivo de cumplir con los compromisos de ésta. Una vez inmerso dentro de la agenda de la eficacia de la ayuda, el país inició la construcción de la Agenda Nacional de Eficacia de la Cooperación (ANEC) que llevaría a cabo diversas líneas de acción, mismas que se señalan en la siguiente figura.

Figura 5. Líneas de acción de la Agenda Nacional de Eficacia de la Cooperación en El Salvador



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014b, p. 51.

Es importante resaltar que la apropiación y adaptación de los principios de la Declaración de París a nivel nacional, se realizó a través de un proceso consultivo y participativo con todos los actores del desarrollo, cuyo objetivo era generar espacios de diálogo entre los distintos participantes de los procesos de desarrollo en El Salvador, para la promoción de la aplicación e implementación de una serie de compromisos que permitan mejorar el uso eficiente de los recursos de la cooperación a partir del contexto nacional.

Estos espacios de diálogo permitieron que en junio de 2010, se lanzara el documento *Compromisos para una Agenda Nacional de Eficacia de la Ayuda*, con lo cual el gobierno salvadoreño, asume la responsabilidad de construir e implementar junto con los diferentes actores de la cooperación, una agenda nacional de cooperación que permita el uso más eficaz y eficiente de los recursos de la Cooperación para el Desarrollo.

La ANEC nace de estos compromisos y bajo la premisa de mejorar la eficacia y la eficiencia de la Cooperación para el Desarrollo en el país. Como se muestra en la *Figura. Líneas de acción de la Agenda Nacional de Eficacia de la Cooperación en El Salvador*, la ANEC se constituye por cinco ejes principales o apuestas estratégicas de trabajo en el corto y mediano plazo, los cuales se vinculan con las diversas modalidades de cooperación que recibe el país. A continuación se analizan cada uno de ellas.

Plan Nacional para la Eficacia de la Cooperación (PNEC), este plan pretende mejorar la calidad y la eficacia de la cooperación tradicional (Norte-Sur) con un enfoque inclusivo y participativo de todas las instituciones de gobierno, los SPD y las OSC para utilizar eficientemente los recursos de la cooperación y potenciar el desarrollo económico y social del país. En el Anexo 6. Áreas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador a 2015, se establecen las áreas temáticas prioritarias para el país y que fueron aceptadas por los SPD y estos se comprometieron en apoyarlas.

Un punto a resaltar del PNEC es que en realidad se refiere a la eficacia de la ayuda, no de la cooperación porque solamente se pretende que sea más eficiente la AOD que el país recibe⁵⁷. Muestra de que el PNEC es que “a finales de 2010 se realizó por primera vez en El Salvador la Encuesta de Seguimiento de la Declaración de París, donde la participación del país en esta estrategia de consulta significó la oportunidad de construir una línea base nacional en temas de eficacia que aportó datos e información empírica para respaldar otros esfuerzos liderados por el país en la materia”. (Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo en El Salvador, 2016).

En esta encuesta fue únicamente aplicada a SPD del norte, es decir, a los países desarrollados.⁵⁸ Otra prueba de que el PNEC se refiere a la AOD y no a la Cooperación para el Desarrollo fueron los indicadores que se emplearon en la encuesta, mismo que se expresan en el siguiente cuadro.

Cuadro 39. Indicadores del Plan Nacional de la Eficacia de la Cooperación en El Salvador	
1.	La Cooperación al Desarrollo se centra en los resultados incluyentes que cumplen con las prioridades de los países en desarrollo.
2.	Estrategia Nacional de Desarrollo operativa, elaborada y monitoreada participativamente.
3.	La sociedad civil opera en un ambiente que maximiza su involucramiento y su contribución al desarrollo.
4.	Los Socios para el Desarrollo incluyen en sus planes acciones específicas para fortalecer las capacidades del país en materia de planificación, seguimiento y evaluación con participación de la sociedad civil.
5.	La información sobre la Cooperación al Desarrollo está disponible al público.
6.	A. La Cooperación al Desarrollo es más predecible. B. La Cooperación al Desarrollo es más predecible (mediano plazo).
7.	La ayuda se encuentra en presupuestos que están sujetos a escrutinio parlamentario.
8.	Funciona un Sistema Nacional de Cooperación que articula el diálogo entre las instituciones de gobierno y los Socios para el Desarrollo de previsibilidad,

⁵⁷ Es importante resaltar la diferencia entre la eficacia de la ayuda y la eficacia de la cooperación. La eficacia de la ayuda se refiere a hacer eficientes y eficaces los recursos que los países miembros del CAD de la OCDE destinan a los países en desarrollo, es decir, hacer eficaz la AOD. Mientras que, la eficacia de la cooperación se entiende cómo hacer eficiente los recursos provenientes de todos los actores que participan en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

⁵⁸ La encuesta fue aplicada a Alemania, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, España, Gran Bretaña, Italia, Japón, Luxemburgo, Unión Europea, Taiwán. Así como a las representaciones del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en el país y a las agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas.

ajustado a los ciclos presupuestarios nacionales.
9. Se consolidan los procesos de planificación plurianual y la formulación de marcos de gasto en al menos un programa gubernamental: Programa de Comunidades Solidarias.
10. Responsabilidad mutua.
11. Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres.
12. Calidad de los sistemas públicos de gestión financiera de los países en desarrollo.
13. Uso de los Sistemas de la Gestión de Finanzas Públicas y Sistema de Contratación del país.
14. A. Ayuda desligada. B. Supervisión nacional de la ayuda ligada.
15. Plan para la Modernización de la Gestión Administrativa Financiera del Sector Público.
16. Los presupuestos extraordinarios de fondos de cooperación están integrados y actualizados en la contabilidad gubernamental.
17. Coordinación de esfuerzos en el fomento de las capacidades.
18. A. Evitar Unidades de Ejecución Paralelas. B. Supervisión Nacional de las Unidades de Ejecución Paralelas.
19. El Sistema multilateral realiza avances para la mejora de su coordinación conjunta y con el gobierno de El Salvador.
20. Uso de disposiciones o procedimientos comunes.
21. A. Misiones conjuntas. B. Estudios analíticos conjuntos sobre el país.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012.

Los indicadores expuestos en el cuadro anterior reflejan los principios adoptados en el PNEC.⁵⁹ Siguiendo con el argumento para sostener que el PNEC se refiera a AOD y no a Cooperación para el Desarrollo, el indicador seis referente a la previsibilidad tenemos que éste exhorta a los SPD a informar sobre los montos de cooperación futura y a reflejar sus desembolsos de cooperación en el presupuesto nacional, así como la adaptación de los sistemas financieros de los socios al ciclo presupuestario nacional, con la finalidad de proporcionar a las instituciones herramientas para su planificación y ejecución financiera. En este sentido, los SPD del sur no pueden establecer un monto predeterminado porque generalmente los montos de cooperación se establecen con base en proyectos que son aprobados en las Comisiones Mixtas.

⁵⁹Estos principios son: 1) apropiación y asociación inclusiva; 2) alineación; 3) enfoque basado en resultados; 4) armonización; 5) mutua responsabilidad; 6) transparencia; 7) previsibilidad; 8) igualdad de género y 9) desarrollo de capacidades y de los sistema de finanzas públicas.

Sin embargo, el avance más significativo con la adopción del PNEC es que “sirvió para reforzar el liderazgo nacional en el diálogo con los donantes; para actualizar las bases de datos en materia de cooperación y para generar una mayor conciencia entre todos los actores sobre los temas y habilidades que se requiere mejorar”. (Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo en El Salvador, 2016, pág.).

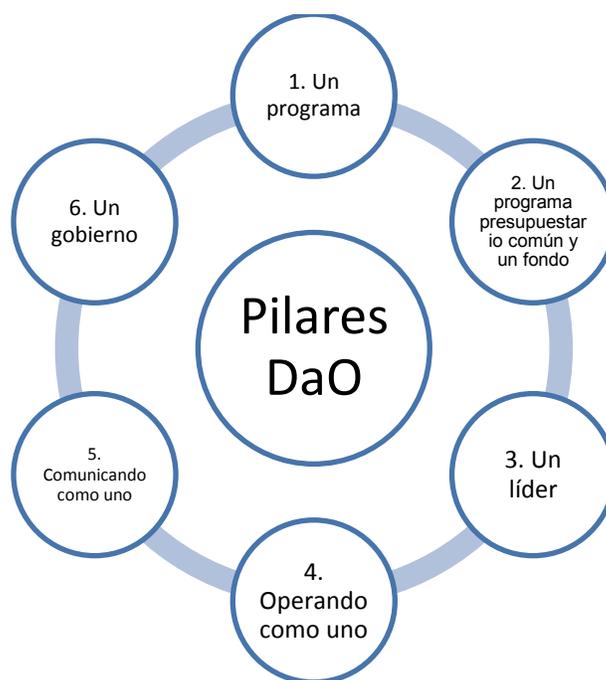
Reforma de Naciones Unidas: “Delivering as One” (DaO por sus siglas en inglés). Esta línea de acción busca mejorar la calidad y la eficacia de la cooperación y potenciar el trabajo conjunto entre las agencias del Sistema de Naciones Unidas y el gobierno de El Salvador, a fin de establecer mecanismos y programas que apoyen el desarrollo nacional.

El modelo DaO en El Salvador se constituye por seis pilares y fue elaborado de acuerdo a las siguientes características (Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, 2014c, p. 27):

- Respondiendo a un proceso consensuado de construcción entre el gobierno de El Salvador y el Sistema de Naciones Unidas en el país.
- Adaptándose a los SPD, teniendo al mismo tiempo flexibilidad y agilidad en su aplicación.
- Contando con un enfoque basado en derechos y en la consecución de resultados.
- Recogiendo las lecciones aprendidas en ejercicios de coordinación precedentes.
- Centrándose en la programación conjunta, priorizando la financiación de resultados conjuntos a través de mecanismos de financiación ligados a Un Fondo.
- Teniendo una estructura ligera y siendo un proceso progresivo.
- Teniendo vocación de servir como modelo a otros países.
- Siendo sostenible a largo plazo.
- Que su financiación sea responsabilidad compartida entre el gobierno de El Salvador y el Sistema de Naciones Unidas.
- Contando con una estrategia de comunicación externa, una estrategia de movilización de socios y recursos, así como un marco común de monitoreo y evaluación.
- Contando con acciones concretas y responsabilidades definidas para cada uno de los actores.
- Respondiendo un Agenda Nacional de Eficacia de la Cooperación.
- Contando con acciones concretas y responsabilidades definidas para cada uno de los actores.
- Contribuyendo en el mediano plazo al futuro Sistema Nacional de Planificación.

Estos elementos se condensan en los pilares del modelo DaO en El Salvador. Cabe mencionar que el país fue el primero de América Latina y el Caribe en adoptar este modelo de manera voluntaria y el segundo, después de Uruguay, en implementarlo. Otra de las características del modelo en El Salvador es la incorporación de dos pilares al modelo. En este sentido, El Salvador incorporó el pilar de *Un gobierno y Comunicando como uno*, de esta manera el modelo DaO se expresa en la siguiente figura.

Figura 6. Modelo DaO en El Salvador



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014c.

La importancia de DaO radica en que el gobierno salvadoreño y el Sistema de Naciones Unidas trabajen de manera conjunta para hacer que la Cooperación para el Desarrollo sea eficaz y efectiva y de esta manera contribuir al cumplimiento de la agenda de la eficacia de la cooperación y de la ANEC. Es importante resaltar que el país decidió asumir este compromiso que el Secretario General de las Naciones Unidas realizó en un llamado en 2008.

DaO también representa un esquema de CSS porque Uruguay contribuyó de manera significativa para que El Salvador pusiera en marcha la reforma propuesta

desde la Secretaría General de las Naciones Unidas para hacer eficaz y efectivo el trabajo que las distintas dependencias de la organización realizan con los países miembros.

Estrategia Nacional de Cooperación Descentralizada (ENCD). La ENCD tiene por objetivo mejorar la calidad y eficacia de la cooperación que reciben los gobiernos locales, a través de la articulación del trabajo entre el gobierno central y los gobiernos locales para potenciar y fortalecer las capacidades de los municipios en beneficio del desarrollo de los territorios del país.

La ENCD busca promover la necesaria articulación de esfuerzos entre el gobierno central y los gobiernos locales en materia de cooperación, a partir de la generación de capacidades, asesoría y respaldo político, con lo que se dará un impulso al desarrollo gremial y en consecuencia, el desarrollo local, respetando en todo momento la autonomía municipal.

La ENCD en ningún momento busca sustituir ni reemplazar las iniciativas de cooperación promovidas desde los municipios, sino que sean ellos mismos quienes se empoderen en materia y puedan vincular sus esfuerzos de planificación, gestión y construcción del desarrollo a las líneas estratégicas definidas como país.

El principal problema que enfrenta el ENCD es que no se ha operativizado. En este sentido, la implementación de la ENCD debe ir en dos ámbitos, uno interno y el otro externo. El ámbito interno se refiere al fortalecimiento de capacidades de la Dirección de Cooperación No Oficial y Descentralizada y en general de la DGCD (y sus diversas direcciones) para contar con las herramientas necesarias para la generación de capacidades, asesoramientos a los Gobiernos Locales, respetando en todo momento la autonomía municipal.

En el ámbito externo por su parte, es la implementación en sí de la ENCD y engloba a las acciones necesarias para que las demás dependencias involucradas sean facilitadoras en la implementación de la ENCD.

- **Secretaría Técnica y Planificación de la Presidencia (STPP):** Debe garantizar la articulación interinstitucional necesaria para ejecutar la estrategia y ver la posibilidad de incorporar la ENCD a otras políticas de desarrollo que se relacionen con ésta.
- **Ministerio de Gobernación:** Debido a sus atribuciones establecidas en el Decreto Ejecutivo No. 54, el MIGOB deberá facilitar la implementación de la estrategia, estimular y apoyar la asociatividad municipal como plataforma para la cooperación descentralizada y brindar apoyo a los Gobiernos Locales
- **Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM):** Además de estimular la cooperación inter-municipal y promover el intercambio activo de información y experiencia entre las municipalidades, el ISDEM deberá prestar asistencia técnica, administrativa, financiera y de planificación a las municipalidades para el desarrollo de capacidades que les permitan implementar con eficacia iniciativas de cooperación descentralizada.
- **Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES):** Debe continuar con su trabajo de aglutinar a las municipalidades y representar sus intereses frente al gobierno de El Salvador.

La Dirección General de Cooperación No Oficial y Descentralizada debe asegurarse que las instituciones anteriormente mencionadas conozcan la ENCD y tengan claro el papel que desempeñan en el proceso de implementación de la misma. A la vez, es necesario que se amplíe lo que se entiende por Cooperación No Oficial y Descentralizada, ya que por ejemplo las iglesias representan un actor y fuente de recursos importantes en este esquema de cooperación por lo que su incorporación a la ENCD debe considerarse para que esta se operativice en el corto tiempo.

Marco de Desempeño de la Cooperación Sur-Sur y Triangular (MDCSSyTr). Este marco busca mejorar la calidad y eficacia de la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyTr), para generar y potenciar un intercambio de conocimientos

más efectivo que permita aprovechar al máximo las experiencias recibidas y compartidas con otros países en materia de desarrollo económico y generación de políticas públicas.

Como parte de la nueva forma de cooperar con el mundo y en su clasificación como PRM, El Salvador inició un proceso para impulsar la CSS ya que en el periodo 1992-2009, el país no sólo no la practicaba (como oferente) sino que incluso le era poco relevante porque los proyectos de desarrollo dentro de esta modalidad no representaban dinero que fuera directamente al presupuesto.

Con el establecimiento del MDCSSyTr se busca impulsar estas formas de cooperación y a la vez posicionar a El Salvador como un país pionero en la región centroamericana de la CSS (como oferente y socio triangular). En el siguiente cuadro se muestran los proyectos de CSS y CTr que El Salvador tenía ya sea en su modalidad de oferente o receptor, se puede observar que su participación como oferente todavía es limitada pero hay avances significativos si consideramos que anteriormente el país no participaba en esta modalidad o no era prioritario.

Cuadro 40. Proyectos de Cooperación Sur-Sur y Triangular en El Salvador, 2009-2014						
Modalidad	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CSS como receptor	85	118	219	257	322	328
CSS como oferente	0	0	6	10	11	15
CTr en proyectos	34	37	43	53	60	66

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014.

Son dos los principales retos que presenta el MDCSSyTr. El primero se refiere a que no se ha puesto en operación porque se encuentra en diseño⁶⁰. El segundo, se refiere a que se quiere evaluar a la CSS y CTr con los principios de la eficacia de la ayuda incluidos en la Declaración de París aunque en la Declaración Final de Busan se incluye un apartado específico sobre CSS y CTr y si bien no apunta cómo medir la eficacia de este tipo de cooperación, otras instancias regionales han avanzado en propuestas para medir y cuantificar este tipo de cooperaciones, en especial la SEGIB.

⁶⁰ Esto hasta abril de 2016.

A pesar de estos problemas, un aspecto relevante es que el gobierno de El Salvador está apostando por la CSS y la CTr por ser considerado un PRM. Una muestra de que se está dando un lugar importante a estas modalidades de cooperación es la publicación del Informe de la Cooperación Sur-Sur en El Salvador 2009-2012 y el Catálogo de Cooperación Sur-Sur. De igual forma, el país es sede de la Secretaría Ejecutiva y de la Unidad Técnica del Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

Agenda Regional para la Eficacia de la Cooperación (AREC). Ésta tiene por objetivo promover a nivel regional a través del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y otros entes regionales la mejora en la calidad y eficacia de la utilización de los recursos provenientes de la cooperación para acciones que potencien el desarrollo a nivel regional.

Como se mencionó, la ENCD y el MDCSSyTr todavía no se operativizan pero hay avances significativos para que comiencen a contribuir al cumplimiento de la agenda de la eficacia de la cooperación y a la ANEC. Pero sobre la AREC no hay información disponible al público.

Haciendo una revisión en el sitio del SICA, no hay referencias claras sobre esta agenda. Se mencionan las estrategias que el organismo subregional pretende implementar en la materia pero no hay una clara referencia sobre el AREC. El Salvador debe aprovechar que es sede del SICA e impulsar esta agenda y a la vez comenzar a crear los mecanismos subregionales para que se implemente⁶¹.

En conclusión, la ANEC se ha adaptado a la nueva arquitectura de la cooperación internacional, generando acciones puntuales para cada una de los ejes que se vincula a diversas modalidades de cooperación y que incluye a diversos actores

⁶¹ En conversación con el Director de la Dirección de Cooperación del Sistema de la Integración Centroamericana comentó que es difícil impulsar una agenda común en materia de Cooperación para el Desarrollo porque las realidades y necesidades de cada país de la región distan. Por ejemplo, en general, aunque puede haber excepciones, las posturas entre los países del triángulo norte centroamericano (El Salvador, Guatemala y Honduras) son comunes porque se enfocan en temas relacionados con la migración. En este sentido, este grupo de países se encuentran impulsando la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte Centroamericano y a pesar de que esta iniciativa cuenta con el respaldo económico y político de actores externos, no cuenta con el apoyo del resto de los países de región.

del desarrollo nacional promoviendo, así una forma de trabajo conjunto, participativo e inclusivo; cuyos avances en la implementación y cumplimiento de los compromisos asumidos por cada uno de los actores respecto a la adopción de esta agenda se evidencian, a través de procesos de monitoreo particulares para cada uno de los ejes que permite generar insumos para establecer nuevas estrategias que permitan mejorar la calidad y eficacia de la cooperación.

El punto focal

En el periodo anterior, la cancillería era el punto focal en la materia, sin embargo consideramos que sus funciones eran limitadas y la STP tenía un mayor número de facultades en cuestiones de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Con la creación del VMCD la situación cambia en el sentido en que el Ministerio de Relaciones Exteriores a través del VMCD y en particular con la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo (DGCD) asumen plenamente el papel de punto focal en el país.

Además de la creación del VCCD y el cambio de nombre de la DGCE a DGCD, hay una reestructuración en el organigrama y funciones de la cancillería. Mismo que se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 41. Objetivos de la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo por área de trabajo	
Dirección de Cooperación Bilateral. Unidad encargada de promover y fortalecer la apuesta por la Cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y Triangular.	<ul style="list-style-type: none"> • Manejar los recursos de AOD provenientes de fuentes bilaterales, mejorando las relaciones existentes y promoviendo la búsqueda de nuevas fuentes. • Gestionar la cooperación técnica que el país recibe producto de las relaciones con los países del sur y promover el rol del país como oferente de cooperación técnica, especialmente a través de fuentes triangulares de cooperación.
Dirección de Cooperación Multilateral, Regional y Organismos Financieros Internacionales.	<ul style="list-style-type: none"> • Manejar los recursos de AOD y cooperación técnica proveniente de fuentes multilaterales así como de mecanismos regionales. • Colaborar en la formulación y gestión de proyectos con organismos financieros internacionales. • Dar seguimiento a la cooperación en el marco del Sistema de Integración Centroamericana.
Dirección de Cooperación No Oficial y Descentralizada. Unidad que acompaña, asesora, facilita procesos, enlaces de intercambio de información en materia de cooperación no oficial y descentralizada y de eficacia de la ayuda a nivel territorial.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un acercamiento con los actores que tradicionalmente habían sido excluidos del diálogo oficial de la cooperación, como son los gobiernos locales y la sociedad civil nacional, a través de una articulación permanente en materia de cooperación.
Dirección de Becas, Estudios y Formación en Cooperación y Desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir al fortalecimiento de las capacidades técnicas en materia de cooperación de las instituciones del gobierno, de las municipalidades y sociedad civil. • Identificar y sistematizar experiencias y buenas prácticas en materia de desarrollo y cooperación, así como mantener contacto con la comunidad académica, generar espacios de opinión y posicionar el tema de la cooperación en la agenda de debate público. • Dar seguimiento a la implementación del Plan Nacional de Eficacia y el diálogo con los socios en la materia.
Unidad de Atención al Cooperante y el Ciudadano.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el acercamiento de la gestión de la cooperación a la ciudadanía, a través de una información oportuna y amigable. • Velar por la mejora de los servicios que ofrece la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo. • Fomentar una relación cercana con los socios de cooperación.
Unidad Técnica de Administración de Fondos.	<ul style="list-style-type: none"> • Administrar eficazmente y de forma transparente los recursos canalizados por la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo-SETEFE.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014, pp. 37-38.

Por lo cual, la Eficacia de la Cooperación se convierte en una apuesta de trabajo estratégica del quehacer del VMCD; concibiendo a partir de ello, que la

Cooperación Internacional para el Desarrollo es un complemento a los esfuerzos nacionales de desarrollo económico.

La transición político-gubernamental en el 2009 dio paso a la instauración de un modelo de gestión de la Cooperación para el Desarrollo basado en la planificación estratégica, orientación hacia prioridades nacionales del desarrollo, entre otros elementos concordantes con los compromisos que el país asumió en mayo de 2009, al adherirse a la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda. “A esto se sumó un nuevo enfoque en la visión y misión de la política exterior salvadoreña, fuertemente enfocada a la integración con sus pares y al fortalecimiento de las relaciones con otros países de la región de América Latina y el Caribe, así como extra-regionales participantes de la CSS y CTr. (Viola Reyes, 2014, p. 42).

La siguiente administración, encabezada por Salvador Sánchez Cerén como presidente y Oscar Ortiz como vicepresidente, continúa con los cambios propuestos en materia de Cooperación para el Desarrollo con las transformaciones en el andamiaje institucional para gestionarla. No obstante existe un cambio importante entre la primera administración del FMLN y la segunda.

La diferencia sustancial con respecto a la administración de Funes es en el sentido de adoptar una visión sobre el desarrollo, nos referimos al buen vivir.⁶²La adopción de este modelo de desarrollo implica varias transformaciones dentro del aparato institucional del país; a la vez, implica que se tome una posición ideológica con respecto al modelo de desarrollo. Antes de entrar a analizar este punto, es

⁶² Durante la administración de Funes, el concepto de desarrollo se refiere al desarrollo humano y al desarrollo sustentable. La concepción de buen vivir, por su parte, es una construcción ideológica, como toda visión del desarrollo, pero su valor radica en que “sintetiza visiones y prácticas ancestrales, debates y propuestas actuales, el acumulado de pensamiento crítico y luchas sociales de décadas recientes; junta dinámicas nacionales e internacionales, de respuesta al ‘modelo de desarrollo’ y al ‘modelo de civilización’ que han conducido a una situación ya reconocida como insostenible [...] invita a reubicar a la economía como parte de un sistema único en el que es inseparable de la sociedad, de la cultura, y de la naturaleza misma, no como un campo escindido, separado, con un lógica diferente, ajena al cuidado de la vida. A su vez, desde el reconocimiento de la diversidad, lleva a valorar la dimensión económica de actores y dinámicas vistas sólo como sociales”. (León, 2010, p. 121). Para profundizar en el tema del buen vivir como modelo de desarrollo y su relación con la Cooperación para el Desarrollo véase Delgadillo Ramírez. (2014). La soberanía alimentaria en el marco de la política del buen vivir: los aportes de la experiencia ecuatoriana para enfrentar la crisis alimentaria global (tesis de maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora: México.

necesario conocer las primeras modificaciones que la administración de Sánchez Cerén implementó en el plano institucional y que se relacionan con la Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Una vez que se ganó la elección, se presentó el Programa de gobierno que tenía como objetivo continuar con la profundización del cambio en El Salvador. En este sentido, se establecieron tres grandes objetivos, diez ejes programáticos y las tres prioridades del nuevo gobierno, mismos que se presentan a continuación en el siguiente cuadro:

Cuadro 42. Objetivo, ejes y prioridades del Programa de gobierno 2014	
Objetivos	1. Profundizar y ampliar los cambios para seguir mejorando la calidad de vida de la gente
	2. Consolidar la democracia y el Estado constitucional, social y democrático de derechos, fortaleciendo las instituciones y el papel de la ciudadanía.
	3. Acelerar y profundizar la integración regional y centroamericana, y avanzar hacia la unión centroamericana.
Ejes programáticos	1. El empleo es primero.
	2. Reducción del costo de vida.
	3. Bienestar para la gente con educación y salud.
	4. Todo el país por la seguridad.
	5. Sustentabilidad ambiental para una sociedad con futuro.
	6. No más territorios olvidados.
	7. Ciudadanía salvadoreña desde el exterior.
	8. Integración para la gente.
	9. Fuerza cultural: riqueza y futuro del país.
	10. Lo haremos con la ciudadanía.
Prioridades	1. Empleo con crecimiento sostenido
	2. Educación con inclusión social.
	3. Seguridad ciudadana efectiva.

Fuente: Elaboración propia a partir de Plan de gobierno 2014-2019.

Del programa de gobierno 2014-2019 nace el PQD 2014-2019 en el cual se expresa que su objetivo principal es “convertir a El Salvador en un país incluyente, equitativo, próspero y solidario que ofrezca oportunidades de buen vivir a toda su población y que, como requisito fundamental para ello, reconozca las diferencias y necesidades específicas de los diversos grupos poblacionales”. (Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, 2015, p. 22). Los objetivos particulares del PQD 2014-2019 se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 43. Objetivos del PQD 2014-2015,
1. Dinamizar la economía nacional para generar oportunidades y prosperidad a las familias, a las empresas y al país.
2. Desarrollar el potencial humano de la población salvadoreña.
3. Incrementar los niveles de seguridad ciudadana.
4. Asegurar gradualmente a la población salvadoreña el acceso y cobertura universal a servicios de salud de calidad.
5. Acelerar el tránsito hacia una sociedad equitativa e incluyente.
6. Asegurar progresivamente a la población el acceso y disfrute de vivienda y hábitat adecuados.
7. Transitar hacia una economía y sociedad ambientalmente sustentables y resilientes a los efectos del cambio climático.
8. Impulsar la cultura como derecho, factor de cohesión e identidad y fuerza transformadora de la sociedad.
9. Fortalecer en la población salvadoreña en el exterior la vigencia plena de sus derechos y su integración afectiva al desarrollo del país.
10. Potenciar a El Salvador como un país integrado a la región y al mundo, que aporta creativamente a la paz y el desarrollo.
11. Avanzar hacia la construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado a resultados.

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, 2014.

De los objetivos que se plantean en el PQD 2014-2019, el que tiene una mayor vinculación con la Cooperación para el Desarrollo es el objetivo 10. *Potenciar a El Salvador como un país integrado a la región y al mundo, que aporta creativamente a la paz y el desarrollo*, dentro de las líneas estratégicas de este objetivo encontramos que la línea estratégica 10.1. *Desarrollo nacional y aporte solidario al mundo por medio del fortalecimiento de las relaciones internacionales de El Salvador* y de ésta se desprende la línea estratégica 10.1.7. Incrementar la eficacia de la cooperación internacional y promover la cooperación sur-sur, descentralizada y triangular.

Al tener en el PQD una línea estratégica referente a la Cooperación para el Desarrollo y que ésta se refiera a la eficacia de la cooperación, es un avance y un cambio en comparación con la administración de Funes. Este cambio se debe, en gran medida, a que el país se incorporó a la agenda de la eficacia de la cooperación y decidió tener una mayor participación en este proceso, muestra de este compromiso es que El Salvador es miembro del Comité Directivo de la AGCED.

Retomando el modelo de desarrollo, el buen vivir, que el país adopta con la administración de Sánchez Cerén y que se encuentra dentro de los objetivos del PQD, éste es definido por el propio presidente como “una manera de ver la vida, de vivirla en comunidad, que va recorriendo América Latina como una buena nueva que nos promete una vida mejor. Nos dice que es posible una vida en sociedad presidida por la igualdad, la fraternidad y la libertad, y que sí es posible una relación de los seres humanos con la naturaleza en armonía (Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, 2015, p. 22). En la siguiente figura se representa lo que es el buen vivir para el país de acuerdo con el PQD vigente.

Figura 7. El buen vivir en El Salvador



Fuente: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (2014), p. 25.

En el caso del buen vivir en El Salvador, éste se construye a partir de tres componentes, tres enfoques, tres estrategias para aplicar dichos enfoques y tres prioridades, los cuales se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 44. Componentes, enfoques, estrategias y prioridades del buen vivir en El Salvador			
Componentes	Enfoques	Estrategias para garantizar los enfoques	Prioridades
1. Bienestar subjetivo y material de las personas. 2. Convivencia pacífica y segura. 3. El Estado y la economía al servicio del buen vivir y en armonía con la naturaleza.	1. Enfoque de derechos humanos. 2. Enfoque de género. 3. Enfoque de ciclo de vida	1. Equidad. 2. Inclusión social. 3. Protección social	1. Estimular el empleo productivo a través de un modelo de crecimiento económico. 2. Impulsar la educación y equidad social. 3. Fortalecer la seguridad ciudadana.

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

Para llevar a la práctica este modelo de desarrollo, en el PQD 2014-2019 se menciona que es a partir de un cambio cultural profundo. En este sentido, se establece en dicho plan que la cultura “adquiere un rol central como fuerza motora para impulsar los cambios sociales, políticos y económicos, así como los valores y relaciones que predominan en la sociedad salvadoreña y en la relación entre la sociedad, el Estado, la economía y la naturaleza”. (Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, 2014, p. 26).

El problema que se identifica es que el uso de la cultura, como motor para llevar a cabo el buen vivir en El Salvador, radica en que ésta se emplea como categoría concreta y descriptiva y no como una categoría cognitiva o colectiva, es decir, al emplearse como una categoría concreta y descriptiva se emplea a la cultura como un punto de vista en el que se agrupan a las expresiones artísticas⁶³

Muestra de ello es que en el plan de gobierno del presidente Sánchez Cerén se menciona que la fuerza cultural del país constituye el elemento clave para la transformación cultural para el buen vivir. En el compromiso 75 *Cultura*:

⁶³ Para profundizar en el uso del término cultura véase Bauman, Zygmunt. (2002). *La cultura como praxis*. Barcelona: Paidós; Shafer, Brenda. (2006). *The limits of culture*. Londres: The MIT Press Cambridge y Yúdice George. (2002). *El recurso de la cultura: usos de la cultura en el era global*. Barcelona: Gedisa.

fundamento para la transformación del país, se establece que al fortalecer la “identidad, la potencialidad y la vitalidad de la cultura y las artes como fundamentos de la transformación del país, el desarrollo integral y la riqueza nacional para alcanzar una superior calidad de vida para nuestro pueblo”. (Frente Farabundo Martí, 2014, p.99). De esta manera, se reafirma que se entiende a la cultura como una categoría concreta y descriptiva y no como una categoría cognitiva o colectiva porque dentro de las metas que incluye este compromiso se habla de la creación de instituciones que promuevan el estudio y la promoción de las artes, de promover la educación artística en el país.

Con la idea anterior, no se pretende demeritar el esfuerzo del gobierno salvadoreño en impulsar la cultura, entendida como una categoría concreta y descriptiva, para que las personas desarrollen capacidades a partir de las artes. Por el contrario, el que las personas tengan acceso a este tipo de recursos se está promoviendo su desarrollo personal y colectivo. En todo caso, para hacer viable el buen vivir en el país, además de que se dé un cambio cultural, en el sentido más bien de una categoría cognitiva o colectiva, se necesita de un marco institucional que apueste por cumplir los postulados que promueve este modelo de buen vivir.

Incluso se puede ir más allá de un cambio cultural y un nuevo marco institucional, el país puede o debe definir su propia visión de desarrollo mediante un consenso con los principales grupos sociales y que este concepto de desarrollo trascienda los quinquenios presidenciales y que en todo momento apueste por el bienestar de las personas y el medio ambiente.

La administración de Sánchez Cerén (2014-2019), tiene diversos retos sobre todo ante el clima de violencia que el país enfrenta. Para los fines de esta investigación, el reto más importante es de definir la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo del país, es decir, definir el papel que el VMCD juega dentro del Sistema Nacional de Cooperación para el Desarrollo, ya que se plantea que éste se vuelva una agencia de cooperación o bien un ministerio autónomo. También, el reto es aprobar una ley de cooperación que de forma jurídica al modelo de

cooperación del país. Pero el reto más importante es que la cooperación contribuya al desarrollo del país y de las personas.

Las transformaciones en la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de El Salvador a partir de 2009 son notorias en comparación con el periodo 1992-2009. La transformación en la manera de gestionar la Cooperación para el Desarrollo obedece al arribo del FMLN, en el plano interno; mientras que, en el plano externo, las modificaciones se deben a que el país se ha tenido que ajustar a las modificaciones del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en particular ha tenido que adoptar los principios y compromisos que conlleva la agenda de la eficacia de la cooperación y su clasificación como PRM.

Esta nueva Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo cumple con un mayor número de elementos que hemos propuesto para denominar una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Sin embargo, todavía faltan elementos para que ésta, en el caso de El Salvador, se vuelva en una herramienta que contribuya a los esfuerzos nacionales de desarrollo.

Dentro de los retos que presenta esta política tenemos las siguientes:

- La Cooperación para el Desarrollo no se encuentra como principio de política exterior o como parte de la constitución. Pero el avance más significativo es que se encuentra en los PQD de 2010-2014 y en el de 2015-2019, así como en otros documentos que sustentan al Estado salvadoreño.
- La ausencia de una LCID se debe a la falta de voluntad política entre los distintos partidos políticos, pero hay que tomar en cuenta que los principales partidos políticos en el país apoyan la idea de que el país continúe siendo un importante receptor de Cooperación para el Desarrollo.
- La creación del VMCD es un avance significativo para que el país fortalezca institucionalmente su punto focal. El principal reto que enfrenta el VMCD es diseñar una estrategia de fortalecimiento institucional que le permita cumplir con la ANEC y con las responsabilidades internacionales a los que El Salvador se ha comprometido cumplir en el marco de la agenda de la eficacia de la cooperación.
- El Salvador cuenta con un Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo que se expresa en la ANEC y las distintas líneas de acción que la conforman. Sin embargo, aquí hay un desfase con respecto a la agenda

de la eficacia de la cooperación. El sentido original de la ANEC se refiere a cumplir con los principios de la eficacia de la ayuda. En este sentido, se ha pretendido evaluar o medir los flujos de la CSS o de la CTr con herramientas que el CAD de la OCDE ha diseñado para medir la eficacia y la efectividad de la AOD.

En el último punto, referente a los retos que identificamos en la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador, debemos profundizar. El país al adherirse a la Declaración de París a mediados de 2009 implementó los cambios en el marco institucional de una manera tan acelerada que se olvidó de prestar atención al propio proceso que venía siguiendo la agenda de la eficacia de la ayuda, es decir, las transformaciones que se venían dando en ésta.

La transformación más importante de esta agenda es que en lugar de hablar de la eficacia de la ayuda se comienza a hablar de la eficacia de la cooperación a partir de los compromisos acordados en Busan en 2011. Como se mencionó, la PNEC se centra en hacer eficientes los recursos provenientes de la AOD para hacer que la Cooperación Internacional para el Desarrollo sea eficiente se necesita que el MDCSSyTy la ENCD sean operativizados y seguir avanzando para que la ANEC contribuya en los esfuerzos nacionales de desarrollo con los flujos de Cooperación para el Desarrollo que El Salvador sigue recibiendo.

Como se pudo apreciar a lo largo del capítulo, hay un cambio importante en la forma de gestionar la Cooperación para el Desarrollo en El Salvador con la llegada del FMLN al poder en 2009. Durante el periodo 1992-2009, el país no tenía una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo, existían líneas que le permitieron al país canalizar y gestionar recursos provenientes del exterior.

Al finalizar la guerra civil en el país, los recursos provenientes del exterior eran tantos que se crearon mecanismos que le permitieron al país contar con recursos que no tenía y éstos, en principio, deberían haberse destinado en proyectos de desarrollo. Lo que sucedió, en realidad, fue que gracias a estos recursos el gobierno salvadoreño pudo sostenerse ya que la economía nacional estaba

destruida y de no haber contado con estos recursos, probablemente no se hubiera logrado transitar hacia una pacificación en el país.

Como comentamos, en el periodo 1992-2009 no había una política en la materia. Sin embargo existieron mecanismos que se crearon, como el PERE y la SETEFE, que le permitieron al país canalizar recursos de la Cooperación para el Desarrollo. El problema con estos mecanismos fue que no estaban lo suficientemente regulados, en el sentido de que el gobierno salvadoreño tenía carta blanca para disponer de estos recursos, lo que significó que gran parte se fueran a sostener al propio gobierno, dejando de lado la formulación de proyectos de desarrollo.

Otra de las características del periodo 1992-2009, fue la ausencia de un PCID a pesar de que existieron, entre 1992 y 1999, tres planes de desarrollo. La falta de un programa específico en materia de Cooperación para el Desarrollo obedece a la falta de coordinación entre los planes de desarrollo y a que en 1995 se elimina la instancia encargada de la planificación en el país, el MIPLAN. Las funciones de planificación, aunque limitadas, quedaron en manos de la STP y el MRE tenía poca capacidad para que la Cooperación para el Desarrollo que recibía el país fuera empleada en áreas prioritarias porque éstas nos estaban definidas o eran muy amplias.

La última parte del periodo 1992-2009, es decir el decenio 1999-2009, se caracterizó a nivel internacional por el inicio de los debates relacionados con el desarrollo, la eficacia de la ayuda y la aparición de la clasificación de PRM en la que el país fue incluido. El Salvador participó en algunas de las reuniones que modificaron el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo pero no ocupó un papel protagónico por el temor de que los flujos de AOD, principalmente, disminuyeran. En el plano interno, se evidenció que los recursos provenientes del exterior no estaban siendo empleados en proyectos de desarrollo, el caso más evidente fue la acusación de desvío de recursos provenientes de Taiwán por parte del presidente Francisco Flores.

El arribó a la presidencia del FMLN, por su parte, significó un cambio significativo en la forma en que la Cooperación Internacional para el Desarrollo debía ser gestionada. El país se adhirió a la Declaración de París en 2009 y a partir de este momento comienza a construir un entramado institucional que le permitiera emplear de una manera eficaz y eficiente los recursos provenientes de la Cooperación para el Desarrollo.

La creación del VMCD, el establecimiento de un PNEC y el mantenimiento del PERE, así como modificaciones al cuerpo jurídico del país, permiten que se hable de una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Sin embargo, como se señaló existen todavía limitantes para que sea considerada como tal, pero se apunta a que ésta se concretice en el corto plazo.

Conclusiones

A lo largo de esta investigación, la pregunta central fue ¿de qué manera la agenda de la Eficacia de la Cooperación y la categoría de Países de Renta Media han contribuido en el diseño de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de El Salvador y en el propio concepto de desarrollo en el país? La respuesta que hemos planteado, a manera de hipótesis, fue que la agenda de la Eficacia de la Cooperación y la categoría de Países de Renta Media han influido en la redefinición de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador, con la llegada al poder de la izquierda en 2009. Dichas agendas han generado avances y retos en la configuración de la nueva política. El reto más importante con la adopción de éstas, en el caso de El Salvador, es la redefinición del propio concepto de desarrollo. A la vez, la reconceptualización del concepto de desarrollo en el país influye en la definición de la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Para argumentar nuestra hipótesis, la investigación se estructuró en tres capítulos que en su conjunto nos permiten comprobar ésta. De esta manera, en este apartado que hemos denominado *Conclusiones* está dividido en tres partes en las cuales se señalan los elementos que consideramos relevantes para respaldar y comprobar la hipótesis planteada.

En la primera parte, reflexionamos sobre tres temas sobre los que se sustenta el marco conceptual de esta investigación. El primer tema se refiere al estudio y la práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo; el segundo, a la evolución de la agenda de la eficacia; y el tercero, se refiere a la categoría de PRM que el BM creó con el fin de negociar con los países que pertenecen a este grupo mejores condiciones en los créditos que éste ofrece.

En la segunda parte, hacemos una reflexión sobre el estado del desarrollo en El Salvador y argumentamos que su clasificación dentro de la categoría de PRM no muestra la realidad que el país enfrenta en temas relacionados con su desarrollo.

También debatimos sobre la pertinencia de esta categoría y si en verdad es capaz de dar un panorama sobre el estado del desarrollo en un país como El Salvador.

En la última parte, retomamos los cambios que ha habido en la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de El Salvador en los periodos 1992-2009 y 2009-2015, señalando las principales modificaciones de ésta, así como la manera que la agenda de la eficacia y la categoría de PRM han influido en la redefinición de esta política a partir de que el gobierno asume el compromiso de adherirse a la Declaración de París y los distintos compromisos que implica la adopción de la agenda de la eficacia.

El Capítulo 1. La Cooperación Internacional para el desarrollo en el contexto de la Agenda de la Cooperación Eficaz al Desarrollo en los países de Renta Media, partimos de la idea de que en el campo de la Cooperación para el Desarrollo, se puede estudiar desde dos perspectivas. La primera, como una parte de la disciplina de Relaciones Internacionales; la segunda, como una práctica que ha evolucionado por la aparición de distintos actores y medios para implementarla.

En lo referente al estudio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, desde su perspectiva como campo de estudio, consideramos que debe enmarcarse dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales porque ofrece un marco teórico y conceptual más amplio, en comparación con otras disciplinas de las Ciencias Sociales, para explicar las transformaciones que ocurren en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ya que el objeto de la disciplina es justo el Sistema Internacional y las interacciones que se dan entre los distintos actores que participan en él. En este sentido, la Cooperación para el Desarrollo es una de las interacciones que se dan dentro del Sistema Internacional.

Por otra parte, al enmarcar a la Cooperación Internacional para el Desarrollo dentro de las Relaciones Internacionales, nos permite comprender su evolución, tanto teórica como práctica por la que ha atravesado desde su aparición al finalizar la Segunda Guerra Mundial. En el sentido de la Cooperación para el Desarrollo

como una práctica se destacan varios elementos que la han modificado desde su aparición, entre ellos:

- 1) El gran número de actores que se encuentran en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En la práctica de la Cooperación para el Desarrollo ya no sólo participa el Estado, ahora participan las OSC, la empresa, la academia, los gobiernos locales, las fundaciones, etc. Lo que demuestra que nuestro campo es tan dinámico que exige la participación de varios actores para llevar a cabo la implementación de los proyectos o programas de desarrollo.
- 2) Al aparecer distintos actores dentro del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo aparecen nuevas modalidades de cooperación. La lógica tradicional de CNS se rompe con la incursión de la CSS, la CTr, la Cooperación Descentralizada, la Cooperación Multilateral, etc. Estas modalidades han traído consigo modificaciones a las reglas escritas y no escritas del sistema en el que se desarrollan. En este sentido, se han abierto debates sobre la eficacia de la ayuda, hasta llegar al debate propio sobre la eficacia de la cooperación.

Retomando la evolución de la agenda de eficacia, se pasa de la eficacia de la ayuda a la eficacia de la cooperación justo porque en este proceso llamado Cooperación para el Desarrollo participan un mayor número de actores y no solamente los Estados con altos niveles de desarrollo. Con la participación de países del sur y de OSC, entre otros actores, se comienza a hablar de eficacia de la cooperación porque éstos tienen una participación significativa en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo y en ocasiones la movilización de sus recursos es mayor y en ocasiones los resultados son mayormente positivos en la esfera del desarrollo en comparación con los flujos de AOD, aunque hay que resaltar que incluso en la CSS o en la descentralizada hay intereses de por medio.

Reiteramos que nuestra perspectiva, de analizar a la Cooperación para el Desarrollo como un campo de estudio y como una práctica, son visiones complementarias y responden a las transformaciones que se presentan en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Dichas transformaciones se ven reflejadas en la aparición de nuevas modalidades de cooperación, en las

distintas visiones sobre lo que se entiende por desarrollo, en el debate de la eficacia de la ayuda al debate de la eficacia de la cooperación, entre otras.

En lo referente al debate de la eficacia, éste ha cuestionado los alcances y los límites que tiene la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el apoyo de los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo, lo que ha llevado a que se critique el papel que desempeñan ciertos actores dentro del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en especial los países miembros del CAD de la OCDE por diseñar proyectos y programas de desarrollo que los beneficien en lugar de apoyar a los países receptores de ayuda.

Pero también se ha comenzado a criticar el papel que juegan los PRM en la arquitectura internacional de la cooperación, sobre todo por las capacidades con las que cuentan para hacerse responsables de sus propios procesos de desarrollo, aunque se deja de lado que en este grupo de países persisten graves problemas relacionados con el desarrollo en especial la pobreza y la desigualdad, así como la fragilidad institucional.

La aparición de los PRM, como categoría de análisis en 2005, ha reorientado las políticas de ayuda de varios países hacia este grupo. En un inicio los países miembros del CAD de la OCDE se plantearon si era pertinente mantener programas o marcos de asociación en materia de ayuda con los PRM, sobre todo porque estos ya contaban con mayores capacidades institucionales en comparación con los PMA.

Al cuestionamiento de la pertinencia de la cooperación con los PRM se vio reflejado en la disminución de los flujos de AOD hacia éstos. Lo que implicó que los países catalogados dentro de esta clasificación se reunieran en distintos foros para generar puntos de acuerdo y reafirmar que es necesario que los países desarrollados mantengan vínculos de cooperación con ellos porque persisten problemas estructurales que no permiten que se consoliden los procesos nacionales de desarrollo.

Hasta el momento, se han celebrado cuatro encuentros internacionales en materia de PRM y Cooperación Internacional para el Desarrollo, lo que demuestra que este grupo de países están preocupados por la actitud que los países desarrollados y diversos OI, entre ellos el BM, han adoptado ante la aparición de esta clasificación que poco ayuda para comprender la compleja realidad en la que se encuentran inmersos estos grupos de países.

Como sabemos, las relaciones que se dan en el Sistema Internacional son desiguales porque los actores cuentan con distintas capacidades, en este sentido, los denominados PRM han tenido que crear alternativas para que la Cooperación para el Desarrollo siga contribuyendo a sus procesos de desarrollo, es por ello que han sido impulsores, en gran medida, de la agenda de la Cooperación Eficaz al Desarrollo.

Los PRM también han tratado de modificar esta categoría al señalar que el propio BM en 2001 establece que el ingreso no es suficiente para determinar el grado de desarrollo de un país. El PIB per cápita, que ha aumentado en la mayoría de los PRM, no refleja la realidad de este grupo porque este indicador solamente refleja un nivel macro del contexto en el que se encuentran sumergidos los PRM; dicho contexto se caracteriza por el alto grado de desigualdad social, altos índices de pobreza, bajos niveles de escolaridad, poca inversión en sectores como salud, educación, saneamiento de agua, acceso a viviendas dignas, falta de empleo, vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático, etc.

A pesar de los esfuerzos que este grupo de países han hecho al reunirse, parece que no hay un cambio en la forma que los países desarrollados y diversas OI se relacionan con los PRM porque se sigue manteniendo la idea de que estos países al poseer un PIB per cápita medio son capaces, en la mayoría de los casos, de sostener sus propios procesos de desarrollo sin la ayuda del exterior. Es así como ha iniciado el proceso de “graduación de la ayuda” e instancias internacionales como el BM insisten en mantener su clasificación de PRM solamente en términos del PIB per cápita al ser un indicador objetivo de acuerdo con su visión.

En el *Capítulo 2. El Salvador en el Contexto de los Países de Renta Media* se trató de dar un panorama más amplio sobre el estado del desarrollo en el país. Se partió el análisis tomando en cuenta el PIB y el PIB per cápita y se demostró que estos indicadores son insuficientes para determinar el grado de desarrollo de un país. Reafirmamos que la idea de que el PIB per cápita es insuficiente para medir el desarrollo es insuficiente porque es un promedio y el desarrollo va más allá de términos económicos.

Sin embargo, estos indicadores tienen ventajas en sus utilización porque son considerados como medibles y objetivos, en el sentido que se construyen a partir de datos concretos y no parten de visiones subjetivas del desarrollo, aunque al ser promedios nacionales se pierde la objetividad porque se toma el ingreso de los más ricos con el de los más pobres y se promedia, el resultado es un número que lejos de reflejar el verdadero ingreso refleja la inequitativa distribución del ingreso en los PRM, lo que nos lleva a que la desigualdad sea otro de los problemas estructurales del desarrollo en este tipo de países.

En este capítulo también se hizo un recorrido por la historia económica y socio-política de El Salvador con el fin de sustentar que no se puede hablar de desarrollo solamente en términos del PIB. En estas secciones del capítulo se abordó que el problema de la pobreza y la desigualdad tienen su origen en el modelo económico y social que se instauró en el país una vez que obtuvo su independencia. La distribución de la riqueza determinó, en gran media, la estructura social y provocó que se acentuaran las diferencias entre clases, lo que desembocaría en una guerra civil.

La guerra civil que vivió El Salvador contribuyó en exacerbar las diferencias económicas y sociales existentes. Los resultados de la guerra siempre son negativos pero lo son aún más cuando se tratan de países en desarrollo como el caso de El Salvador porque los esfuerzos emprendidos para aumentar los niveles de vida se vinieron abajo y una vez terminada la guerra no se emprendió una estrategia lo suficientemente efectiva para la reconstrucción nacional, lo que

provocó que nuevos problemas, en este caso la violencia, vieran un terreno fértil para su desenvolvimiento.

El tema de la violencia es el que más preocupa a la sociedad salvadoreña, en gran medida, por el costo económico y social que representa. Cerca del 10% de la población está relacionada con las maras y la respuesta del Estado ha sido combatirlas con “mano dura”, lo que ha generado mayor violencia en el país. En cuanto a los costos económicos, diversas instituciones nacionales e internacionales han creado metodologías para medir el impacto que tiene ésta en el desarrollo del país.

Como se mencionó en la última parte del capítulo 2, los costos relacionados con la violencia son más altos que el gasto destinado a esferas del desarrollo como educación y salud, lo que implica consecuencias negativas en el proceso de desarrollo en El Salvador. De esta manera, la violencia se ha convertido en la principal amenaza para el desarrollo del país y la forma de abordar el problema, lejos de contribuir a su solución, ha provocado que se empeore y se viva, francamente, en un estado permanente de violencia social.

La violencia no aparece como un indicador que emplee el BM para determinar el grado de desarrollo de un país, pero es una realidad que enfrentan un gran número de países, no sólo El Salvador. En este sentido, se demuestra que la categoría de PRM debería, en lo ideal, ser lo suficientemente amplia para demostrar la compleja realidad en la que viven los países que se encuentran dentro de esta clasificación. Así, esta categoría debería incluir indicadores relacionados con la violencia, la exclusión social, la desigualdad, el grado de vulnerabilidad al cambio climático, entre otros muchos aspectos.

Reiteramos la idea de que el PIB per cápita no refleja en lo absoluto el grado de desarrollo porque el desarrollo sobrepasa el espectro económico. Desde nuestra perspectiva, el desarrollo debe ser visto como un proceso en el que confluyen distintas variables además de la económica, se tiene que destacar la importancia de las esferas de la cultura, la educación, la salud, el acceso a la justicia, a la libre

expresión, a la libertad de tránsito, a ser feliz, a gozar de un medio ambiente sano y la posibilidad de vivir en un sociedad libre de violencia en un sentido amplio.

En el caso de El Salvador al ser incluido dentro de esta categoría, se ha visto afectado por la disminución de los flujos de AOD. Sin embargo, su respuesta al ser circunscrito a esta clasificación fue lenta porque la administración de Saca (2004-2009) se encargó de mantener vigentes los acuerdos en materia de cooperación para el desarrollo con los SPD tradicionales, pero no se insertó en la lógica de la agenda de la eficacia como lo hicieron, por ejemplo, Guatemala, Honduras y Nicaragua al verse afectados por ser incluidos dentro de la clasificación de PRM.

La respuesta al ser clasificado como PRM inicia en 2009 con el triunfo de la izquierda en el país. Durante la administración de Mauricio Funes inician cambios institucionales importantes en el país, uno de ellos es en materia de Cooperación para el Desarrollo. Por tal motivo, en el *Capítulo 3. Actores, instituciones y mecanismos presentes en la configuración de la Política de Cooperación para el Desarrollo de El Salvador, 1992-2015*, se señalan los principales cambios que tiene la Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo en dos periodos distintos con el fin de demostrar que la clasificación como PRM y la agenda de la eficacia influyeron en la forma de gestionar la Cooperación para el Desarrollo.

En el último capítulo se abordaron tres puntos que desde nuestra visión han delineado lo que hemos denominado Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo de El Salvador, la cual se ha visto transformada a partir de 2009 y que rompió con el esquema que se instauró una vez que concluyó la guerra en el país.

El primer punto, se refirió a la forma en que la Cooperación para el Desarrollo se llevó a cabo en el periodo 1992-2009. En este periodo se señaló el papel que jugaron los Estados Unidos en la definición de una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo. En este sentido, lo positivo de la guerra para el país, fue que debido a los grandes flujos de ayuda provenientes, principalmente de Estados Unidos, se hayan creado los primeros mecanismos e instituciones encargadas de gestionar la Cooperación para el Desarrollo en El Salvador.

Durante la guerra se crearon el PERE y la SETEFE, instancias que todavía tienen vigencia, y se encargaron de canalizar los recursos provenientes del exterior para, en teoría, emplearlos en proyectos de desarrollo, situación que no ocurrió o más bien los resultados no eran los esperados por la sociedad. El principal problema que se identifica en este periodo es que no se establecieron reglas claras, en el marco legal nacional, para emplear estos recursos. Estados Unidos como principal donante proporcionó carta blanca al gobierno salvadoreño para que empleara los recursos, en principio, en atender las secuelas que trajo la guerra, pero lo que ocurrió es que una gran cantidad de recursos fue destinada para mantener el combate a la guerrilla.

Terminar con la guerrilla se convirtió en la prioridad del gobierno salvadoreño y no en atender las necesidades de la población afectada por el conflicto. Sin embargo, la población y la guerrilla al ver esto se empeñaron en constituirse como una alternativa para darle solución a los problemas del desarrollo del país. De esta manera, la última batalla entre el gobierno y la guerrilla se dio en el ámbito diplomático; el FMLN al ser considerado como una fuerza representativa inició un proceso, junto con varios países de América Latina y diversos OI, para que se diera un proceso de negociación.

El proceso de negociación entre la guerrilla salvadoreña y el gobierno concluye con la firma de los Acuerdos de Paz en enero de 1992. Con la firma de estos acuerdos se tenía la idea de que, mediante su implementación, el país nuevamente regresaría al cauce del desarrollo, esto no fue necesariamente así.

Los Acuerdos de Paz se implementaron pero contrastaban con la visión neoliberal de los gobiernos de ARENA, es decir, se pensó que al insertar al país en la dinámica del libre mercado se generaría desarrollo. El país no estaba preparado para insertarse en esta lógica por las características de su economía y por las secuelas de la guerra. Desde nuestra visión, es comprensible el fracaso que tuvo la Cooperación para el Desarrollo en el periodo 1992-2009, decimos que es un fracaso porque a pesar de la alta movilización de recursos provenientes del

exterior no se vieron reflejados en el desarrollo del país por la falta de una estrategia de desarrollo.

Como se muestran en los distintos cuadros del capítulo 2, no hubo un aumento significativo en los índices de desarrollo, por el contrario, en algunos casos se ve un retroceso. Además, hay que señalar que antes periodo la falta de una política clara en materia de Cooperación Internacional para el Desarrollo imposibilitaba el uso adecuado de los recursos, se privilegió la idea de mantener el flujo de recursos provenientes del exterior pero no se tuvo una idea clara de qué hacer con estos recursos.

Un retroceso importante fue la supresión del MIPLAN dentro de la estructura gubernamental del país. Este ministerio se encargaba de diseñar las políticas sociales y económicas que contribuirían al desarrollo nacional. El país careció de una estrategia nacional de desarrollo desde 1996 hasta 2009, en su lugar se tenían planes de gobierno y la STP fungió como la entidad encargada de delinear, mas no de diseñar una estrategia de desarrollo a mediano o largo plazo, las principales líneas de acción que el gobierno en turno ejecutaría.

Además de no contar con una estrategia de desarrollo y que la Cooperación para el Desarrollo la complementara, durante las administraciones de ARENA hubo un desvío importante de recursos provenientes del exterior, no solamente porque se destinaron recursos a los ministerios relacionados con la seguridad durante el conflicto armado, sino también porque durante la administración de Francisco Flores (1999-2004) se desviaron más de 10 millones de dólares provenientes, en gran medida de la cooperación que brinda Taiwán al país. El ex presidente se encontraba, hasta su muerte en enero de 2016, en investigación judicial por este hecho.

La administración de Antonio Saca (2004-2009) trató, en la medida de lo posible, mantener los recursos provenientes del exterior y que el escándalo de los fondos Taiwán no afectara la imagen del país con los SPD. En este contexto, El Salvador inició su incursión en los debates sobre la Cooperación Internacional para el

Desarrollo con los PRM. En la Conferencia de Madrid de 2005 participó y en 2007 hospedó la segunda reunión, de ésta salió la Declaración de El Salvador sobre PRM y se delineó una agenda de trabajo para este grupo de países.

Sin embargo, los avances de la participación del país en el debate sobre los PRM se vieron truncados debido a problemas entre el presidente Saca y su ministro de relaciones exteriores. El canciller Francisco Laínez tenía las intenciones de ser presidente de la república, pero Saca no apoyaba su candidatura porque éste había elegido a Rodrigo Ávila, ex director de la policía nacional, como candidato de ARENA.

La ruptura entre Saca y Laínez influyó para que la nueva canciller, Marisol Argueta de Barillas, tuviera poco margen de acción en las relaciones exteriores del país. Además, la campaña electoral había arrancado y la coalición encabezada por Mauricio Funes se perfilaba como favorita en las elecciones de 2009. Cabe destacar que el país se unió a los debates sobre la Cooperación para el Desarrollo con los PRM pero no se unió a los debates sobre la eficacia, probablemente por el miedo de ser señalado por incurrir en el desvío de fondos provenientes del exterior o bien por considerar que el país contaba, lamentablemente, con bajos niveles de desarrollo en las esferas de educación y salud, lo que significa que los SPD continuarían con programas de ayuda hacia el país.

Como se comentó, la coalición de partidos de izquierda que encabezó Mauricio Funes, le dieron el triunfo después de 20 años de lucha electoral al FMLN. Con el arribo de la izquierda al poder, se iniciaron las transformaciones institucionales en el país con el fin de dar respuesta a las demandas sociales. Por ello, en la segunda sección del capítulo 3 se señalaron las principales modificaciones al marco legal e institucional en el ámbito del desarrollo, la planificación y la Cooperación para el Desarrollo.

2009 fue un punto de inflexión en el país, sobre todo en la manera de gestionar la Cooperación para el Desarrollo. Estas transformaciones obedecieron a dos factores. El primero, de carácter interno, es decir con el arribo del FMLN al poder

se iniciaron las modificaciones al marco legal; el segundo, de carácter externo, se refiere a las modificaciones del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en particular porque el país se adhirió a la Declaración de París y los compromisos que conlleva cumplir los principios de la eficacia de la ayuda.

Dentro de las modificaciones del marco institucional tenemos que el primer paso fue la creación del VMCD y la reorganización de las funciones del MRE, la SETEFE y el PERE. Además se creó una ANEC que se ejecuta mediante un PNEC que consta de cinco componentes para hacer eficiente y eficaz la Cooperación para el Desarrollo que el país recibe y oferta. Sin embargo, los avances que se crearon en el marco institucional fueron muy rápidos que el país perdió de vista que la propia agenda de la eficacia de la ayuda se encontraba en evolución.

En 2011 se adoptó la Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo, lo que trajo modificaciones importantes en el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Por primera vez se habla de la eficacia de la Cooperación para el Desarrollo y no solamente de la eficacia de la ayuda porque se reconoce la importancia que tiene la CSS y otras modalidades de cooperación.

A pesar de que en la ANEC y el PNEC se habla sobre la eficacia de la cooperación, lo cierto es que ambos se refieren a la eficacia de la ayuda por el tipo de indicadores que emplea para medir el avance de los compromisos adquiridos al adherirse a la Declaración de París. No podemos hablar de eficacia de la cooperación en El Salvador porque la ENCD y el MDCSSyTr no se han operativizado. Además, el país no ha desarrollado indicadores para medir el impacto que tiene los proyectos de desarrollo oferta.

No obstante es aplaudible el hecho que el país haya transitado en tan solo cinco años a una nueva lógica de gestionar la Cooperación Internacional para el Desarrollo y asumir los compromisos que significa adherirse a la agenda de la eficacia. En suma, esta nueva Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo cumple con un mayor número de elementos que hemos propuesto en el

capítulo 1 para denominar como tal. Sin embargo, todavía faltan elementos para que ésta se vuelva en una herramienta que contribuya a los esfuerzos nacionales de desarrollo.

Como mencionamos en la última parte del capítulo 3, identificamos las siguientes limitaciones:

- La Cooperación para el Desarrollo no se encuentra como principio de política exterior o como parte de la constitución. El avance más significativo es que se encuentra en los PQD de 2010-2014 y en el PQD 2015-2019. Consideramos que el país debe darle un mayor respaldo político a la Cooperación para el Desarrollo y ver de qué manera se convierte en un principio que rijan las relaciones internacionales del país.
- La ausencia de una LCID es uno de los puntos pendientes para que se pueda hablar de una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador. La falta de este tipo de legislación se debe a que no existe voluntad política entre los distintos partidos políticos por la alta polarización que se vive en el país. Pero a la falta de una LCID se han creado los decretos y mecanismos necesarios para determinar, de una forma más o menos clara, las reglas del juego en la materia. El reto de la administración de Sánchez Cerén es el de intentar promulgar una LCID para evitar retrocesos y volver a la Cooperación para el Desarrollo en una herramienta que contribuya al desarrollo nacional y el país pueda cumplir con los compromisos adquiridos al ser firmante de la Agenda de Desarrollo post 2015.
- Sin duda, la creación del VMCD es el avance más significativo para que el país fortalezca institucionalmente su punto focal. El principal reto que enfrenta el VMCD es diseñar una estrategia de fortalecimiento institucional que le permita cumplir con la ANEC y con las responsabilidades internacionales a los que El Salvador se ha comprometido cumplir en el marco de la agenda de la eficacia de la cooperación. En este sentido, el país debe aprovechar su papel como parte del Comité Directivo de la AGCED y compartir su experiencia con el personal que labora en el VMCD y la DGCD con el fin de contar con capital humano capacitado y que entienda la importancia de cumplir con los compromisos de la agenda de la eficacia de la cooperación.
- El Salvador cuenta con un Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo que se expresa en la ANEC y las distintas líneas de acción que

la conforman. Sin embargo, aquí hay un desfase con respecto a la agenda de la eficacia de la cooperación como ya se comentó. El sentido original de la ANEC y el PNEC se refieren a cumplir con los principios de la eficacia de la ayuda, es decir, en hacer eficientes los recursos provenientes de la AOD. En este sentido, se ha pretendido evaluar o medir los flujos de la CSS o de la CTr con herramientas que el CAD de la OCDE ha diseñado para medir la eficacia y la efectividad de la AOD. El VMCD debe, en el menor tiempo posible, implementar la ENCD y el MDCSSyTr, para que se pueda hablar de eficacia de la cooperación.

Como comentamos, El Salvador al adherirse a la Declaración de París a mediados de 2009, implementó los cambios en el marco institucional de una manera tan acelerada que se olvidó de prestar atención al propio proceso que venía siguiendo la agenda de la eficacia. No podemos afirmar que sea un error al propósito, más bien se debe a la falta de un proceso de fortalecimiento institucional, ya que el VMCD cuenta con poco personal y éste es contratado, en su mayoría, bajo el esquema de consultoría que es pagado por los SPD, pero varios de ellos están dejando de cooperar con el país en este tema por ser un PRM.

El VMCD al carecer de personal capacitado y que entienda el lenguaje de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, es complicado que los avances se mantengan debido a la alta rotación en los puestos operativos. Además, el personal operativo existente debe realizar varias funciones entre ellas: el diseño de proyectos de desarrollo, el monitoreo y la evaluación de los mismos, el mantener contacto con los distintos SPD y diversas funciones administrativas. Evidentemente este esquema de trabajo desalienta al personal, por ello es necesario que el país invierta en su capital humano.

Con la administración de Salvador Sánchez Cerén, perteneciente al FMLN, continuaron los cambios institucionales en los campos del desarrollo, la planificación y la Cooperación para el Desarrollo. Sin embargo, se puede notar una ruptura con respecto a la administración de Funes en materia de Cooperación para el Desarrollo.

Las discrepancias entre la administración de Funes y Sánchez Cerén radican, esencialmente, en la visión de desarrollo que el país adopta para el quinquenio 2014-2019. El buen vivir se convirtió en la visión de desarrollo que el país adopta, la cual puede ser considerada como una visión amplia y progresista sobre el desarrollo, el problema que identificamos es que esta visión está lejos de llamarse buen vivir.

El PQD 2014-2019 fue diseñado con el apoyo de la cooperación ecuatoriana, lo cual demuestra que la CSS se perfila como una importante modalidad de cooperación, el problema es que se trata de copiar este modelo de desarrollo y adaptarlo a la realidad salvadoreña es sumamente complicado porque no cuenta con una raíz histórica a esta visión del desarrollo. En este sentido nos referimos a que El Salvador no tiene una raíz histórica con el buen vivir porque se carece de una memoria sobre los pueblos indígenas y su visión sobre el desarrollo en el país. Hay que recordar que en 1932 se registró una masacre que provocó prácticamente la desaparición de los indígenas del país.

Si bien el buen vivir se puede considerar como una filosofía de vida en la que no necesariamente tiene que estar presente el elemento indígena, lo cierto es que la presencia indígena da mayor sentido y práctica a esta visión del desarrollo. Por ejemplo, Delgadillo (2012) señala que a pesar de que en Ecuador hay una fuerte presencia indígena que comparte la visión del buen vivir, ha sido el Estado el encargado de instrumentar esta visión de desarrollo y que en algunos temas se desvincula con la esencia del buen vivir.

En el caso de El Salvador, al no tener una presencia indígena fuerte o para ponerlo en términos más amplio, un sector social que apoye esta visión de desarrollo, resulta sumamente complicado la instrumentación del buen vivir en el país. Además, las acciones para instrumentar esta visión del desarrollo solamente se reflejan en acercamientos con comunidades que históricamente habían sido ignoradas por las administraciones de ARENA, es decir, el gobierno salvadoreño lleva a comunidades marginadas ciertos servicios básicos para atender las necesidades inmediatas de la población.

Sin embargo, no podemos negar el avance que esta visión del desarrollo ha tenido desde que Sánchez Cerén asumió la presidencia al ampliar los programas sociales y al tratar de mantener un contacto directo con las comunidades marginadas del país. No obstante, el elemento principal que no nos permite hablar de buen vivir en El Salvador es el tema de la violencia.

En el buen vivir debe existir una armonía entre la sociedad y el medio ambiente, sin ésta es imposible de hablar de ello. En el caso de El Salvador no existe tal armonía. Para empezar, no existe una armonía social por el clima de violencia que impera en la sociedad. Tampoco hay una armonía con el medio ambiente, el país junto con el resto de los países centroamericanos son los más vulnerables en el continente americano ante los efectos del cambio climático.

Como se comentó, la violencia se ha convertido en la principal amenaza al desarrollo de El Salvador con la aparición y consolidación de las maras. Estos grupos delictivos han penetrado profundamente en la estructura social del país, modificando en gran medida las relaciones sociales y generado un clima violento en todo el país que no permite que los cambios del marco institucional sean operativizados con el fin de aumentar los niveles de desarrollo.

Otros de los retos que enfrenta El Salvador en materia de Cooperación para el Desarrollo tienen que ver con las áreas prioritarias que se deben atender. Las necesidades en el país son varias, pero en el actual PQD se han establecido que las prioridades son la educación, el empleo y la seguridad. Estos temas son sumamente importantes para el país pero se dejan de lado otros temas como la salud; la cultura como medio para lograr un buen vivir en el país; la vulnerabilidad del país ante los efectos del cambio climático; la desigualdad entre hombres y mujeres; el fortalecimiento del Estado de derecho; la protección de los derechos humanos, entre otros⁶⁴.

⁶⁴ Hay que aclarar que no es que no se mencionen estos temas en el PQD 2014-2019, en éste se establecieron como prioritarios solo tres temas de modo que, los programas gubernamentales atienden, en la mayoría de los casos, solamente a estos temas. La Cooperación para el Desarrollo se encarga de atender, en principio, el resto de los temas.

En el contexto de PRM, El Salvador no ha identificado que uno de sus principales problemas estructurales del desarrollo tiene que ver con la fragilidad institucional. A pesar de los esfuerzos que iniciaron en 2009 para modificar el marco institucional, estos cambios se quedan en el papel si no se llevan a la práctica. En este sentido, es importante que el país invierta en sus funcionarios públicos y los capacite constantemente para que sean capaces de responder a las necesidades de la población.

Al apostar por el fortalecimiento institucional, mediante la Cooperación para el Desarrollo, se estaría atendiendo uno de los principales problemas que enfrentan los PRM, la fragilidad institucional; a la vez, con personal capacitado y con una nueva administración pública se atenderían el resto de los problemas del desarrollo del país con una mirada más crítica y propositiva para resolverlos. Ante los SPD, El Salvador se posicionaría como un PRM que reconoce que los problemas que enfrenta son muchos, pero que el tema la fragilidad institucional es una prioridad.

Como hemos visto, El Salvador ha decidido apostar por cumplir los compromisos de la eficacia de la cooperación, el recorrido que ha emprendido es considerable, si tomamos en cuenta que inició en 2009. La adopción de estos compromisos obedece a factores internos y externos, el reto principal es mantener y avanzar en los cambios institucionales y consolidar una Política de Cooperación Internacional para el Desarrollo que apunte al cumplimiento de la agenda de la eficacia de la cooperación y ésta contribuya a solucionar los problemas estructurales del desarrollo de El Salvador.

Fuentes de consulta:

Bibliografía

Alfredo Guerra-Borges, Alfredo. (1988). *Desarrollo e integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas*. México: Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Nacional Autónoma de México.

Alonso, José Antonio. (2013). *Cooperación con países de renta media: Un enfoque basado en incentivos*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Fundación Carolina.

Anderson, Thomas. (1982). *El Salvador 1932*. San José: Editorial Universitaria Centroamericana.

Ayala Martínez, Citlali y Pérez Pineda, Jorge (coordinadores). (2012). *Manual de cooperación internacional para el desarrollo y sus instrumentos de gestión*. México: Instituto Mora/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/ CIDEAL/Universidad de Coruña.

Ayala Martínez, Citlali, et al. (2015). Entrevista con expertos. En Citlali Ayala Martínez, et al, *Diagnóstico sobre la cooperación internacional para el desarrollo en México 2014-2015*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Ayala Martínez, Citlali y Rivera de la Rosa, Jesús (coordinadores). (2014). *De la diversidad a la consonancia: La cooperación sur-sur latinoamericana. Volumen I. Estudios de México, Centroamérica, países donantes y ámbitos mixtos*. México: Instituto Mora/ Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Ayala Martínez, Citlali, et al. (2008). *Construyendo los temas clave de la cooperación internacional para el desarrollo en México*. México: Instituto Mora/Miguel Ángel Porrúa.

Barbé, Esther. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

Blanco Fonseca, Víctor Hugo. (2014). La nueva arquitectura de la integración regional centroamericana a partir de los años 1990: el SICA. En Willy Soto Acosta y Máx Suárez Ulloa (editores). *Centroamérica: Caso común e integración regional*. San José: Universidad de Costa Rica-CSUCA-CLACSO.

Cáceres Prendes, Jorge. (1988). El nivel superestatal de la formación social salvadoreña. Naturaleza y desarrollo de la crisis hasta 1960. En Jorge Cáceres Prendes, et al. *El Salvador: Una historia sin lecciones*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Cuenca, Breny. (1992). El poder intangible. La AID y el Estado salvadoreño en los años ochenta. San Salvador: Ediciones CRIES/PREIS.

Dada Hirezi, Héctor. (1987). *La economía de El Salvador y la integración centroamericana, 1945-1960*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Del Arenal, Celestino. (2000). *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (2002). *Centroamérica en cifras*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (2005). *Centroamérica en cifras 1980-2005*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. (2010). *Mapa de pobreza urbana y exclusión. El Salvador, Volumen 1. Conceptos y Metodología*. San Salvador: FLACSO-PNUD-MINEC.

Fernández Leost, José Andrés. (2010). *La cooperación internacional para el desarrollo. Una aproximación teórico-política*. Madrid: Fundación Carolina.

Figueroa Salazar, Amílcar. (2009). *El Salvador. Su historia y sus luchas (1932-1985)*. México: Ocean Sur.

Filgueira, Carlo y Peri, Andrés. (2004). *América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes*. Santiago de Chile: CEPAL.

Fonseca, Elizabeth. (1996). *Centroamérica: su historia*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Gordon Rapoport, Sara. (1987). *Relaciones Centroamérica-México. El Salvador*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Gordon Rapoport, Sara. (1989). *Crisis política y guerra en El Salvador*. México: Siglo XXI Editores.

Instituto Universitario de Opinión Pública. (1998). *La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores*. San Salvador: Banco Interamericano de Desarrollo-Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Lagos, Ricardo *et al.* (2013). *Una reflexión sobre el futuro de las Cumbres Iberoamericanas*. Madrid: SEGIB, 2013.

Lizano, Eduardo. (1990). *Tres ensayo sobre Centroamérica*. San José: Facultas Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Lucatello, Simone y Domínguez, Juan Carlos. (2014). Introducción: Los objetivos de desarrollo del milenio y el debate post-2015 (pp. 9-29). En Simone Lucatello y Juan Carlos Domínguez, (Coords.), *Desarrollo y Cooperación Internacional. Miradas críticas y aportes para la agenda post-2015*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.

LungoUnclés, Mario. (1990). *El Salvador en los 80: Contrainsurgencia y revolución*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Editorial Universitaria Centroamericana.

Marín C., Dunnia y Suárez U., Máx. (2014). La ODECA: intento de integración política centroamericana. En Willy Soto Acosta y Máx Suárez Ulloa (editores). *Centroamérica: Caso común e integración regional*. San José: Universidad de Costa Rica-CSUCA-CLACSO.

Martínez Peñate, Oscar. (1995). *El Salvador, del conflicto armado al negociación. 1979-1989*. San Salvador: Editorial Nuevo Enfoque.

Melhado, Oscar. (1997). *El Salvador. Retos económicos de fin de siglo*. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Montes, Segundo. (1984). La situación de los desplazados y refugiados salvadoreños. *Revista ECA* (434).

Morgenthau, Hans J. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Nicholas Onuf. (1998). El Constructivismo: manual de usuario. *Las Relaciones Internacionales en un mundo construido*. En VendulkaKubalkoba y Nicholas Onuf. Nueva York: Armonk.

Pérez Bravo, Alfredo y Sierra Medel, Iván, *Cooperación Técnica Internacional. La dinámica internacional y la experiencia mexicana*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Miguel Ángel Porrúa, 1998.

Pita, Juan. (2008). *La Declaración de París y países de renta media: La experiencia de El Salvador*. Madrid: Fundación Carolina.

Pogge, Thomas y Sanjay, Reddy. (2009). La gran incógnita: magnitud, distribución y tendencia de la pobreza global". En Thomas Pogge, *Hacer Justicia a la Humanidad*, (pp. 227-249). México: Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM/ Comisión Nacional de Derechos Humanos/Fondo de Cultura Económica.

Poyser Calderón, Obryan. (2015). *Pobreza en Centroamérica: Evolución 2000-2014*. San José: Programa Estado de la Nación.

Puryear, Jeffrey y Malloy Jewers, Mariellen. (2009). Pobreza y desigualdad en América Latina. Washington: Diálogo Interamericano.

Rubio-Fabián, Roberto, et al. (2004). *La transición democrática en El Salvador Post-Conflicto: el papel de la cooperación internacional*. La Haya: Instituto Holandés de Relaciones Internacionales Clingendael.

Sánchez Pérez, Francisco. (2010). Claves para un epistemología de la cooperación para el desarrollo. En Enara Muñoz Echart, Rhina Cabezas Valencia y José Ángel Sotillo Lorenzo, (Coords.), *Metodología de investigación en cooperación para el desarrollo* (pp. 29-40). Madrid: Universidad Complutense de Madrid/Catarata/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Sotillo Lorenzo, José Ángel. (2010). La Cooperación para el Desarrollo y las Relaciones Internacionales. En Enara Muñoz Echart, Rhina Cabezas Valencia y José Ángel Sotillo Lorenzo, (Coords.), *Metodología de investigación en cooperación para el desarrollo* (pp. 13-28). Madrid: Universidad Complutense de Madrid/Catarata/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Toledo, Víctor F. (2007). Introducción al estudio de las relaciones internacionales. Argentina: Universidad Católica de Salta/Eucasa.

Torres-Rivas Edelberto. (1989). *Interpretación del desarrollo social centroamericano*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Toye, John. (2004). Nacionalizar la agenda contra la pobreza. En Julio Boltvinik y Araceli Damián, *La pobreza en México y el mundo. Realidades y desafíos* (pp. 76-87). México: Siglo XXI Editores.

Tres, Joaquim. (2013). *El surgimiento de la Cooperación Sur-Sur. Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Vidal, Juan Héctor. (2010). *De la ilusión al desencanto. Reforma económica en El Salvador, 1989-2009*. San Salvador: Universidad Tecnológica de El Salvador.

Hemerografía

Acevedo, Carlos. (2008). Los costos económicos de la violencia en El Salvador. *América Latina Hoy* (50), 71-88.

Aldecoa Luzárraga, Francisco. (1988). El Acuerdo de Guatemala, primera institucionalización del proceso de paz de Contadora. *Tiempo de Paz* (9).

Alonso, José Antonio; Glennie, Jonathan; Summer, Andy. (Julio, 2014). Receptores y contribuyentes: Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo. *DESA WorkingPaper*, (135), 1-28.

Argüello Romero, Aída Celina y Granillo Funes, Ricardo Miguel. (1993). Plan de reconstrucción nacional, su impacto en la economía nacional 1992-1993. *Realidad*, (36), 605-635.

Benítez Manaut, Raúl. (1988). El Salvador 1984-1988: guerra civil, economía y política. *Realidad. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* (6), 527-540.

Benítez Manaut, Raúl. (1990). El Salvador: un equilibrio imperfecto entre los votos y las votas. Secuencia. *Revista de historia y ciencias sociales* (17), 71-92.

Cruz, José Miguel. (1997). Los factores posibilitadores y las expresiones de la violencia en los noventa. *Revista ECA* (588).

Gómez-Galán, Manuel. (2012). La Cooperación al Desarrollo ante el futuro: ¿Hacia dónde nos dirigimos? (pp. 19-46). En Manuel Gómez-Galán y Luis Cámara López (Coords). *La gestión de la Cooperación al Desarrollo. Instrumentos, técnicas y herramientas*. Madrid: CIDEAL/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

González, Luis Armando. (1991). El Salvador en la postguerra: de la violencia armada a la violencia social. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* (59), 441-458.

González, Luis Armando. (1999). El Salvador de 1970 a 1990: política, economía y sociedad. *Realidad. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* (67), 43-61.

Herrera-Lasso M., Luis. (1985). La crisis centroamericana en el contexto global. *Cuadernos Semestrales* (18), 111-119.

Ibarra, David; Moreno Brid, Juan Carlos, et al. (2004). La dolarización en El Salvador: implicaciones, ventajas y riesgos. *Investigación Económica*, LXIII (248), pp. 71-93.

Ibiate, Francisco Javier. (2002). El "Consenso de Monterrey": Financiar el Desarrollo. *Realidad*, (86), 132-150.

Ibiate, Francisco Javier. (1993). El plan de reconstrucción nacional son tres: ¿Cuál es el principal? *Realidad*, (32), 153-185.

IllánSailer, José Carlos. (Septiembre-Diciembre 2009). Los vínculos entre la agenda de seguridad y la ayuda al desarrollo. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (105), 11-35.

Martín Álvarez, Alberto. (2011). De guerrilla a partido político: El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). *Historia y Política* (25), 207-233.

Montaño, Jorge y Luna, Sara. (Enero-Abril 2015). La definición de la agenda de desarrollo para después de 2015: su proceso y desafíos. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (103), 29-46.

Pogge, Thomas. (Septiembre-Diciembre 2014). Crítica al progreso cosmético de la pobreza y el hambre del Banco Mundial y los Objetivos del Milenio. *Mundo Siglo XXI*, (34), 5-22.

Prado Lallande, Juan Pablo. (2015). México y la inclusión participativa a favor de la gobernanza global. *Revista Mexicana de Política Exterior*, (103), 125-144.

Prado Lallande, Juan Pablo. (2013). La Cooperación Internacional para el Desarrollo en la política exterior del presidente Calderón. *Foro Internacional* 53 (213-214), pp. 816-844.

Résérve, Roody. (2012). El Salvador: Entre el continuismo y la desilusión. *Revista de Ciencia Política*, 32 (1), 151-169.

Ribera, Ricardo. (2003). De la guerra a la paz. Análisis dialéctico del proceso histórico salvadoreño. *Realidad. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* (108), 667-701.

Ribera, Ricardo. (2011). Construyendo sobre ARENA. La política exterior salvadoreña durante las cuatro administraciones areneras. *Estudios Centroamericanos*, Vol. 66, (727), 513-536.

Sanahuja, José Antonio. (2007). ¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo (pp. 179-204). En Manuel Mesa (coord.) *Paz y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008*. Barcelona: Icaria Editorial.

Sánchez, Sonia Ivett. (1995). Ayuda externa y más pobreza en El Salvador. *Realidad*, (47), 747-793.

Sánchez Gutiérrez, Gabriela. (2015). La agenda de desarrollo para después de 2015 y los países de renta media. *Revista Mexicana de Política Exterior* (103), 90-109.

Sánchez Mugica, Alfonso. (2008). Del centro a la periferia: visiones de la política exterior de México. En Consuelo Dávila Pérez y Rubén Cuéllar (Coords.), *La política exterior de México y su nuevos desafíos*. (México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Sen, Amartya. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. *Comercio Exterior* (42), pp. 310-322.

Tokman, Víctor E. (1991). Pobreza y homogeneización social: Tareas para los 90. *Pensamiento Iberoamericano* (19).

Valenzuela Marzo Fernando. (1991). El Plan de Cooperación Quinto Centenario, una forma de aproximación concreta. *Pensamiento Iberoamericano* (20).

Valenzuela Marzo, Fernando. (1991). El Plan de Cooperación Quinto Centenario, una forma de aproximación concreta. *Pensamiento Iberoamericano* (20).

Vilas, Carlos M. (1996). Un balance de la ejecución de los Acuerdos de Paz en El Salvador. *PAPERS, Revista de Sociología*, (49), 77-94.

Documentos oficiales de El Salvador

Asamblea Legislativa de El Salvador. (2016). Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. San Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador.

Asamblea Legislativa de El Salvador. (2015). Constitución de la República de El Salvador. San Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador.

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2013). *Indicadores Demográficos*. San Salvador: Ministerio de Economía de El Salvador.

Dirección General de Estadísticas y Censos. (2014). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2013*. San Salvador: Ministerio de Economía de El Salvador.

Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional. (2014). *El Salvador adelante, Programa de gobierno para la profundización de los cambios*. San Salvador: Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional.

Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional. (2009). *Programa de gobierno 2009-2014. Cambio en El Salvador para vivir mejor*. San Salvador: Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional.

Gobierno de El Salvador. (2015). *Plan El Salvador Seguro*. San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2014a). *III Informe de avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. San Salvador. San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2014b). *Establecimiento de un sistema nacional integrado de cooperación para el desarrollo: La experiencia de El Salvador*. San Salvador. San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2014c). *Unidos en la Acción. Unificando las acciones del Sistema de Naciones Unidas en El Salvador*. San Salvador. San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2013). *Catálogo de Cooperación Sur-Sur en El Salvador*. San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2009). *Guía para la Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Procedimientos, Formularios y Metodologías*. San Salvador. San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, (2013). *El camino del cambio en El Salvador. Legados de cuatro años de gestión*. San Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

Secretaría Técnica de la Presidencia. (2010). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. San Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

Documentos oficiales sobre Cooperación Internacional para el Desarrollo

Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo. *Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo: Orientarse Hacia una Agenda del Desarrollo Incluyente Post-2015*. México: AGCED.

Documentos oficiales de Organismos Internacionales

Banco Mundial. (2012). *El Salvador: Estudio Institucional y de Gasto Público en Seguridad y Justicia 2012*. San Salvador: Banco Mundial.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1988). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1987: El Salvador*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1989). *Evolución de la integración centroamericana en 1988*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1993). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1992. El Salvador*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2004). *América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2011). *El financiamiento para el desarrollo y los países de renta media: nuevos desafíos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2014). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2015). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2015*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2011). *El mejoramiento de la eficacia de la ayuda: de París a Busan*. Ginebra: UNCTAD.

Consejo Económico y Social. (2014). *Informe de Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencias y la Cultura. (2014). *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencias y la Cultura.

Organización de las Naciones Unidas. (2012). *Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular*. Nueva York: ONU.

Organización de las Naciones Unidas, A/RES/66/288, 2012.

Organización de las Naciones Unidas, A/RES/68/970, 2012.

Organización de las Naciones Unidas. (2008). *Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey*. Nueva York: ONU.

Organización Mundial para la Salud. (2014). *Estadísticas sanitarias mundiales 2014*. Ginebra: Organización Mundial para la Salud.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2003). *Declaración de Roma*. París: OCDE.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador. (2014). *La pobreza en El Salvador. Desde la mirada de sus protagonistas*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador. (2013). *Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo*

posible. *Diagnóstico y propuesta*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador. (2008). *Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador. (2005a). *Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo Nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador. (2005b). *¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?* San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador. (2003). *Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2003. Desafíos y Opciones en tiempos de globalización*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador. (2001). *Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2001*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador. (1999). *Informe de Desarrollo Humano El Salvador 1999. Estado de la Nación en desarrollo humano*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador. (1997). *Informe de Desarrollo Humano El Salvador 1997*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo El Salvador.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1990). *Informe de Desarrollo Humano 1990. Concepto y medición del desarrollo humano*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1991). *Informe de Desarrollo Humano 1991. Financiación del desarrollo humano*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1992). *Informe de Desarrollo Humano 1992. Una nueva visión sobre desarrollo humano internacional*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1993). *Informe de Desarrollo Humano 1993. Participación popular*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). *Informe de Desarrollo Humano 1994. Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1995). *Informe de Desarrollo Humano 1995. La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1996). *Informe de Desarrollo Humano 1996. ¿Crecimiento económico para propiciar el desarrollo humano?*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1997). *Informe de Desarrollo Humano 1997. Desarrollo humano para erradicar la pobreza*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1998). *Informe de Desarrollo Humano 1998. Cambiar las pautas actuales de consumo para el desarrollo humano del futuro*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1999). *Informe de Desarrollo Humano 1999. La mundialización con rostro humano*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2000). *Informe de Desarrollo Humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2001). *Informe de Desarrollo Humano 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2002). *Informe de Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2003). *Informe de Desarrollo Humano 2003. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *Informe de Desarrollo Humano 2004. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). *Informe de Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006). *Informe de Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y crisis mundial del agua*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). *Informe de Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Informe de Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Informe de Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). *Perfil de los estratos sociales en América Latina: pobres, vulnerables y clases medias*, Nueva York: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe de Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Informe de Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Informe de Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del Desarrollo Humano*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Tesis

Cornejo Chávez, Lizbeth. (2014). *El FMLN hacia el poder*. El Salvador, 2009 (tesis inédita de licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Filosofía y Letras: México.

Ortiz Castillo, Yasmín del Carmen. (2006). *El Plan Puebla-Panamá: Estrategia de desarrollo regional en el marco de la cooperación México-Centroamérica* (Tesis inédita de maestría). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora: México.

ToussaintRibot, Mónica. (1993). *La política exterior de México hacia Centroamérica. De la Revolución Sandinista al Plan Arias* (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional Autónoma de México: México.

Zavaleta Hernández, Sandra Kanety. *Más allá de la visión de la seguridad y el desarrollo. Hacia la consecución de la seguridad humana y el desarrollo humano en las Relaciones Internacionales contemporáneas* (tesis inédita de doctorado). Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: México.

Coloquios

Miquel Burgos, Ana Belén. (2015). *El PIB y la necesidad de registrar la actividad económica. Fortalezas y debilidades del PIB como medida de desarrollo*. Cartagena de Indias: Centro de Formación de la Cooperación Española en Cartagena de Indias.

Fuente Electrónicas

Alvarado, Jimmy. (24 de agosto 2015). La deserción escolar por inseguridad se duplicó en los últimos cinco años. *El Faro*. Recuperado de <http://www.elfaro.net/es/201508/noticias/17252/La-deserci%C3%B3n-escolar-por-inseguridad-se-duplic%C3%B3-en-los-%C3%BAltimos-cinco-a%C3%B1os.htm>.

Sistema de Integración Centroamericana, SICA en breve, San Salvador, SICA, 2015, en línea, dirección URL: http://www.sica.int/sica/sica_breve.aspx.

Anexos

Anexo 1. Listado de personas entrevistadas durante la estancia de investigación en El Salvador⁶⁵

1. Segundo Secretario Felipe González Lugo Méndez, Encargado de Asuntos Culturales de Cooperación y Temas Regionales de la Embajada de México en El Salvador. 7 de julio 2015.
2. Mtro. Jorge Juárez Dávila, Investigador del Instituto de Estudios Históricos y Antropológicos de la Universidad de El Salvador. 21 de agosto de 2015.
3. Lic. Carmen Canjura Orantes, Directora de Becas, Estudios y Formación del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo de El Salvador. 24 de agosto de 2015.
4. Lic. Claudia Sánchez Villalta, Directora de Cooperación No Oficial y Descentralizada del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo de El Salvador. 24 de agosto 2015.
5. Lic. Ana Vásquez Avalos, Directora de Cooperación Multilateral, Regional y Organismos Financieros Internacionales del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo de El Salvador. 24 de agosto 2015.
6. Lic. Morena Azucena, Directora del Centro de Atención al Ciudadano y el Cooperante del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo de El Salvador. 8 de septiembre de 2015.
7. Sr. Edgardo Sandoval, Director de la Dirección de Cooperación del Sistema de la Integración Centroamericana. 5 de octubre 2015.
8. Sr. Rafael Ramírez, Representante Adjunto del Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF) El Salvador. 5 de octubre 2015.
9. Sr. Seoung Hun Kang, Director País en El Salvador de la Agencia Coreana de Cooperación Internacional. 7 de octubre 2015.
10. Lic. Carlos M. Sáenz, Director General de Coordinación de Gobierno y Cooperación Internacional de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de El Salvador. 7 de octubre 2015.
11. Sr. Stefano Pettinato, Representante Adjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador. 8 de octubre 2015.
12. Sr. Denis Pigot, Representante de la Agencia Luxemburguesa para la Cooperación al Desarrollo en El Salvador. 9 de octubre 2015.

⁶⁵ Algunas de las entrevistas fueron charlas informales. Para evitar el mal uso de la información, se prefirió omitir extractos de los encuentros porque se pidió discreción con el uso de información.

Anexo 2. Listado de tesis elaboradas en el programa de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora que abordan a Centroamérica o algún país de la región como caso de estudio⁶⁶

1. Tesis que abordan a la región en su conjunto como caso de estudio:
 - La Cooperación Internacional en los proceso de internacionalización de la educación superior en Centroamérica: el
 - Cooperación Internacional México-Centroamérica para la prevención y reducción de riesgos de desastres por eventos hidrometeorológicos, dentro del marco de acción de Hygo. Sandra Ortega Becerra.
 - La cooperación técnica agrícola para la seguridad alimentaria México-Centroamérica, 2005-2010. Horacio Rodríguez Vázquez.
 - El Plan Puebla-Panamá: estrategia de desarrollo regional en el marco de la cooperación México-Centroamérica. Yazmin del Carmen Ortiz Escobar.
 - La Cooperación Internacional para el Desarrollo entre México y Centroamérica en el marco de la educación superior: Programa Mesoamericano de intercambio académico ANUIES-CSUCA, 1996-2003. Karla Marmolejo Henderson.
 - Alcances y retos de la cooperación triangular México-Japón-Centroamérica. Ernesto Pérez Rodríguez.
 - La Cooperación Internacional en el Programa de Educación en Valores dentro del marco de la Organización de Estados Iberoamericanos: el caso de México y Centroamérica. Rosa María Román Sotelo.
2. Tesis que abordan a un país centroamericano como caso de estudio
 - El modelo del mercado de tierras: la Cooperación Internacional para el Desarrollo rural en el proceso de paz en Guatemala. Talia Rebeca Haro Barrón.
 - Los obstáculos para la prevención de la feminización del VIH/SIDA en los mecanismos de cooperación internacional para el desarrollo: estudio de caso: ONU-SIDA Panamá, Grupo ONU-SIDA-México y la Oficina Regional de ONU-SIDA en Panamá. Michèle Hélène Knab Hasson.
 - Rompiendo el silencio: Cooperación Internacional y medio alternativos, una alianza para la democracia y el desarrollo: el caso de CERIGUA en Guatemala. Ileana Patricia Zapata Alamilla.

⁶⁶ En la Maestría en Estudios Regionales y la Maestría en Historia Moderna y Contemporánea también se han desarrollado algunas investigaciones sobre Centroamérica y en particular sobre El Salvador. Al respecto véanse las tesis de:

Anexo 3. Principales teorías del desarrollo

Teoría de la modernización	Teoría de la dependencia	Teoría de la liberalización
Premisa principal		
La inversión en industrialización y agricultura por encima de un cierto nivel desencadenará un desarrollo hacia la producción en masa, la democracia política y los sistemas de protección social.	Las áreas débilmente desarrolladas reciben relativamente menos beneficios del desarrollo que de las más desarrolladas cuando se intercambian bienes con un bajo grado de elaboración por bienes altamente procesados.	El estímulo de las fuerzas del libre mercado y el crecimiento del sector privado son una condición previa para el crecimiento económico y el desarrollo.
Principales supuestos		
<ul style="list-style-type: none"> • Creencia en el comercio libre y en la convivencia de una creciente integración en la economía mundial. • Énfasis en la tecnología moderna y en la industrialización a través de la inversión a gran escala. • Creencia en el papel del Estado para lograr la industrialización e influir el mercado. • Creencia en los efectos de goteo y el incremento de la formación de capital en la sociedad como resultado de la industrialización. • Creencia en el proteccionismo y en un bajo grado de integración en la economía mundial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se concede una gran importancia a la función que el Estado cumple en la planificación, inversión y distribución de los recursos. • Creencia en el desarrollo integrado dentro de áreas limitadas. • Creencia en la conveniencia de unidades de producción de menor tamaño y en la utilización de tecnología simple. • Énfasis en la satisfacción de las necesidades básicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Énfasis en la inversión y el desarrollo del sector privado. • Se concede una mayor importancia a la producción y a la productividad que a los aspectos de distribución. • Énfasis en la producción para el mercado externo. <p>Menor énfasis en los aspectos políticos, institucionales y culturales, y más en el crecimiento económico.</p>

Fuente: Jarle Harstad (1997). Evaluación de proyectos de ayuda al desarrollo: manual para evaluadores.

Anexo 4. Listado de Socios para el Desarrollo en El Salvador

- ACSUR Las Segovias
- Agencia Adaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo
- Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo
- Agencia de Cooperación Internacional de Corea (KOICA)
- Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA)
- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)
- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
- Alianza RTI
- Asociación Bicis Por la Paz
- Asociación Internacional de Educación Cerebral
- Association pour la Recherche et l'Echange en Educ
- Ayuda en Acción El Salvador
- Ayuntamiento de Alicante
- Ayuntamiento de Barcelona
- Ayuntamiento de Ermua
- Ayuntamiento de Getxo
- Ayuntamiento de Valencia
- Ayuntamiento de Valladolid
- Ayuntamiento de Zaragoza
- Ayuntamiento Rivas Vaciamadrid
- Banco Centroamericano de Integración Económica
- Banco Interamericano de Desarrollo
- Banco Mundial
- Big LotteryFund
- Caritas Internacional
- CatholicReliefService
- Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio
- Comité en Solidaridad con el Pueblo de El Salvador
- Comunidades Salvadoreñas en el Exterior
- Consejo de Valde-Marne
- CONEXX-Europe
- Confédération Caritas Luxembourg
- Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
- Contrapartida Fondos Gobierno de El Salvador
- Cooperación de Salzburgo
- Cruz Roja de Corea
- Cruz Roja de Mónaco

- Departamento de Agricultura de los Estados Unidos
- Departamento del Servicio Público Federal de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior y Cooperación al Desarrollo del Reino de Bélgica
- Diputación de Barcelona
- Diputación de Castellón
- Diputación de Huelva
- Diputación Provincial de Sevilla
- Educación Sin Fronteras
- El Instituto de Cooperación Internacional y Desarrollo
- Empleados de KUTXA
- Enfants du Monde
- Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer
- ESSEC Internacional
- Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
- Fondo Catalán de Cooperación al Desarrollo
- Fondo Central de Respuestas a Emergencias
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
- Fondo de Población de las Naciones Unidas
- Fondo Internacional para el Desarrollo de la OPEC
- Fondo Mundial-Lucha contra el SIDA
- Fondo para el Desarrollo Sostenible
- FonsValencià per la Solidaritat
- Fundación Biodiversidad
- Fundación para la Cooperación APY Solidaridad en Acción
- Fundación Share
- Generalitat Valenciana
- Geólogos del Mundo
- Gobierno Autónomo de Navarra
- Gobierno de Alemania
- Gobierno de Argentina
- Gobierno de Australia
- Gobierno de Belice
- Gobierno de Brasil
- Gobierno de Canadá
- Gobierno de Chile
- Gobierno de Colombia
- Gobierno de Costa Rica
- Gobierno de Cuba

- Gobierno de Dinamarca
- Gobierno de Ecuador
- Gobierno de Egipto
- Gobierno de España
- Gobierno de Finlandia
- Gobierno de Francia
- Gobierno de Georgia
- Gobierno de Gran Bretaña
- Gobierno de Guatemala
- Gobierno de Irlanda
- Gobierno de Israel
- Gobierno de Italia
- Gobierno de Japón
- Gobierno de India
- Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela
- Gobierno de la República de Corea
- Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo
- Gobierno de los Estados Unidos de América
- Gobierno del Principado de Andorra
- Gobierno de Marruecos
- Gobierno de México
- Gobierno de Nicaragua
- Gobierno de Noruega
- Gobierno de Panamá
- Gobierno de Perú
- Gobierno de Qatar
- Gobierno de República de China (Taiwán)
- Gobierno de Rusia
- Gobierno de Suecia
- Gobierno de Uruguay
- Ingeniería Sin Fronteras
- Instituto Italo-Latinoamericano
- Junta de Andalucía
- Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
- Movimiento África-70
- Obra Social Bilbao BizkaiaKutxa (BBK)
- Obra Social Caja de Burgos
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas
- Organismo Internacional de Energía Atómica

- Organización de los Estados Americanos
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
- Organización Internacional del Trabajo
- Organización Panamericana de la Salud-Organización Mundial de la Salud
- OXFAM América
- OXFAM Bélgica
- Persona Natural Residente en El Salvador
- PhilanthropicVenturesFoundation
- Plan Internacional
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Programa Mundial de Alimentos
- Progressio
- Red de Embajadores en El Salvador
- SavetheChildren
- Secretaría General Iberoamericana
- Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (Recursos propios o fuentes diversas)
- Sistema de las Naciones Unidas
- Socorro Popular Francés
- Soleterre-Strategie di Pace
- StuideFörbundetVuxenskolan
- Support of Lambton from Canada to Latin America
- Trias Centro América
- Trocaire
- UNIMER El Salvador
- Unión Europea
- VereinzurFörderungInternationalerSolidarität
- World Relief
- World Vision
- Xunta de Galicia

Anexo 5. Proyectos de Cooperación Sur-Sur que oferta El Salvador a 2013

Sector	Nombre del proyecto	Institución oferente
Protección Social	Programa Ciudad Mujer	Secretaría de Inclusión Social
	Apoyo al Programa Presidencia Comunidades Solidarias	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
Educación, Ciencia y Tecnología	Gestión Escolar para una Educación Inclusiva	Ministerio de Educación
Medio Ambiente y Cambio Climático	Centro de Monitoreo Integrado de Amenazas Naturales y Centro de Datos	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Justicia, Seguridad y Prevención de la Violencia	Asistencia Técnica para el Control de Organizaciones Delictivas-Pandillas	Policía Nacional Civil
Gobernabilidad Democrática, Derechos Humanos y Equidad de Género	Elaboración de Marcos Regulatorios	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
	Elaboración de Tarifas Portuarias y Aeroportuarias	
	Elaboración de la Política Nacional de Protección al Consumidor, el Plan de Acción y el Sistema Nacional de Protección al Consumidor	Defensoría del Consumidor
	Mecanismos de Territorialización de las Políticas de Igualdad	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
	Sistema de Información sobre la Cooperación para el Desarrollo de El Salvador	Ministerio de Relaciones Exteriores
	Asistencia Técnica en Materia de Legalización de Documentos, Mediante el Proceso de Apostilla	
	Rendición de Cuentas	Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción
	Registro Civil Hospitalario	Registro Nacional de las Personas Naturales
Agricultura, Agroforestal, Ganadería y Pesca	<i>Centa Pasaquina</i> , Variedad de Maíz Tolerante a la Sequía	Ministerio de Agricultura y Ganadería
	Producción Hidropónica de Hortalizas en Ambientes Controlados	
	Apoyo al Programa Presidencial de Alimentación Escolar: Vaso de Leche	
	Activación de Controles de Emergencia ante Brotes	

Agricultura, Agroforestal, Ganadería y Pesca (continuación)	Epidemiológicos de Peste Porcina Clásica (PPC) e Influenza Aviar (H7N3)	Ministerio de Agricultura y Ganadería
	Programa de Erradicación de Enfermedades de Importancia Económica: Declaración de Municipios de Baja Prevalencia de Brucelosis y Tuberculosis	
	Acuicultura Familiar para Grupos de Escasos Recursos Económicos	
	Acuicultura de Moluscos para Familias de Escasos Recursos Económicos	
Comercio y Turismo	Fortalecimiento de la Competitividad de la MIPYME a través del Fondo de Desarrollo Productivo	Ministerio de Economía
	Los Centros de Amigos del Turista (CAT): Un Modelo de Atención Descentralizada para el Desarrollo del Turismo	Ministerio de Turismo
	Alianza Público-Privada-Academia para la Atención de las MYPE a través de Centros de Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
Generación y Suministro de Energía	Mercado Mayorista de Electricidad de El Salvador	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
Sector Servicios Bancarios y Financieros	Encuesta a Remitentes de Remesas Familiares	Banco Central de Reserva de El Salvador
	Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero e Implementación de Función de Regulación	

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador. (2013). Catálogo de Cooperación Sur-Sur en El Salvador. San Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador.

Anexo 6. Áreas de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en El Salvador a 2015

Área
Agricultura, agroforestal, ganadería y pesca
Agua y saneamiento
Ayuda humanitaria
Comercio y turismo
Comunicaciones
Cultura, deporte y turismo
Derechos humanos y equidad
Descentralización y desarrollo territorial
Educación, ciencia y tecnología
Empleo y generación de ingresos
Generación y suministro de energía
Gobierno y sistema político
Industria, minería y construcción
Integración
Justicia, seguridad y prevención de la violencia
Medio ambiente y cambio climático
Negocios y otros servicios
Protección social
Salud
Servicios bancarios y financieros
Sociedad Civil
Vivienda y urbanismo

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información sobre Cooperación para el Desarrollo de El Salvador.