
**La Cooperación Externa en Centro América:
los casos de Costa Rica, Nicaragua y El Salvador**

(borrador final)

Preparado por

Jose M. Salazar
Jorge Cornick
Carlos M. Echeverría

para
FEDESARROLLO

8 de abril de 1994

I INTRODUCCIÓN: LA COOPERACIÓN EXTERNA EN CENTRO AMÉRICA	1
II EL CASO DE COSTA RICA	3
A. Evolución del marco institucional de la ayuda externa.	3
B. El marco institucional de la ayuda externa, 1993	9
1. La Asamblea Legislativa	10
2. El Ministerio de Hacienda.	10
3. Autoridad Presupuestaria	11
4. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.	11
5. Banco Central de Costa Rica.	13
6. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.	14
7. Resumen de los procedimientos para la gestión de Cooperación Internacional	14
a. Cooperación Financiera	14
b. Cooperación Técnica.	14
8. Misceláneos	15
9. Algunos problemas	15
III EL CASO DE NICARAGUA	17
A. Evolución de la ayuda externa, 1960-1992.	17
1. El período 1960-1979.	19
2. El período 1979-1989	20
B. La ayuda externa, 1990-1992	23
1. Ayuda externa y gestión macroeconómica	25
a. Monto, origen y destino de la ayuda externa	25
b. Clasificación de la ayuda.	25
c. La Condicionalidad de la ayuda: AID y el FMI.	26
2. Gestión, administración y Evaluación de la Cooperación Externa.	28
a. Marco general: el rol del Ministerio de Cooperación Externa	28
b. Instituciones financieras	28
c. Cooperación Bilateral (Gobierno a Gobierno)	29
d. ONG's.	29
3. Problemas y debilidades en la gestión de la ayuda externa.	29

a. La coordinación con los donantes	29
b. La coordinación interna	30
IV EL CASO DE EL SALVADOR	33
A. El Contexto de la ayuda externa, 1970-1993.	33
B. La ayuda externa, 1992.	35
1. Generalidades.	35
2. El marco institucional	35
3. La condicionalidad de la ayuda.	40
4. ONGs	40
5. Coordinación con los donantes	41
6. Problemas y debilidades en la gestión de la ayuda externa	41
V CONCLUSIONES GENERALES	44
VI REFERENCIAS	49

I INTRODUCCIÓN: LA COOPERACIÓN EXTERNA EN CENTRO AMÉRICA

La cooperación externa, tanto financiera como técnica, juega un papel de gran importancia en la economía de los países centroamericanos. En algunos casos, dicha cooperación fue el elemento fundamental sin el cual algunos países hubieran colapsado ante el peso de los conflictos bélicos internos. En otros casos, la cooperación internacional permitió aminorar el impacto negativo de los severos procesos de ajuste a los que debieron someterse todas las economías centroamericanas a partir de la crisis de la deuda en los años ochenta.

Precisamente debido a esa importancia de la cooperación externa, ha existido una gran preocupación acerca del desarrollo de los mecanismos institucionales locales que hagan posible un óptimo aprovechamiento de esa ayuda. Existe la sospecha de que en muchos casos las debilidades de las instituciones locales, o bien la escasez de recursos humanos calificados, han contribuido a entorpecer tanto la gestión como la administración de los recursos de la ayuda externa.

Este trabajo es una contribución a la comprensión de los mecanismos institucionales utilizados para la gestión y administración de la cooperación externa en tres países de Centro América: El Salvador, Nicaragua, y Costa Rica. Se presentan primero los casos de cada uno de estos países, y posteriormente se realiza un análisis comparativo. Este trabajo complementa, - y en una gran medida se basa - en investigaciones en curso en cada uno de los países mencionados sobre el tema de la ayuda externa. Dejamos constancia de nuestro agradecimiento a todos los investigadores que nos facilitaron sus trabajos, la mayor parte de los cuales se encontraban en las fases finales de su elaboración al momento de escribir estas líneas.

El foco y punto central del trabajo, entonces, es la descripción y comparación de los arreglos institucionales para el manejo de la ayuda externa, tal y como existen en la actualidad. En la medida en que la información disponible lo permitió, presentamos una breve descripción de la evolución de la ayuda externa en las últimas décadas, así como información cuantitativa en cuanto a fuentes y usos de dicha ayuda, pero debe subrayarse que esto no era el objetivo fundamental de este trabajo.

Notará el lector que el nivel de detalle y el tipo de información que se presenta en el análisis de cada uno de los países incluidos en el estudio varía sustancialmente de caso a caso. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, se presenta con bastante detalle la evolución de la legislación que regula la cooperación externa y de las instituciones encargadas de administrarla, pero se dice muy poco acerca de la evolución de la economía nacional en el período bajo estudio, y nada acerca de los montos, origen y destino de la ayuda externa. Esto contrasta con la presentación del caso de Nicaragua, en que

se presenta cierto detalle acerca de la evolución macroeconómica así como información cuantitativa sobre origen, monto y destino de la ayuda externa. En el caso de El Salvador, aunque se presenta una breve discusión del contexto macroeconómico, el tratamiento se parece más al del caso costarricense, con énfasis en la legislación y los arreglos institucionales.

Las diferencias mencionadas en el tratamiento de cada uno de los casos nacionales reflejan las limitaciones de recursos enfrentadas en la elaboración de este documento. Trabajamos exclusivamente con base en materiales secundarios, sin recursos para viajar y realizar trabajo de campo en cada país.

En el caso Nicaragüense, contamos con los materiales elaborados por De Franco y Sevilla (1994) cuya investigación se encontraba en un estado bastante avanzado, y nos permitió alcanzar un nivel de detalle mayor al de otros países. Invaluable también nos resultó la colaboración que nos prestó Adolfo Acevedo, quien nos brindó generosamente su tiempo y puso a nuestra disposición información que facilitó grandemente nuestra labor. En el caso de Costa Rica, contamos con la colaboración de Mario Mora, quien nos facilitó el borrador del Capítulo IV (Aspectos Institucionales) del informe que está elaborando sobre la cooperación externa en Costa Rica, así como con la ayuda de Flor Sánchez, quien nos facilitó el acceso a sus archivos sobre la cooperación externa en Costa Rica. Finalmente, en el caso de El Salvador, Roberto Rivera Campos nos facilitó los resultados de su investigación en curso sobre la cooperación externa. Nos apoyamos además en entrevistas a funcionarios del gobierno, y en particular contamos con la colaboración del Dr. Miguel Angel Salaverría, Ministro de Relaciones Exteriores, de su colaboradora la Lic. Elizabeth Villata, del Dr. José Jaime Sotelo, Director General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dra. Mirna Liévano, Ministra de Planificación, y sus colaboradoras la Lic. Elizabeth Guillén, la Lic., Mirna de Miranda, y la Lic. Violeta Larté.

Si bien es cierto que el tratamiento desigual de los casos nacionales limita a nuestra capacidad de realizar un análisis comparativo, el presente informe tiene la virtud de que sirve como una especie de "inventario" del conocimiento disponible sobre el tema en cada uno de los países citados. Las necesidades de recolección adicional de información - caso de que se quisiera disponer de un tratamiento más uniforme de los casos nacionales - varían para cada país, y este informe constituye, por implicación, una guía de campo para cada caso. Debe notarse que es posible que algunas de las deficiencias de información que este informe revela queden subsanadas cuando los equipos locales terminen las investigaciones que están realizando.

II EL CASO DE COSTA RICA

A. Evolución del marco institucional de la ayuda externa.

El primer organismo especializado en el manejo de la ayuda externa en el caso costarricense fue la Junta Nacional Coordinadora de Asistencia Técnica, creada por medio del Decreto Ejecutivo No. 45 del 21 de julio de 1950, como dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En 1952, se creó la Sección de Organismos Internacionales en el Ministerio de Relaciones Exteriores. En 1953, Costa Rica firmó con las Naciones Unidas un Acuerdo Básico sobre Asistencia Técnica, que se constituyó en el marco regulador de la cooperación recibida por el país de las Naciones Unidas.

En 1963, mediante la Ley N. 3087, se creó la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN). Un año después, mediante el Decreto Ejecutivo N. 4 del 12 de febrero, la Junta Coordinadora de Asistencia Técnica se integró a OFIPLAN, bajo el nombre de Unidad de Cooperación Técnica Internacional

En 1964 mediante el Decreto Ejecutivo N. 4, se colocó bajo la jurisdicción de OFIPLAN la gestión y manejo de los recursos procedentes de fuentes externas. Se asignaron a OFIPLAN las funciones de coordinar, formular y evaluar el aprovechamiento de la cooperación técnica, en tanto que el Ministerio de Relaciones Exteriores quedó encargado de presentar los proyectos ante los posibles donantes. Esta asignación de responsabilidades duró poco tiempo, ya que en junio de 1969, mediante el Decreto Ejecutivo N. 10 de 2 de junio, la gestión de la cooperación externa se asignó de nuevo al Ministerio de Relaciones Exteriores.

En este breve recuento del inicio del desarrollo de las instituciones encargadas de la cooperación externa, se perfila ya uno de los temas que caracterizaran ese desarrollo institucional hasta nuestros días. La Oficina (posteriormente Ministerio) de Planificación y el Ministerio de Relaciones exteriores tienen responsabilidades compartidas en este campo. Aunque se han hecho repetidos intentos de delimitar con claridad las responsabilidades de cada institución, no ha desaparecido la rivalidad entre ambas. Tal parece que al inicio de cada gobierno se da una redefinición de la división del trabajo entre ambos ministerios, en un constante "tira y encoge" que probablemente ha tenido efectos negativos sobre la acumulación de experiencia institucional y la profesionalización del manejo de la cooperación externa. En 1994, en los albores del inicio de una nueva administración, pareciera que el ciclo volverá a repetirse, esta vez para ampliar significativamente el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores, y concomitantemente disminuir el del Ministerio de Planificación. Pero antes de discutir este tema es

necesario completar la cronología del desarrollo de las instituciones vinculadas con el manejo de la ayuda externa en Costa Rica.

A inicios de la década de los setenta, se implementó el primer Programa de Cooperación Técnica entre Costa Rica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En parte como resultado de la influencia de las operaciones del PNUD, en 1973, mediante el Decreto Ejecutivo N. 3370-RE se creó la Dirección General de Asistencia Técnica. En el Artículo 1 se indica que: "la Dirección General de Asistencia Técnica será la responsable dentro del marco de la Oficina de Planificación Nacional... de la formulación, canalización, coordinación y evaluación de los Programas de Asistencia Técnica. Dentro del marco del marco del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Dirección General de Asistencia Técnica se encargará de presentar y gestionar ante los gobiernos extranjeros y los organismos internacionales, los programas formulados".

En 1974 se aprobó la Ley de Planificación Nacional No. 5525, con la cual la Cooperación Técnica Internacional (CTI) se integró plenamente al sistema de planificación nacional. En el artículo 11 de dicha ley, se indica que los programas de cooperación técnica internacional deberán ser formulados, negociados, coordinados, aprobados y evaluados por OFIPLAN, de acuerdo a las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Esa misma ley establece que las solicitudes de asistencia técnica serán tramitadas por OFIPLAN al Ministerio de Relaciones Exteriores, el que examinará su congruencia con la política exterior del país y hará las gestiones correspondientes ante los gobiernos u organismos internacionales que corresponda.

El Decreto Ejecutivo 3370-RE y la Ley de Planificación Nacional constituyen un intento de delimitar las áreas de responsabilidad de OFIPLAN y del Ministerio de Relaciones Exteriores en cuanto al manejo de la CTI. A la primera le corresponden aspectos técnicos - identificación, planificación, aprobación - y a la segunda le corresponde la negociación externa.

A pesar de que la ley establece responsabilidades muy claras para OFIPLAN, en la práctica la CTI no se manejó de acuerdo a estos criterios. Un documento de la misma OFIPLAN caracteriza la situación en los siguientes términos: "Puede asegurarse que salvo contadas excepciones, no se estableció un control a nivel nacional sobre el movimiento o desarrollo de los proyectos nacionales, como tampoco había un conocimiento preciso sobre el volumen de cooperación técnica y menos aún de sus resultados"¹

Otro informe señala lo siguiente: "al ponerse en vigencia la Ley de Planificación y crearse una Unidad de Cooperación Técnica Internacional en OFIPLAN, se dividieron las responsabilidades en materia del CTI, el Ministerio de Relaciones Exteriores y OFIPLAN, no de acuerdo con lo establecido en el Artículo II de la Ley de Planificación,

¹ OFIPLAN, Programa Nacional de Cooperación Técnica Internacional 1979-1982, San José, Costa Rica, 1979. p. 23. Citado en Fonseca (1982), p. 67.

sino más bien de acuerdo al criterio relacionado con la fuente de CTI, quedando en el Ministerio de Relaciones Exteriores los programas con la Organización de Estados Americanos (OEA), las becas y los programas de cooperación bilateral (excepto el programa de CTI con los Estados Unidos (US-AID)), dejándose a OFIPLAN el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el programa de CTI con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)".² Además, la Organización Mundial de la Salud desarrollaba sus programas directamente con el Ministerio de Salud, y los programas de la UNESCO también escapaban al marco regulatoria general de la cooperación técnica internacional.

La Ley de Planificación Nacional estableció la Unidad de Cooperación Técnica Internacional, la cual sustituyó a la antigua Dirección de Asistencia Técnica. Dicha unidad tenía responsabilidades que incluían la formulación y jerarquización de los programas de CTI, el mantenimiento de un inventario de proyectos de CTI, así como el mantenimiento de un inventario de expertos trabajando en proyectos de CTI.

La Unidad de Cooperación Técnica tenía responsabilidades globales sobre la programación de la cooperación técnica internacional. Asimismo, OFIPLAN debía autorizar la elaboración de programas de cooperación técnica por parte de otros organismos públicos, los cuales deberían llevarse a cabo por medio de las Unidades Institucionales de Planificación y/o cooperación, establecidos por la Ley de Planificación. Sin embargo, en todos los casos la negociación de los proyectos de cooperación debía realizarse por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En 1976 fue disuelta la Unidad de Cooperación Técnica Internacional de OFIPLAN, y sus responsabilidades se le asignaron a la División de Inversiones de esa misma dependencia. En la práctica, la Unidad no había venido cumpliendo las funciones centralizadoras que le asignaba la ley, y diversas instituciones públicas gestionaban directamente programas de cooperación técnica.

En agosto de 1977 se restableció la Unidad de Cooperación Técnica Internacional en OFIPLAN, ahora con el nombre de Departamento de Cooperación Técnica Internacional, bajo la responsabilidad del Director Alterno de OFIPLAN y con mayores recursos humanos y técnicos de los que había gozado la Unidad. Casi simultáneamente se estableció el Departamento de Organismos Internacionales en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Departamento de Cooperación Técnica Internacional era responsable de

- formular y priorizar los programas de cooperación técnica internacional
- compatibilizar los programas de cooperación técnica internacional con los Planes de Desarrollo elaborados por OFIPLAN.
- coordinar con los organismos receptores la ejecución de los programas de cooperación aprobados por OFIPLAN

² Serrano, Gonzalo, Informe Final del Proyecto COS/76/005, citado en Fonseca (1982), p. 68.

- mantener un inventario de programas y proyectos de cooperación, así como de expertos internacionales
- participar en la evaluación de proyectos de cooperación técnica conjuntamente con la institución receptora y la donante
- servir de Secretaría Ejecutiva del Sistema de coordinación de la Cooperación Técnica Internacional.

En 1978 se creó el Comité de Coordinación de la CTI, mediante el Decreto Ejecutivo N. 9287-RE del 30 de octubre, con la participación tanto de OFIPLAN como del Ministerio de Relaciones Exteriores. El Comité tenía la función de "coordinar y promover el óptimo aprovechamiento de la Cooperación Técnica que el país reciba, conforme a las necesidades nacionales de desarrollo económico y social y a las prioridades que los titulares del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica le designen" (Artículo 4, párrafo 1). La División de Cooperación Técnica de OFIPLAN, anteriormente conocida como Unidad de Cooperación Técnica, es asignada como Secretaría Técnica del Comité. Asimismo, se creó la Comisión Permanente de Negociaciones Internacionales, encargada de asesorar al Ministerio de Relaciones Exteriores y a OFIPLAN en las negociaciones de CTI.

El Comité de Coordinación de la Cooperación Técnica Internacional (CCT) estaba integrado, entre otros, por el Director Alterno de OFIPLAN, el Vice-Ministro de Relaciones Exteriores, el Director General de Política Exterior y el Jefe del Departamento de Cooperación Técnica Internacional de OFIPLAN. El Comité tenía la función de asesorar al Ministerio de Relaciones Exteriores y a OFIPLAN en cuanto a la política nacional de cooperación técnica, y por otra parte, por medio de su Secretaría, se ocupaba del manejo operativo y de la planificación de la CTI. La Secretaría tenía la responsabilidad de la elaboración del Programa de Cooperación Técnica nacional. El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas fungía como órgano asesor del CCT.

También en 1978 fue creado, mediante el Decreto Ejecutivo N. 8760-H, el Consejo Nacional de Financiamiento Externo, con participación de representantes de MIDEPLAN, el Ministerio de Hacienda, el Banco Central de Costa Rica y un representante de las instituciones autónomas. El Consejo tenía la responsabilidad de asesorar al Ministro de Hacienda, responsable de el diseño y la regulación de la política de financiamiento externo.

El Decreto Ejecutivo N. 8760-H fue complementado por medio del Decreto N. 8761-H, el cual estableció la Dirección de Financiamiento Externo, entidad que actuaba como Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Financiamiento Externo, con las funciones de

- Centralizar las gestiones y negociaciones de crédito externo
- Asesorar el Consejo de Financiamiento Externo y al Ministro de Hacienda en la elaboración y ejecución de las políticas referentes al financiamiento externo y actividades conexas.

- Someter al Consejo de Financiamiento Externo la aprobación de las gestiones de crédito.

Adicionalmente, en 1980, mediante el Decreto Ejecutivo N. 11741-RE-MEIC-C-OP se creó la Comisión de Negociaciones Bilaterales, con la función de asesorar al Poder Ejecutivo en materia de cooperación internacional, integrada por los Vice-Ministros de Relaciones Exteriores, Cultura, Economía y OFIPLAN, con la dirección General de Política Exterior de la Cancillería fungiendo como Secretaria Técnica.

La Comisión de Negociaciones Bilaterales tenía asignadas las siguientes funciones:

- " a) Asesorar al Poder Ejecutivo en las negociaciones internacionales bilaterales en materia de cooperación técnica, cultural, científica y de relaciones comerciales.
- b) Actuar como contraparte costarricense en las reuniones de las Comisiones Mixtas, creadas por diferentes tratados o convenios de cooperación suscritos por el Gobierno de Costa Rica, en la medida en que ello no sea incompatible con las disposiciones de dichos tratados.
- c) Recomendar al Poder Ejecutivo la celebración y la denuncia de tratados o convenios de cooperación técnica, económica, cultural, científica y de relaciones comerciales.
- d) En general proponer todas aquellas medidas conducentes a alcanzar el mejor aprovechamiento de la cooperación internacional"³

De acuerdo a análisis del propio MIDEPLAN⁴ el establecimiento del Comité de Coordinación de la Cooperación Técnica en 1978 y de la Comisión de Negociaciones Internacionales en 1980 constituyen un salto cualitativo en el manejo de la cooperación internacional, en la medida en que se intenta pasar de la negociación de proyectos aislados a la negociación de paquetes de proyectos con los donantes.

No obstante lo anterior, en 1982, Fonseca escribe: "Se ha avanzado en las actividades de identificación y formulación de proyectos y en algunos casos en la elaboración de programas bilaterales de CTI, pero en las actividades de evaluación y control de ejecución de proyectos, no se encuentran atendidas debidamente, situación que se debe principalmente a la falta de experiencia que existe en las instituciones en el manejo de estas actividades y a que la coordinación y control de la CTI a nivel institucional y sectorial, es una labor novedosa, por lo que no hay todavía una idea clara de las necesidades que se pueden satisfacer y cómo se deben administrar este tipo de recurso." (Fonseca (1982), pp. 74-75)

Fonseca señala asimismo que a la altura de 1982, la mayor parte de los proyectos de CTI no siguen los canales formalmente establecidos para su trámite. En general, las instituciones que requieren CTI se comunican directamente con los donantes, y la

³ Decreto Ejecutivo 11741-RE-MEIC-C-UP, citado en Colección de Leyes y Decretos, II Tomo, Segundo Trimestre de 1980, p. 274.

⁴ Véase Memoria Anual 1981-1982

eventual aprobación de los proyectos dentro de los canales formales del sistema de cooperación son meramente una formalidad. En particular, las fuentes no gubernamentales de CTI, así como los organismos regionales y subregionales de las Agencias Especializadas de las Naciones Unidas (UNESCO, UNICEF, OIT) actúan fuera de los canales formales del sistema de cooperación, manteniendo relaciones directas con las instituciones o grupos sociales receptores. Nota el Programa Nacional de Cooperación Técnica de 1979: "la magnitud que ha venido adquiriendo el sector público costarricense, la inobservancia de mecanismos nacionales para la administración de la cooperación técnica internacional, y las prácticas inveteradas de negociación unilateral tanto de las instituciones receptoras como de las entidades donantes de cooperación han sido las notas predominantes que han conspirado contra un aprovechamiento racional y de la maximización de aquella cooperación."⁵

En setiembre de 1982, fue promulgada la Ley N. 6812, conocida como Ley de Reestructuración del Poder Ejecutivo, la cual, entre otras cosas, otorga el rango de ministerio a la antigua oficina de planificación, que pasa a ser el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. A pesar del cambio de rango, las funciones de Ministerio son básicamente las mismas que la ley anterior otorgaba a OFIPLAN.

El Departamento de Cooperación Técnica Internacional fue sustituido por la Dirección de Cooperación Técnica Internacional. Se logró que varias instituciones nombraran "funcionarios enlace" especializados en cooperación técnica, y responsables de coordinar con MIDEPLAN los proyectos en esta área. La Dirección además tenía la responsabilidad de elaborar y negociar los programas de cooperación técnica con los donantes bilaterales y multilaterales, en coordinación con la Cancillería, y asumiendo la responsabilidad de su concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

En 1984, la Dirección de Cooperación Técnica se transformó en la Dirección de Cooperación Internacional para el Desarrollo (DICID), con un Departamento de Programación y un Departamento de Seguimiento y Control de Proyectos. En 1987, el nombre cambia a Dirección de Cooperación Internacional (DICI), con responsabilidades globales sobre la cooperación internacional (es decir, no limitadas a la cooperación técnica).

La DICI tenía asignadas las siguientes funciones:

- " a) Recomendar políticas, directrices y criterios a la Dirección Superior del Ministerio sobre aspectos relacionados con la Cooperación Internacional que recibe el país.
- b) Orientar la Cooperación Internacional, de acuerdo con las prioridades establecidas en la política económica y social del país.
- c) Analizar, evaluar y aprobar las solicitudes para programas y proyectos de las instituciones públicas y privadas (que soliciten aval del Estado) que requieren Cooperación Internacional para su ejecución.

⁵ OFIPLAN 1979, citado en Fonseca 1982, p. 86.

- d) Formular los programas de Cooperación Internacional para cada fuente y lograr la aprobación de la Dirección Superior de Ministerio antes de las actividades formales de negociación.
- e) Mantener un sistema permanente y actualizado de información sobre Cooperación Internacional.
- f) Establecer los mecanismos de coordinación institucional que permitan realizar un seguimiento, control y evaluación adecuada de los programas y proyectos que requieran Cooperación Internacional.
- g) Brindar asesoría a las instituciones del Sector Público, así como a organizaciones no estatales en todos los aspectos relacionados con la Cooperación Internacional en todos los aspectos relacionados con la Cooperación Internacional.
- h) Coordinar con las otras Direcciones del Ministerio, para que la Cooperación Internacional solicitada se encuentre enmarcada dentro del Programa Nacional de Inversiones y el Programa Nacional de Cooperación Técnica.
- i) Representar al Gobierno en actividades relacionadas con la cooperación Internacional que se realicen en el ámbito nacional o internacional"⁶

Desde su fundación hasta 1989 la DICI estuvo constituida por tres departamentos: Departamento de Cooperación Técnica Internacional, Departamento de Cooperación Financiera Internacional, y la Unidad de Información. Sin embargo, en 1989 la DICI fue reestructurada, suprimiéndose los Departamentos de Cooperación Técnica y Cooperación Financiera, los cuales fueron sustituidos por dos nuevos departamentos: el Departamento de Análisis de Programas y Proyectos, y el Departamento de Programación y Negociación.

B. El marco institucional de la ayuda externa, 1993

En esta sección dejamos de lado al análisis de la evolución histórica del marco institucional de la ayuda externa en Costa Rica, para pasar a una discusión bastante detallada de los arreglos institucionales vigentes en 1993. En algunos casos, la legislación discutida en la sección sigue siendo relevante, y cuando esto es así hemos tratado de indicarlo en el texto.

Existen cuatro instituciones que ejercen el control sobre el proceso de identificación, control y contratación de recursos externos: la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y el Banco Central de Costa Rica (BCCR)

A continuación se detallan las funciones específicas de cada uno de estos organismos.

⁶ MIDEPLAN, Manual de la Organización, Agosto 1989., p. 94.

1. La Asamblea Legislativa

La Constitución Política establece lo siguiente:

"Artículo 121: Además de las otras atribuciones que le confiere esta constitución, corresponde a la Asamblea Legislativa...Inciso 15: Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relaciones con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo.

Para efectuar la contratación de empréstitos en el exterior, o de aquellos que, aunque convenidos en el país, hayan de ser financiados con capital extranjero, es preciso que el respectivo proyecto sea aprobado por las dos terceras partes del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa".

A pesar de esta facultad, la Asamblea Legislativa no puede introducir modificaciones en los convenios internacionales, aunque si puede sugerirlas al Ejecutivo. Asimismo, la Asamblea tiene la Facultad de nombrar Comisiones de Investigación sobre el manejo de los asuntos públicos por parte del Poder Ejecutivo, así como la de pedir a los Ministros informes sobre el desempeño de sus funciones.

Se ha hecho la observación de que la lentitud del trámite legislativo lleva en muchos casos a que los empréstitos no sean aprobados en forma oportuna, y que el país deba pagar comisiones por recursos comprometidos y no aprobados.

2. El Ministerio de Hacienda.

El Decreto Ejecutivo N. 8654-P-H, del 30 de mayo de 1978 señala que "todas las gestiones y negociaciones de crédito externo del Gobierno Central y del Sector Público y Privado que vayan a requerir el aval o la garantía del Estado, deberá centralizarse en el Ministerio de Hacienda" (Artículo 1).

El Decreto Ejecutivo N. 9509-H reitera y detalla lo expresado en el Decreto 8564-P-H, señalando en particular algunos requisitos particulares que deben cumplir las solicitudes presentadas por las instituciones que soliciten aprobación de sus trámites de crédito externo ante el Ministerio de Hacienda.

El Ministerio tiene además las responsabilidades indicadas por los Decretos Ejecutivos 8760-H y 8761-H, discutidos en la sección A. de este capítulo (ver p. 6) y es responsable, junto con MIDEPLAN, el Banco Central y la Autoridad Presupuestaria de dar - o denegar - autorización a las instituciones del Estado para la contratación de préstamos externos (ver sección 4 de este capítulo)

En el artículo 7 del Reglamento de Financiamiento Externo se establece una excepción a la competencia de MIDEPLAN en el análisis de los proyectos de financiamiento externo, consistente en las operaciones que lleve a cabo el Ministerio de Hacienda para la renegociación de la deuda externa, así como cualquier otra gestión que no esté relacionada con el financiamiento de proyectos de inversión.

La Ley de Administración Financiera establece lo siguiente:

"Artículo 1: La administración financiera de la República corresponde al Poder Ejecutivo y estará bajo la superior vigilancia del Ministerio de Hacienda quien velará por su correcta realización y por la acertada organización de las oficinas que de modo inmediato han de llevar a cabo la gestión financiera nacional".

3. Autoridad Presupuestaria

La Autoridad Presupuestaria fue creada mediante la Ley N. 6821 del 19 de octubre de 1982, la cual, en su artículo 1, establece:

"Artículo 1: Crease una comisión denominada Autoridad Presupuestaria, cuyas funciones principales serán las siguientes: a) Formular las directrices de la política presupuestaria del Sector Público, incluso en los aspectos relativos a inversión, endeudamiento y salarios..."

La Autoridad Presupuestaria está integrada por el Ministro de Hacienda, quien la preside, el Ministro de Planificación Nacional, y el Presidente del Banco Central de Costa Rica.

En lo que se refiere al endeudamiento externo, la ley mencionada establece:

"Artículo 10: Ninguna institución del sector público, excepto las del sector financiero bancario, podrá negociar préstamos externos sin la autorización previa de la Autoridad Presupuestaria.

Para efectos de este artículo, la Autoridad Presupuestaria deberá pronunciarse en un término no mayor de diez días hábiles".

La ley N. 6947 establece en su artículo N. 7:

"Ninguna institución pública del sector descentralizado del Estado, ni empresa en la que el Estado o sus instituciones posea más del cincuenta por ciento de las acciones, podrá contratar créditos externo e internos, si no cuenta con la autorización previa del proyecto elaborado por el Ministerio de Planificación, así como el dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica y la Autorización de la Autoridad Presupuestaria. El dictamen que rinda el Banco, en relación con el crédito que se pretende contratar, resultará vinculante para la respectiva institución o empresa".

4. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

La Ley de Planificación Nacional establece lo siguiente:

"Artículo 9: Corresponde a la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica velar porque los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en los planes nacionales de desarrollo. A ese efecto, las entidades públicas citadas deberán obtener el visto bueno de la Oficina

de Planificación y Política Económica antes de someter sus presupuestos a la aprobación de la Contraloría General de la República.

Artículo 10: Ningún ministerio u organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener créditos en el exterior sin la previa aprobación de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica.

La aprobación final de los proyectos de inversión de los organismos públicos, cuando estos proyectos incluyan total o parcialmente financiamiento externo o requieran aval del Estado para su financiación, será otorgada por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, en cuando a su prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

Este último trámite de aprobación conjunta se seguirá también en el caso de proyectos de inversión del sector privado que necesite el aval o garantía del Estado para su gestión financiera. La prioridad de cada proyecto se establecerá tomando en cuenta, entre otras cosas, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, todo sin perjuicio de lo que se establece en el inciso 15 del artículo 121 de la Constitución Política.

Para asegurar el cumplimiento de la política general de financiamiento externo, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica participará en las negociaciones de crédito para el sector público.

En lo referente a los bancos del Sistema Bancario Nacional, se mantienen vigentes las normas establecidas en las leyes del Banco Central de Costa Rica y del Sistema Bancario Nacional".

Artículo 11: Corresponde a la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, formular, negociar, coordinar y evaluar los programas de asistencia técnica, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Las solicitudes de asistencia técnica serán tramitadas por la Oficina al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual se encargará de establecer su congruencia con la política exterior del país y las presentará oportunamente a los gobiernos y organismos internacionales correspondientes".

Por otra parte, la Ley de Reestructuración de la Deuda, N. 7010, indica en su artículo N. 7 que "ninguna institución del Estado podrá contratar créditos externos sin obtener la autorización previa de MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda, Banco Central y Autoridad Presupuestaria".

Una vez que OFIPLAN aprueba un proyecto de cooperación técnica, este se remite al Ministerio de Relaciones Exteriores para su trámite ante los posibles donantes. El trámite es diferente en el caso de los proyectos de cooperación financiera, los cuales involucran al Banco Central, el Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa, según se detalla en otras secciones de este documento.

A pesar de las amplias facultades de control de la contratación de recursos externos que la ley le otorga a MIDEPLAN, en la práctica este no cuenta con los mecanismos que le permitan ejecutar estas disposiciones. Con frecuencia, proyectos de inversión

son conocidos por MIDEPLAN cuando ya se encuentran en un estado avanzado de negociación, por lo que el dictamen favorable, de acuerdo a las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, constituye una mera formalidad.

5. Banco Central de Costa Rica.

De acuerdo a su Ley Orgánica, N. 1552 tiene las siguientes atribuciones y potestades sobre la contratación de recursos externos:

"Artículo 58:...Inciso 4: los bancos comerciales del Sistema Bancario Nacional pueden financiar sus operaciones con la contratación de empréstitos en el país o en el exterior, previa autorización del Banco Central"

"Artículo No. 87: Todo endeudamiento externo, así como la emisión de bonos, títulos u otros valores mobiliarios por parte de los bancos del Sistema Bancario Nacional, o de las empresas financieras no bancarios, requerirán de la aprobación previa de la Junta Directiva del Banco Central.

La Junta Directiva deberá fijar límites máximos para el endeudamiento de los bancos y de las demás entidades sujetas a su control, de acuerdo con su diferente naturaleza. Dichas limitaciones se establecerán con base en la relación del pasivo total con el capital suscrito y pagado no redimido y las reservas patrimoniales, o por medio de cualquier otra razón financiera basada en el capital y las reservas de esos intermediarios financieros."

"Artículo No. 121: Siempre que el Gobierno de la República tenga el propósito de efectuar operaciones de crédito en el extranjero, el Ministerio de Economía y Hacienda solicitará un dictamen del Banco Central, previo a la realización de las operaciones en trámite. Igual dictamen deberá solicitar las instituciones públicas cuando traten de contratar créditos en el exterior.

El dictamen del Banco Central deberá basarse en la situación del mercado de divisas extranjeras, así como también en las repercusiones que pueda tener la operación en trámite en la balanza de pagos internacionales y en el volumen del medio circulante.

Cuando el Gobierno o las entidades mencionadas intenten contratar empréstitos en el interior del país, también deben solicitar su dictamen al Banco, el cual lo limitará con el propósito de dar a conocer el criterio sobre la conveniencia del proyecto y de coordinar su política monetaria y crediticia y fiscal de la República.

El Banco hará publicar sus dictámenes en el Diario Oficial, salvo que los estime de carácter confidencial".

Nótese que la legislación excluye a las entidades bancarias de la competencia que en materia de endeudamiento externo tienen MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda.

La Ley N. 6947, del 25 de enero de 1984, en su artículo 7 prohíbe de manera expresa la contratación de créditos externos que no cuenten con la aprobación del Banco

Central. Esta prohibición incluye a las instituciones públicas descentralizadas y a empresas en las que el Estado tenga al menos un 50 por ciento de las acciones.

6. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

La Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores establece que este "tiene por función colaborar con el Presidente de la República, bajo la dirección del Ministro nombrado a tal efecto, en la formulación sistematizada de la política exterior del país, en la orientación de sus relaciones internacionales y en la salvaguardia de la soberanía nacional. Es el medio por el cual el Estado realiza todas sus gestiones ante Gobiernos e instituciones Extranjeras"

Tanto la Ley N. 5525 como el Decreto Ejecutivo N. 3370-RE reiteran la responsabilidad común de MIDEPLAN y del Ministerio de Relaciones Exteriores en la administración de la cooperación técnica internacional. Asimismo, el reglamento interno de trabajo del ministerio indica que es competencia de este "solicitar y suscribir con los organismos internacionales y con los países la asistencia técnica que se requiera". El Ministerio ejecuta estas funciones por medio de la Dirección de Política Exterior.

7. Resumen de los procedimientos para la gestión de Cooperación Internacional

(a.) Cooperación Financiera

La responsabilidad por aprobar los proyectos es compartida por MIDEPLAN, el Banco Central, el Ministerio de Hacienda y la Autoridad Presupuestaria. La aprobación final de los créditos externos corresponde a la Asamblea Legislativa.

(b.) Cooperación Técnica.

En este caso la responsabilidad sobre los proyectos recae en MIDEPLAN y en el Ministerio de Relaciones Exteriores. MIDEPLAN debe evaluar los proyectos y jerarquizarlos de acuerdo a las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Una vez aprobado un proyecto por parte de MIDEPLAN, este lo envía al Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual está encargado de determinar la congruencia de los proyectos con los lineamientos generales de la política exteriores del país, y posteriormente debe someterlos a la consideración de los países u organismos internacionales correspondientes. El proceso de negociación es coordinado conjuntamente por MIDEPLAN y el Ministerio de Relaciones Exteriores.⁷⁾

⁷⁾ Una descripción más detallada de los requisitos que deben cumplirse para los proyectos de cooperación financiera y técnica puede encontrarse en MIDEPLAN 1993: Guía de Información General. Conceptos Básicos. Funciones y Procedimientos para Obtener Recursos de Cooperación Internacional. Asimismo, existen varias "Guías de Presentación" para distintos tipos de proyectos elaboradas por MIDEPLAN.

8. Misceláneos

Algunos otros decretos y leyes que regulan el manejo de la cooperación externa se citan a continuación.

- 1) El Decreto Ejecutivo N. 8760-H del 6 de junio de 1978, mediante el cual se crea el Consejo Nacional de Financiamiento Externo, presidido por el ministro asesor en Financiamiento Externo, y un representante del Banco Central, uno del Ministerio de Hacienda y uno del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
- 2) El Decreto Ejecutivo N. 8761-H del 27 de junio de 1978, que crea la Dirección de Financiamiento Externo (DIFEX) como dependencia del Ministerio de Hacienda.
- 3) El Decreto Ejecutivo N. 8761-H del 17 de enero de 1979, que contiene el Reglamento de Financiamiento Externo.
- 4) El Reglamento para el Registro y Control de la Deuda Externa de las Instituciones del Sector Público Costarricense, emitido por la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica (La Gaceta, N. 73 del 18 de junio de 1986).
- 5) El Decreto Ejecutivo N. 20581-H del 19 de junio de 1991, que crea la Dirección del Crédito Público y el Consejo Nacional de Financiamiento Externo (CONAFE).

En lo que respecta a los créditos externos, el decreto establece:

"Artículo 10: De conformidad con las disposiciones legales aplicables, la gestión y contratación del crédito público externo estará sujeto al siguiente procedimiento:

- a) Autorización para el inicio de los trámites, y tratándose de proyectos de inversión, ambas por parte del Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN).
- b) Dictamen favorable del Ministerio de Hacienda, cuando el gobierno sea deudor o garante.
- c) Dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica sobre la conveniencia del crédito, de conformidad con lo establecido en el artículo 121 de su Ley Orgánica.
- ch) Autorización final, con base en los trámites anteriores, por parte de la Autoridad Presupuestaria.

9. Algunos problemas

En la mayor parte de las instituciones, se observa falta de capacidad técnica y administrativa para cumplir en forma oportuna y eficiente las tareas que le son asignadas como parte del proceso de gestión de la ayuda técnica. Esto lleva con frecuencia a que en la práctica se ignoren los procedimientos y trámites establecidos en las leyes y reglamentos que regulan la gestión y administración de la Cooperación Internacional. En particular, hay restricciones en el campo de los recursos humanos, que se reflejan en falta

de capacidad técnica para generar, desarrollar y presentar proyectos que sean consistentes con las prioridades nacionales, sectoriales e institucionales.

En 1990, MIDEPLAN identifica una serie de factores que han incidido negativamente en el aprovechamiento de la cooperación técnica internacional que ha recibido el país, los cuales se resumen a continuación:⁸

- un enfoque ad-hoc y coyuntural de la utilización de la CTI
- no se ha consolidado una cotraparte nacional permanente. A pesar de que las competencias de distintos organismos están claramente delimitadas en el marco legal, se observan luchas interburocráticas y superposición de funciones. Con frecuencia, las instituciones nacionales receptoras negocian directamente con los donantes de CTI
- la CTI se ha utilizada como apoyo presupuestario y no como instrumento para la adquisición y transferencia de conocimientos.
- las instituciones receptoras perciben al CTI como una simple donación, y subestiman los requerimientos de contrapartida de muchos proyectos.
- escasa vinculación de la CTI con las actividades de preinversión y apoyo a los préstamos de organismos financieros bilaterales y multilaterales.
- falta articulación entre la asignación de recursos de CTI a nivel nacional y la asignación a nivel regional.

El cumplimiento de las disposiciones legales está determinado por la voluntad política de acogerse a los procedimientos establecidos. El ejemplo más saliente es el MIDEPLAN, el cual en teoría debe aprobar "de previo" el inicio de toda negociación de crédito externo, pero carece de mecanismos para hacer cumplir esta disposición, de manera que en la práctica, no han operado satisfactoriamente las instancias creadas con el propósito de promover la coordinación institucional.

⁸

III EL CASO DE NICARAGUA

A. Evolución de la ayuda externa, 1960-1992.

La cooperación externa en Nicaragua ha asumido características distintas conforme ha cambiado el contexto macroeconómico y político en que se ha insertado dicha ayuda. En efecto, entre 1960 y 1992 Nicaragua atraviesa por tres regímenes políticos claramente diferenciados, cada uno de los cuales opera en un contexto geopolítico marcadamente diferente.

Entre 1960 y 1979 domina el régimen somozista, el crecimiento económico es acelerado, y el gobierno cuenta con el apoyo de los Estados Unidos. En 1979, triunfa la revolución sandinista. Tras un breve período de "luna de miel" las relaciones con los Estados Unidos se vuelven francamente hostiles, las relaciones con los países de Europa del Este se estrechan, el crecimiento económico se vuelve lento o negativo, y la economía toma una orientación "estatizante". En 1990 se produce un nuevo cambio político, al ser derrotado en las elecciones el Frente Sandinista. El gobierno de Violeta Barrios de Chamorro toma de nuevo una orientación "de mercado", se normalizan las relaciones con los organismos financieros internacionales - reducidas casi a cero durante el régimen anterior -, se reduce la ayuda externa proveniente de los países socialistas, y toma importancia la ayuda proveniente de los Estados Unidos, Europa y América Latina. El crecimiento económico sigue siendo débil o negativo.

La situación económica, y el marco institucional de la ayuda externa en cada uno de los períodos mencionados, se resumen en las tablas 1 y 2, que se presentan a continuación. En el resto de la sección A. se presenta un breve resumen de la situación económica de Nicaragua, el rol de la ayuda externa y el marco institucional de dicha ayuda para los dos primeros períodos indicados. En la sección B. se analizan estos mismos temas, pero con más detalle, para el período 1990-1992. Finalmente, en la sección C. se presentan algunas especulaciones para el año 1993.

Tabla 1: Situación Macroeconómica de Nicaragua, 1960-1992

Conceptos	Período 1960 - 1978	Período 1979 - 1989	Período 1990 - 1992
Crecimiento económico	Alto	Negativo, a excepción de 1980, 1981 y 1983	Negativo
Endeudamiento externo	Moderado	Alto	Alto
Exportaciones	Crecientes	Decrecientes	Decrecientes
Inflación	Baja (Reprimida)	- Alta a partir de 1985 -Hiperinflación a partir de 1988.	-Hiperinflación controlada en 1991, -Inflación baja a partir d 1992.
Tipo de cambio	Fijo y libre convertibilidad	-Fijo y controlado, -Múltiple a partir 1982, -Unificado en 1988 y controlado.	Fijo y libre convertibilidad
Déficit fiscal	Moderado	Alto	Bajo
Crédito interno	Moderado	Liberal/Alto	Bajo
Precios	Libres	Controlados	Libres
Tasas de interés	Positivas en términos reales	Negativas en términos reales	Positivas en términos reales
Déficit cuenta corriente de la Balanza de Pagos	Moderado	Alto	Alto
Salarios	Libres	Controlados	Controlados
Tasa de desempleo equivalente	Menos del 20%	Entre 20 y 30%	Más del 40%
Fuente: De Franco y Sevilla, 1992.			

Tabla 2: Manejo de la Ayuda Externa

PERIODO	TIPO DE AYUDA	INSTITUCION ENCARGADA
1960-1978	Cooperación Financiera	Banco Central de Nicaragua
	Cooperación Técnica	Dirección Nacional de Planificación
1979-1984	Préstamos Oficiales (gobierno a gobierno)	Fondo Internacional para la Reconstrucción (FIR) y Ministerio de Planificación (MIPLAN)
	Préstamos multilaterales	FIR y Banco Central
	Donaciones	FIR y MIPLAN
1985-1989	Préstamos Oficiales (gobierno a gobierno)	Ministerio de Cooperación Externa (MCE)
	Préstamos multilaterales	MCE y Banco Central
	Donaciones	MCE
1990-1992	Préstamos Oficiales (gobierno a gobierno)	MCE

	Préstamos multilaterales	Ministerio de Economía (BID) Ministerio de Finanzas (Banco Mundial) Banco Central de Nicaragua (FMI y BCIE)
	Donaciones	MCE
Fuente: De Franco y Sevilla		

1. El período 1960-1979.

Este período se caracteriza por tasas de crecimiento del PIB en términos reales por encima del 6 por ciento, políticas monetaria y fiscal cautelosas, y por una tasa de cambio fija hasta 1978. Cabe notar que ya en 1973, con el aumento en los precios internacionales del petróleo, el tipo de cambio real de equilibrio se deprecia, pero el recurso al endeudamiento externo permitió postergar la devaluación efectiva.

Hacia 1977, y en parte como consecuencia de los gastos incurridos para atender las tareas de reconstrucción después del terremoto de 1972, ya la situación no era tan halagüeña: se presentaban crecientes desequilibrios fiscales y de balanza de pagos, la inversión privada se había reducido sustancialmente, la economía estaba sujeta a fuertes presiones inflacionarias, y la capacidad de endeudamiento externo se estaba reduciendo.

En 1979, la deuda representaba más del 75 por ciento del PIB, y el servicio de la deuda hubiera representado, en ese mismo año, el 100 por ciento del valor de las exportaciones. Durante este período, la participación de las fuentes oficiales (bilaterales y multilaterales) disminuyó consistentemente, al tiempo que aumentaba la participación de la banca privada. En el momento del triunfo de la revolución Sandinista, más de la mitad de la deuda de mediano y largo plazo era con banca privada.

Existe poca información sobre la cooperación externa en este período. De Franco y Sevilla señalan, en particular, que el Banco Central de Nicaragua dispone en la actualidad únicamente de información con respecto a préstamos que todavía se encuentran vigentes (1993). También hay carencias de información en cuanto a donaciones recibidas en este período.

De Franco y Sevilla estiman en \$410.9 millones la ayuda externa contratada por Nicaragua entre 1960 y 1978. El 34.6 por ciento de esa cifra corresponde a donaciones, y el resto a préstamos concesionales. Un 44 por ciento proviene de la cooperación bilateral, y el saldo de la cooperación multilateral, dentro de la cual predominan los préstamos otorgados por el BID. Los Estados Unidos son la principal fuente de ayuda, seguidos por la Comunidad Económica Europea. En este período no existe cooperación proveniente de los países nórdicos o socialistas.

En términos de su destino, el 63 por ciento de la ayuda externa se utilizó en proyectos específicos (particularmente obras de infraestructura económica), y el 35 por ciento en

apoyo a balanza de pagos, con el residuo destinado a programas sectoriales. El resto de la ayuda fue utilizada en programas sectoriales.

Durante todo este período el marco institucional de la cooperación externa era extremadamente sencillo: el Banco Central manejaba la cooperación financiera, y la Dirección Nacional de Planificación manejaba la cooperación técnica. No existía un organismo gubernamental que tuviera como función especializada la gestión, administración y planificación de la ayuda externa en este período.

2. El período 1979-1989

Durante 1980 y 1981, la economía nicaragüense experimentó un proceso de reactivación, tras una guerra que había causado daños físicos estimados en \$500 millones. Durante esos años la tasa de crecimiento de la economía fue de 4.6 y 5.6 por ciento, respectivamente. Al mismo tiempo, creció la participación del sector público dentro de la economía, y esta expansión fue financiada en buena medida con recursos externos. El tipo de cambio se mantuvo fijo, resultando en una sobrevaluación del córdoba.

Entre 1982 y 1984 tanto el PIB como las exportaciones dejaron de crecer. El gobierno estableció un sistema de tipo de cambio múltiple con el fin de estimular las exportaciones, generando para éstas una devaluación nominal del 20 por ciento. Se impusieron además impuestos a algunas importaciones.

Durante este período, la administración Reagan asumió el gobierno norteamericano y eliminó la ayuda de ese país para Nicaragua. En 1982, las importaciones se redujeron en \$200 millones con respecto al año anterior, y en 1983 se inició la guerra de los "contras".

Mediante controles de precios y racionamiento de ciertos productos el gobierno fue capaz de mantener la inflación bajo control, pero al mismo tiempo se restringió el crecimiento de la producción. En el año 1985 se exacerbaron las presiones inflacionarias. Se continuó la aplicación de políticas de control de precios, tasas de interés reales negativas, y tipo de cambio subsidiado para las importaciones. Como consecuencia de esto, el tipo de cambio en el mercado negro había llegado, ya en 1984, a ser 28 veces superior al tipo de cambio oficial.

En 1985 el gobierno devaluó el córdoba en 180 por ciento, redujo el ritmo de inversiones e inició reducciones en los subsidios al consumo. Sin embargo, se mantuvo el sistema de tipos de cambio múltiples y un alto nivel de gasto público, lo que, en un contexto de liberalización de precios y aumentos salariales, condujo a un rápido incremento en la inflación. El resultado neto fue, entonces, aumento de precios y reducción de la producción.

En 1986 se repitió la historia. Se produjo una nueva devaluación, pero no se logró estabilizar la balanza de pagos, y de nuevo aumentó la inflación al mismo tiempo que se contrajo la producción. Parte de la explicación reside en que tanto en 1985 como en

1986, la devaluación nominal, aunque considerable, fue menor que la inflación. Además, el sistema de tipos de cambio múltiple generaba pérdidas para el Banco Central.

La situación continuó deteriorándose en 1987, y en 1988 el gobierno implementó un nuevo programa de ajuste, cuyo primer elemento fue la devaluación del córdoba en un 14,000 por ciento. Además, los precios regulados fueron ajustados hacia arriba, y los controles de precios rápidamente dejaron de ser efectivos. El recorte en el gasto del gobierno central fue además insuficiente, debido a que la erosión de la base fiscal y la devaluación del tipo de cambio. En junio se produjo una nueva devaluación, y esta vez se redujo considerablemente la brecha entre el tipo de cambio oficial y el del mercado negro. A lo anterior se sumaron los efectos del Huracán Joan, y al final de 1988 la inflación acumulada era del 33,600 por ciento.

Los intentos de estabilización en 1989 fueron debilitados por la campaña electoral. Así, a pesar de que se puso en marcha un fuerte programa de reducción de la burocracia estatal, faltó disciplina financiera y se otorgaron aumentos salariales, con el resultado de que la inflación ese año fue del 1,700 por ciento, y el PIB decreció en un 3 por ciento.

En este período (1979-1989) la contratación total de recursos externos llegó a \$8,063 millones, de los cuales el 53.4 por ciento corresponden a ayuda externa (donaciones y créditos concesionales). El cuadro siguiente muestra el origen de los fondos de ayuda externa.

Tabla 3: Contratación De Ayuda Externa (Donaciones Y Prestamos Concesionales)

Tipo de Acreedores	1979/89	
	Millones de \$	%
1. ORGANISMOS OFICIALES	3,763.8	87,34%
1.1 PAISES CON ECONOMIA DE MERCADO	979.4	22,73%
EUROPA	850.0	19,73%
-Países Nórdicos	324.8	7,54%
-Países Miembros CEE	498.7	11,57%
-Otros	26.5	0,62%
AMERICA	123.4	2,86%
-Norteamérica	59.7	1,39%
-América Latina	63.7	1,48%
ASIA Y OCEANIA	6.0	0,14%
1.2 PAISES EXSOCIALISTAS	2,784.4	64,61%
-Miembros del CAME	2,742.8	63,65%
-Otros	41.6	0,97%

2. ORGANISMOS MULTILATERALES	545.3	12,66%
2.1 Financieros	142.4	3,30%
-B.I.R.F.	0.0	0,00%
-B.C.I.E	25.5	0,59%
-B.I.D.	116.9	2,71%
2.2 De Cooperación	402.9	9,35%
TOTAL	4,309.1	100,00%

Nótese que en contraste con el período 1960-1979, durante el cual la ayuda de los países nórdicos y socialistas es inexistente, durante el período 1979-1989 estas dos fuentes dan cuenta de más del 70 por ciento de la ayuda obtenida por Nicaragua. Lo contrario sucede con la ayuda norteamericana y la proveniente de organismos multilaterales, que se redujo a cerca del 13 por ciento del total en el decenio 79-89.

En términos del destino de la ayuda, surgen dos nuevos sectores que eran casi inexistentes antes de 1978: la cooperación técnica y la ayuda alimentaria. En contraste con el período anterior, la mayor parte de los recursos se destinan a balanza de pagos y no a proyectos. Esta información se resume en la tabla siguiente.

Tabla 4: Nicaragua: Destino de la Ayuda Externa Contratada 1979-1989

Tipo de Ayuda	Monto (millones de \$)	Porcentaje
1COOPERACION TECNICA	612.3	14.21
2PROYECTOS	655.3	15.21
2.1-Productivos	295.8	6.86
2.2Infraestructura Económica	349.1	8.10
2.3Infraestructura Social	64.1	1.49
2.4Recursos Naturales	36.8	0.85
3PROGRAMAS SECTORIALES	0.5	0.01
4APOYO A LA BALANZA DE PAGOS	2,491.9	57.83
4.1Apoyo a la Balanza de Pagos	672.8	15.61
4.2Combustibles y Lubricantes	200.6	4.66
4.3Importaciones Bienes y Servicios	649.9	15.08
4.4Importaciones Bienes de Capital	968.6	22.48
4.5Renegociaciones y Otros	0.0	0.00
5AYUDA ALIMENTARIA	445.5	10.34
6ASISTENCIA DE EMERGENCIA Y SOCORRO	103.9	2.41
TOTAL	4,309.1	100.00

El principal organismo encargado de la gestión y administración de la ayuda externa es el Fondo Internacional para la Reconstrucción (FIR). La legislación habilitante está constituida por el decreto N. 46 del 17 de agosto de 1979, las modificaciones introducidas por medio del decreto N. 94 del 22 de setiembre de ese mismo año, así como el decreto N. 81 del 18 de setiembre de 1979.

Formalmente, el FIR tenía control completo de la ayuda externa. Le correspondía gestionar la ayuda externa ante todas las posibles fuentes (bilateral o multilateral, organismos crediticios internacionales, otras entidades financieras), y de todos los tipos (préstamos, cooperación técnica, ayuda reembolsable, ayuda no reembolsable, etc.). Además, el FIR era el único ente autorizado para actuar como enlace entre donantes y los entes receptores en Nicaragua. Tenía además la función de controlar la buena utilización de los recursos. Por último, el FIR estaba encargado de la renegociación de la deuda externa nicaragüense.

En la práctica, el FIR no cumplió esta función centralizadora de la ayuda externa. Numerosos Ministros gestionaban ayuda externa cuando salían del país, y en ciertos casos estaban autorizados para firmar convenios de préstamos. Por su parte, MIPLAN, por medio de la Dirección de Países Socialistas gestionaba recursos ante estos. El FIR quedó encargado básicamente de la relación con países de mercado y con organismos internacionales, mientras que MIPLAN se encargó de la cooperación externa con países socialistas. De hecho, las contrataciones de ayuda externa con estos países pasaron de representar 0 por ciento del total en 1978, a 64.6 por ciento (acumulado) en 1989.

En noviembre de 1984 tienen lugar elecciones, y en enero de 1985 tiene lugar una reorganización del gobierno, se deroga la ley constitutiva del FIR y se crea el Ministerio de Cooperación Externa. Una vez más, el objetivo es centralizar y consolidar la gestión de la cooperación externa. El MCE no solo es, de nuevo, el único ente responsable de la gestión de recursos externos, sino que además tiene a su cargo la coordinación y el control de la conformación de las delegaciones enviadas al exterior a gestionar ayuda.

B. La ayuda externa, 1990-1992

En 1990, el gobierno de Violeta Barrios de Chamorro inicia una nueva serie de esfuerzos de estabilización económica, en un contexto de bajos niveles de producción, hiperinflación y elevada deuda externa. Las metas de la política económica son la estabilización económica, la reactivación de la producción y en particular de los productos agrícolas de exportación, y la reducción del déficit en el sector externo.

Los dos principales instrumentos de política económica fueron una política fiscal restrictiva (centrada en la reducción del gasto militar, la eliminación de los subsidios a las tarifas de los servicios públicos, y la indexación de las obligaciones tributarias) y la

reforma monetaria (introducción del Córdoba de Oro, tasas de interés reales positivas y límites al crédito sectorial).

Ante la respuesta de los sindicatos al programa de ajuste, se inició un proceso de negociaciones políticas que culminó en la concesión de reajustes salariales. El PIB tuvo un crecimiento negativo por séptimo año consecutivo, y el déficit fiscal fue superior al de 1989. Esto se debió, en parte, al repunte de la inflación, al reajuste salarial, y a la "piñata". La mayor parte del déficit fue financiado con crédito interno del Banco Central, lo que a su vez contribuyó a incrementar la inflación.

Un nuevo programa de estabilización se inicia en 1991. El Córdoba de Oro fue devaluado en un 400 por ciento. Los córdobas viejos fueron eliminados de la circulación. Las tarifas de los servicios públicos se incrementaron entre 150 y 350 por ciento, los precios de la canasta básica fueron reajustados en un 300 por ciento, y luego controlados. Otros precios también fueron incrementados sustancialmente. Se planteó como meta reducir el déficit fiscal hasta niveles que pudieran ser financiados únicamente con ayuda externa, y se implementó una política monetaria restrictiva, con severas limitaciones al crédito bancario.

Paralelamente al programa de estabilización, se inició un programa de transformación de la economía, con una orientación más de mercado y menos centralizada. Este programa se centró en la desregulación de la economía interna, y la reforma financiera y fiscal.

El programa fue exitoso en el combate de la inflación, pero la economía siguió contrayéndose (si bien a un ritmo menor que en los años anteriores). Tanto el déficit comercial como el de servicios empeoraron, y la economía siguió dependiendo de manera crítica del financiamiento externo.

En 1992 el PIB crece por primera vez en ocho años, y la inflación es de apenas 4 por ciento. El déficit comercial crece significativamente ese año. "la disponibilidad de recursos externos, junto con la inhabilidad de la política económica para reducir el consumo privado y reactivar la economía, significó que la mayor parte del incremento en absorción fue dirigido a importaciones, causando un déficit comercial que para 1992 representó más del doble de las exportaciones[(40)

Durante 1990-92 se contrataron recursos externos por \$3,262.4 millones, de los cuales el 91 por ciento (\$2,970.5 millones) eran ayuda externa. Este porcentaje no tiene antecedentes en los períodos analizados. El 55 por ciento de la ayuda estuvo constituido por préstamos concesionales, y el resto por donaciones.

En contraste con el período anterior, en que una gran parte de la ayuda provenía de los países socialistas, en el nuevo período la ayuda proveniente de estos no representa siquiera el 1 por ciento. Los Estados Unidos representan el 31 por ciento de la ayuda en el trienio. América Latina representa casi un 36 por ciento de la ayuda en este período, pero esto refleja sobre todo el efecto de la renegociación de la deuda con México.

1. Ayuda externa y gestión macroeconómica

a. Monto, origen y destino de la ayuda externa

El monto y origen de la ayuda externa contratada en el período 1990-1992 se resumen en la Tabla 5.

TIPO DE ACREEDORES	1990/1992	
	Millones de \$	Porcentaje
1. Organismos Oficiales	2,558.3	86.12
1.1 Países con Economía de Mercado	2,530.8	85.20
Europa	510.7	17.19
-Países Nórdicos	164.7	5.54
-Países Miembros CEE	219.9	7.40
-Otros	126.1	4.25
América	1,996.5	67.21
-Norteamérica	929	31.27
-América Latina	1,067.5	35.94
Asia y Oceanía	23.6	0.79
1.2 Países ExSocialistas	27.5	0.93
-Miembros del CAME	27.3	0.92
-Otros	0.2	0.01
2. Organismos Multilaterales	412.2	13.88
2.1 Financieros	279.6	9.41
-B.I.R.F.	0.0	0.00
-B.C.I.E	18.6	0.63
-B.I.D.	261.0	8.79
2.2 De Cooperación	132.6	4.46
TOTAL	2,970.5	100.00

Fuente: De Franco y Sevilla

b. Clasificación de la ayuda.

Durante este período, el 90 por ciento de la ayuda recibida fue destinado al apoyo de la balanza de pagos. Esto es coincidente con la política macroeconómica global, en la cual el mantenimiento de un tipo de cambio fijo es un elemento central (ver el apartado siguiente). Durante este período, igual que durante el anterior, la ayuda externa supera la PIB. Sin embargo, este volumen masivo de ayuda no se ha reflejado en una reactivación de la economía nicaragüense, la cual, por el contrario, se ha visto impactada por la reducción del crédito doméstico a fin de cumplir con la condicionalidad de

los préstamos acordados con el FMI y el BM, así como la condicionalidad de la ayuda de la AID.

c. La Condicionalidad de la ayuda: AID y el FMI.

Durante este período, el gobierno nicaragüense intentó, exitosamente, normalizar las relaciones con los organismos financieros internacionales, los cuales habían dejado de colaborar con Nicaragua en el período anterior. Asimismo, como se indicó más arriba, se normalizaron las relaciones con los Estados Unidos, y la AID inició un programa de ayuda a Nicaragua de gran escala.

Con el Fondo Monetario⁹ se firmó un "Stand by arrangement" en setiembre de 1991, cuya vigencia está prevista para extenderse hasta marzo 1993. El programa acordado con el fondo comprende techos cuantitativos nominales para

- 1) Los gastos corrientes del gobierno central.
- 2) El Crédito Neto al Sector Público No-Financiero.
- 3) Los Activos Internos Netos del Banco Central.
- 4) Las Reservas Internacionales Netas del Banco Central.
- 5) El endeudamiento público externo.

En octubre de ese mismo año fue suscrito un "memorándum de política económica" en donde se establece que el principal objetivo de la política económica será reducir la inflación mensual hasta un dígito (bajo) y fortalecer la balanza de pagos. Los "criterios de ejecución" del stand by fueron establecidos en un nuevo memorándum en enero de 1992.

En junio de 1992 una visión del Fondo visitó Nicaragua. Se constató que el PIB no crecería de acuerdo a lo previsto en los acuerdos con el Fondo, y que la inflación se había logrado reducir aún más de lo esperado. Esto llevó a una revisión a la baja de las estimaciones sobre la demanda esperada de dinero, y en consecuencia a la imposición de límites más severos a la expansión del crédito interno de los originalmente previstos. Sin embargo, en setiembre el acuerdo quedó en suspenso, debido a los efectos de la retención de la ayuda norteamericana y a una sobre-expansión de las importaciones de bienes de consumo, fenómenos que se combinaron para reducir las reservas de divisas por debajo de los límites que se habían definido como objetivos. El gobierno nicaragüense puso en operación un "Programa de Emergencia", el cual fue "revisado" por el Fondo en noviembre.

El PIB per capita decreció de nuevo en 1992, lo que ha llevado a Acevedo a hablar de "la entronización de un sombrío escenario de estabilización estancacionista de tipo boliviano". (Acevedo, p. 28). Asimismo, el déficit en la cuenta corriente de la balanza

⁹ Ver Acevedo para un análisis detallado del rol del FMI en Nicaragua. Esta sección se base en Acevedo en lo concerniente al FMI, y en Saldomando en lo concerniente a la AID.

de pagos fue superior a lo estimado en más de un 20 por ciento, impulsado tanto por una caída en el volumen de exportaciones como por el continuado crecimiento de las importaciones.

En 1990, el gobierno recién electo había intentado detener la inflación mediante una política económica restrictiva que comprendía la restricción del crédito y de la inversión pública. Sin embargo, en la medida en que continuó la devaluación del córdoba frente al dólar, la nueva política no fue capaz de detener la inflación, sino tan solo de reducir la liquidez y contraer la demanda, con los consecuentes efectos recesivos sobre la economía.

En 1991 si fue posible contener la hiperinflación. Según Acevedo, *"La causa principal de esta detención súbita de la hiperinflación y la consiguiente estabilización del nivel general de precios, la constituyó la súbita estabilización y el "congelamiento" del tipo de cambio"* (Acevedo, p.34, itálicas en el original). Esta política cambiaria fue complementada mediante el uso extensivo de controles de precios, y mediante la reducción de tarifas y precios controlados por el gobierno.

Las políticas fiscal, crediticia y monetaria en este período apuntan en la misma dirección: restricción del crédito interno y de la demanda de dinero local. Pero estas medidas hubieran sido insuficientes para poder mantener el tipo de cambio fijo durante el año 1991 sin una pérdida significativa en las reservas internacionales. Fueron los recursos externos, que fluyeron al país con abundancia en este período, sobre todo provenientes de los Estados Unidos, los que permitieron la viabilidad de la política económica en su conjunto.

Queda clara entonces la relación entre los acuerdos con el Fondo y el resto de la ayuda externa. Los acuerdos con el Fondo derivan su importancia fundamental no de los montos de la ayuda desembolsada, sino de que requieren un reordenamiento de la política económica global, orientado hacia la búsqueda de equilibrios macroeconómicos por medio de políticas que "anclan" el tipo de cambio y restringen la demanda local. Por otra parte, el resto de la ayuda externa, aunque sujeto a una condicionalidad directa menos severa (con la excepción de la ayuda de la AID, que discutiremos en breve) se constituye en un elemento coadyuvante esencial para la viabilidad de la política acordada con el Fondo.

En cuanto a la AID, Saldomando describe en los siguientes términos los objetivos de su participación en Nicaragua en este período: "la cooperación de Estados Unidos se orientó esencialmente a sostener la estabilización y el ajuste, promover la privatización y la liberalización de la economía, desarrollar la derecha y el empresariado, ambos asociados al concepto de "fuerzas democráticas", y a ayudar a que Nicaragua reanudara sus lazos con la asistencia financiera internacional (BID, BM) y el mercado norteamericano" (Saldomando, p. 21). Un documento de la misma AID sintetiza los objetivos de esta para Nicaragua: "Para 1996, Nicaragua debería estar bien situada en la ruta para la construcción de la recuperación económica, progresando en la moderación de la inflación y restableciendo un sistema financiero. El sector privado

reasumirá su rol de liderazgo, las exportaciones tradicionales resurgirán, las exportaciones no tradicionales se establecerán, los enclaves de manufacturas serán establecidos en una variedad de áreas y la economía alcanzará crecimiento significativo en el PIB per capita. Estados Unidos será el principal socio comercial de Nicaragua" (Saldo-mando, p. 23).

La privatización de empresas que habían sido adquiridas por el sector público, la liberalización del comercio exterior, y la reducción tanto del tamaño del gobierno (en términos de la planilla y de su participación en el PIB) se constituyen en elementos centrales de la condicionalidad de la ayuda de la AID.

2. Gestión, administración y Evaluación de la Cooperación Externa.

a. Marco general: el rol del Ministerio de Cooperación Externa

El Ministerio de Cooperación Externa es la institución que tiene a su cargo la gestión de ayuda externa y la que firma, en representación del gobierno, los convenios correspondientes. La ayuda proveniente de organismos financieros multilaterales, sin embargo, recibe un tratamiento especial, como se detalla más adelante.

En 1992 (ver Ayendaño . doc. 306) los fondos de contravalor correspondientes a donaciones de alimentos son utilizadas para financiar el déficit fiscal. Estos recursos corresponden a depósitos efectuados por la Empresa Nicaragüense de Importaciones y la Empresa Nicaragüense de Insumos Agropecuarios.

Los fondos de contravalor, sumados a préstamos destinados al apoyo del programa de estabilización, superaron el monto del déficit fiscal, permitiéndole al gobierno incrementar sus depósitos en el Banco Central y utilizarlos para financiar el crédito hacia el sector privado.

Durante este año, el programa de inversiones públicas, originalmente presupuestado en \$326.2 millones, fue reducido a \$211.6 millones. Se contó con \$122.8 millones en préstamos externos destinados específicamente a 21 proyectos de inversión pública.

La cooperación alimentaria representó casi el 20 por ciento de la demanda de alimentos, pero tuvo además importancia por el uso de los fondos de contravalor detallado arriba.

b. Instituciones financieras

Como se indicó arriba, los préstamos con organismos financieros multilaterales reciben un tratamiento distinto al de los demás préstamos. En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es el Ministerio de Economía y Desarrollo quien suscribe los convenios, mientras que el Ministerio de Finanzas es quien lo hace con el Banco Mundial. Los convenios con el Fondo Monetario Internacional son manejados por el

Banco Central, quién también suscribe los convenios con el Banco Centroamericano de Integración Económica.

c. Cooperación Bilateral (Gobierno a Gobierno)

Los préstamos de gobierno a gobierno son gestionados y contratados directamente por el MCE. Los desembolsos son administrados por el Banco Central, quien recibe las divisas y acredita al gobierno el equivalente en moneda nacional.

Los préstamos oficiales para proyectos específicos también son gestionados por el MCE, pero la firma del contrato puede ser realizada por el MCE o por el organismo que tendrá a su cargo la ejecución del proyecto.

La gestión de donaciones oficiales corresponde al MCE. Sin embargo, en el caso de las donaciones en especie, una comisión integrada por el Ministerio de Economía, el Ministerio de Finanzas y el Banco Central supervisa la venta de los productos, cuyo resultado se deposita en una cuenta especial en el Banco Central. Esta cuenta es administrada de manera conjunta por el Banco Central y los donantes.

Un caso especial es la ayuda proveniente del programa PL-480, cuyos fondos de contravalor se han utilizado fundamentalmente para financiar el déficit fiscal.

d. ONG's.

Por último, en el caso de donaciones privadas (incluyendo las otorgadas por ONGs), los beneficiarios deben abrir una cuenta en el Banco Central, en donde se deposita el valor de la donación en moneda nacional.

3. Problemas y debilidades en la gestión de la ayuda externa.

En 1990, del total de ayuda externa programada se ejecutó apenas el 49.1 por ciento. Varias razones explican este alto nivel de sub-ejecución de la ayuda externa.

(a) La coordinación con los donantes

Al iniciarse la nueva administración, las relaciones de Nicaragua con donantes de ayuda externa se modifican sustancialmente, según fuera indicado más arriba. Con el objetivo de coordinar la ayuda y captar recursos para el Programa de Emergencia Nacional, el Gobierno de Nicaragua convocó a una Conferencia de Donantes en Roma, en junio de 1990. En esta conferencia se estableció el Grupo Consultivo de Nicaragua, establecido en 1990. El Grupo es coordinado por el Banco Mundial, y en él participan el FMI, el BID, y representantes de los países donantes. En forma paralela, la deuda externa es renegociada con el Club de París.

En la Conferencia de Donantes celebrada en Roma se acordó celebrar una segunda Conferencia de Donantes en Francia, en diciembre de ese mismo año. En esta segunda conferencia, Nicaragua solicitó: apoyo en la cancelación de la mora con el Banco

Mundial y con el BID; fondos de emergencia para programas destinados a atenuar el costo social de los programas de ajuste.

Como resultado de las gestiones presentadas en la Conferencia de París, Nicaragua recibió fondos por concepto de ayuda externa por un total de \$1.259 millones en 1991, utilizados para pagar la mora con el BID y el Banco Municipal, además de montos correspondientes a donaciones, préstamos concesionales, un préstamo puente y dinero para pagar dicho préstamo. Un componente importante de la cooperación externa en 1991 se utilizó para apoyar el Programa de Estabilización Económica, lo que incluía apoyo a la producción, financiamiento del déficit fiscal por medio del fondo de contravalor por concepto de ayuda alimentaria, el fortalecimiento de las reservas internacionales y la atención a grupos poblacionales de "alto riesgo".

Los arreglos para el pago de la mora con el Banco Mundial y el BID se determinaron en la reunión del Grupo Consultivo, realizada en Washington el 25 y 26 marzo de 1991, y en una reunión adicional celebrada en París el 16 y 17 de mayo de el mismo año.

En cuanto a la coordinación con las fuentes externas, De Franco y Sevilla señalan lo siguiente:

- 1) Existen diferencias entre el gobierno de Nicaragua y algunos de los donantes en cuanto a la determinación del marco de política económica. En opinión de algunas fuentes, el programa pudiera contener demasiados elementos heterodoxos.
- 2) La ayuda otorgada a Nicaragua, en términos per capita, es de las más altas del mundo. A pesar de ello, no se han generado hasta ahora incrementos importantes ni en la producción ni en los indicadores sociales, lo que ha llevado a roces e inconformidad por parte de los donantes.
- 3) A partir de 1992 se ha venido reteniendo, de manera temporal, la ayuda norteamericana canalizada por medio de la AID.

Algunos desarrollos recientes, además, han hecho que la consecución de ayuda externa se haga más difícil. El desmoronamiento del bloque socialista ha traído como consecuencia la aparición de todo un nuevo grupo de países que compiten por fondos de ayuda externa. Las políticas internas, altamente restrictivas, limitan la generación de fondos de contrapartida, y el clima de inestabilidad política y social predominante no es conducente al incremento de la inversión y la producción.

b. La coordinación interna

De Franco y Sevilla resumen de la siguiente manera los problemas de coordinación interna de la ayuda externa.

- 1) Los entes autónomos no suministran en forma oportuna y completa información al Banco Central sobre los préstamos que contratan. Esto repercute en violaciones de los techos de endeudamiento acordados con el FMI. El MCE ha tratado de ejercer

un mayor control sobre la gestión de recursos externos, a fin de solventar este problema.

- 2) La ejecución de desembolsos frecuentemente sufre retrasos. Esto se debe a la baja capacidad de ejecución de los usuarios de la ayuda externa, quienes muchas veces tienen poco conocimiento de los mecanismos y procedimientos de los organismos donantes. Además, restricciones financieras internas hacen que muchas veces los fondos de contrapartida no estén disponibles en forma oportuna.
- 3) Competencia entre instituciones, debido principalmente a razones de liderazgo personal. Organizaciones donantes han solicitado al gobierno desarrollar mecanismos que mejoren la coordinación entre instituciones internas, y el MCE sostiene con ese propósito reuniones mensuales con los organismos ejecutores nacionales.

Algunos otros problemas son identificados por Avendaño (Evaluación, 90-92).

- 1) Como resultado de la política de estabilización económica, se suspendieron o postergaron numerosos proyectos de inversión pública.
- 2) Igualmente, se restringió el otorgamiento de crédito interno para el financiamiento de proyectos que ya estaban en ejecución.
- 3) Retrasos asociados con el cambio de administración, con los consiguientes reajustes tanto institucionales como de personal, y cuyo resultado inicial es un retraso o entramamiento de los mecanismos de ejecución de los proyectos de cooperación externa.
- 4) Falta de coordinación de los organismos estatales con el MCE.
- 5) Huelgas en mayo y julio que paralizaron la administración pública.
- 6) La complejidad de los trámites y procedimientos de algunos de los donantes.

Esta situación de sub-ejecución de la ayuda externa mejoró considerablemente hacia 1992. Para el tercer semestre de dicho año, se había desembolsado el 37.0 por ciento del total de las donaciones programadas para el año, y el 79.8 por ciento de los préstamos, para un total de 62.0 por ciento de la ayuda externa programada en el año. Para este año, los principales límites al desembolso de la ayuda externa son la retención de parte de la ayuda estadounidense, y la sub-ejecución del programa de inversiones públicas, como parte de la política financiera asociada al programa de estabilización.

Durante 1993 se han realizado una serie de esfuerzos para mejorar la eficiencia en el uso y programación de los recursos externos. En particular, el MCE ha procurado fortalecer sus relaciones con:

- 1) El Ministerio de Finanzas. El objetivo es mejorar el registro de los montos de cooperación externa que son incorporados en el presupuesto del sector público,

especialmente los montos relacionados con donaciones externas que generan fondos de contravalor que se utilizan para financiar el déficit fiscal.

- 2) El Ministerio de Economía y Desarrollo. El objetivo es determinar el financiamiento externo para los proyectos incluidos en el programa de inversiones públicas.
- 3) El Banco Central de Nicaragua. El objetivo es proyectar el financiamiento externo de manera anual, con actualizaciones trimestrales, manteniendo registros de las donaciones y préstamos contratados y desembolsados.
- 4) En resumen, la estrategia de fortalecimiento de la capacidad de gestión y racionalización de los recursos externos ha estado centrada en el mejoramiento del sistema de información, el fortalecimiento de la coordinación inter-institucional, el fortalecimiento de la coordinación con la comunidad donante, y el desarrollo de estrategias explícitas de financiamiento externo. En conversaciones con funcionarios del MCE se hizo notar, sin embargo, que este último esfuerzo se ve limitado por la falta de un Plan Nacional de Desarrollo que fije parámetros y objetivos para la ayuda externa.

IV EL CASO DE EL SALVADOR

A. El Contexto de la ayuda externa, 1970-1993.

El final de la década de los setenta marca un hito en la historia de El Salvador. Los problemas estructurales de la economía y la sociedad salvadoreñas - alta concentración del poder económico y político, sobrepoblación, pérdida de competitividad internacional de las exportaciones tradicionales - se combinan con una serie de fenómenos coyunturales, propiciando el inicio de un período de renovada violencia política e insurgencia popular.

Las causas de la crisis política y económica son múltiples, pero es posible identificar algunos de los elementos que la precipitan:

- 1) El aumento en las tasas de interés a nivel internacional, que hizo que el costo de servir la deuda externa creciera de manera acelerada.
- 2) La reducción dramática en los precios internacionales del café, el cual en algunos años ha aportado cerca del 60% del total de divisas por concepto de exportación de la economía salvadoreña.
- 3) La crisis política nicaragüense y la disrupción del Mercado Común Centroamericano asociada con dicha crisis.
- 4) El rápido aumento de los precios internacionales del petróleo a raíz de los "shocks" petroleros de este período.

Si bien los elementos listados arriba afectan de manera común a la mayor parte de las economías centroamericanas en este período, en el caso salvadoreño su impacto se ve magnificado por el recrudecimiento de la guerra civil. La inversión cayó rápidamente en estos años, y el déficit fiscal llegó a alcanzar niveles del 12 por ciento del PIB al inicio de los años 80. La infraestructura económica del país fue seriamente dañada por la guerra, el déficit de la balanza comercial llegó a representar más del 15 por ciento del PIB en algunos años, y la deuda externa alcanzó niveles que la hicieron inmanejable.

En este contexto, la economía salvadoreña fue objeto de cambios estructurales de gran importancia. La transformación de la estructura de la tenencia de la tierra, con amplio apoyo del gobierno norteamericano en sus fases iniciales, fue una de las prioridades del gobierno de Napoleón Duarte. Asimismo, durante este gobierno fue nacionalizada la banca salvadoreña, únicamente para ser re-privatizada durante la administración de Alfredo Cristiani.

La asistencia externa creció rápidamente en este período, en buena medida como un reflejo de la importancia geopolítica de El Salvador y del deseo de los Estados Unidos

de mantener la estabilidad de los gobiernos centroamericanos con quienes tenía relaciones amistosas. En 1983, la ayuda externa recibida por El Salvador fue del \$181 millones, mientras que en 1989, año en que llega al gobierno el partido Arena, la ayuda fue de \$700 millones.

Al final de la década de los noventa, se logran importantes avances en la estabilización y en la transformación estructural de la economía, los cuales, a pesar de que todavía son incipientes y frágiles, ya han empezado a mostrar frutos positivos. En 1993 el país goza de paz por primera vez en más de una década. Según el "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe para 1993" de la CEPAL, el PIB tuvo un crecimiento de 5 por ciento con relación al año anterior. La construcción creció en un 10 por ciento, los servicios básicos en un 12 por ciento y la industria manufacturera en un 8 por ciento. El sector de la electricidad y agua se expandió en 17 por ciento, mientras que la industria minera y la explotación de canteras lo hicieron en alrededor de un 10 por ciento. Aún el sector agropecuario, afectado por problemas climatológicos y una disminución en la superficie cosechada, creció a una tasa del 3 por ciento. El empleo también creció, sobre todo en la construcción, y en menor medida en la industria, comercio y en los servicios. La inflación, que fuera del 20 por ciento en 1992, se redujo a 13 por ciento en 1993.

En 1993 también se da una recuperación del sector externo. Los términos de intercambio de la economía salvadoreña crecieron 0.5 por ciento, lo cual, si bien es un incremento modesto, representa un contraste con América Latina en su conjunto, para la cual los términos de intercambio se deterioraron en un 5 por ciento. Las exportaciones aumentaron en un 22.7 por ciento con respecto al año anterior. A pesar de estos desarrollos positivos, las exportaciones en 1993 representaron apenas un 67 por ciento de las exportaciones en 1980.

Las importaciones crecieron en un 9 por ciento, destacándose el crecimiento de los bienes de capital, que crecieron un 34 por ciento, los combustibles - 9 por ciento - los materiales de construcción - 19 por ciento - y los bienes de consumo - 6 por ciento -. El déficit comercial aumentó un 240 por ciento con respecto al año anterior, pero las reservas de divisas se incrementaron en \$150 millones como resultado del flujo de capital.

En 1993, el déficit del sector público es equivalente al 3.2 por ciento del PIB, mientras que en 1992 el porcentaje había sido 4.5 por ciento. La deuda pública externa desembolsada de El Salvador ascendía a fines de 1993 a \$2,015 millones, mientras que en 1992 había sido de \$2,338. Entre 1990 y 1993 se reestructuró, con el Club de París, el 100 por ciento del servicio correspondiente a \$143 millones de la deuda, en términos muy favorables. Además, en diciembre de 1992 los Estados Unidos anularon \$464 millones de la deuda bilateral que El Salvador tenía con ese país.

La información presentada en los párrafos anteriores permite comprender el papel fundamental que la cooperación externa ha tenido en los últimos 15 años en El Salvador. Esta cooperación, aunada a las remesas enviadas por los expatriados salvadoreños -

estimadas por algunos expertos en \$700 millones anuales - fueron elementos esenciales para la supervivencia del país durante los años del conflicto militar. Ni la economía ni el sistema político del país hubieran podido sobrevivir este período sin tales apoyos.

B. La ayuda externa, 1992.

1. Generalidades.

El Salvador se convierte en un receptor importante de la cooperación técnica y financiera internacional a partir de 1983. A partir de 1986, la mayor parte de la ayuda es de carácter bilateral. En 1989, la asistencia externa había llegado a representar el 12 por ciento del PIB.

La principal fuente de ayuda bilateral ha sido la AID, y el BID ha sido el principal proveedor de ayuda multilateral. En el período 1983-1989, estas dos entidades suministran casi el 90 por ciento de la ayuda que el país recibió. Es importante notar que los Estados Unidos tienen una relación muy estrecha con el Banco, del cual son uno de los principales contribuyentes.

Es importante notar, además, que el 64.3 por ciento de la cooperación externa en este período corresponde a donaciones. Los Estados Unidos son el principal cooperante externo en este período, aportando un 65.6 por ciento del total de ayuda recibida por El Salvador.

Para el período 1992-1995, de acuerdo al Informe Preliminar sobre el Marco de la Cooperación Externa en El Salvador, la asistencia externa programada para El Salvador asciende a \$2,230.2 millones, lo que corresponde a un promedio anual de \$557.5 millones. Es de notar que este monto es aún mayor que el recibido por el país en los últimos años, durante los cuales el promedio anual ha sido de \$457.2 millones. Se prevé que en este nuevo período la cooperación multilateral tendrá mayor importancia de la que había tenido anteriormente, y que un mayor porcentaje de la ayuda se destinará a aspectos directos del desarrollo socioeconómico del país. Después de 1995, se espera una reducción drástica de la ayuda a El Salvador.

2. El marco institucional

El desarrollo de las instituciones públicas en El Salvador es débil. La capacidad de los organismos del gobierno para realizar sus funciones es objeto de un fuerte cuestionamiento, tanto interna como externamente. El esquema de manejo interno de la cooperación técnica y financiera no escapa a esta constante, a pesar de que en los últimos años se han realizado importantes - y relativamente exitosos - esfuerzos por mejorar esta situación.

Tres organismos del gobierno tienen la responsabilidad del manejo de la cooperación externa en El Salvador: i) el Ministerio de Relaciones Exteriores; ii) el Ministerio de

Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social y; iii) El Ministerio de Hacienda. Este último Ministerio asigna las contrapartidas a los programas que así lo requieren. Las funciones de estos tres ministerios están recogidas en el Decreto # 24, publicado en el Diario Oficial el 18 de abril de 1989, y el cual reglamente el funcionamiento interno del Poder Ejecutivo.

El mencionado decreto establece, en lo pertinente al documento presente, lo siguiente:

- 1) El Ministerio de Relaciones Exteriores, MIREX, tiene las siguientes responsabilidades:
 - El artículo 32-1 responsabilidad a la Cancillería - MIREX - de "conducir las relaciones con los gobiernos de otros países, organismos y personas jurídicas internacionales, así como dirigir la política externa de El Salvador".
 - El artículo 32-2 responsabiliza al MIREX de "gestionar, negociar y firmar tratados, convenciones y acuerdos internacionales, oyendo la opinión de la Secretaría interesada por razón de la materia cuando fuera del caso".
 - MIREX tiene, asimismo, tiene la responsabilidad de "Atender y canalizar las solicitudes y peticiones del Cuerpo Diplomático, Consular y Organismos Internacionales acreditados en El Salvador, así como las de nuestro gobierno a los países extranjeros por medio de nuestros representantes diplomáticos y consulares", según el artículo 32-3. En el artículo 32-5 se añade que la cancillería debe "canalizar toda comunicación de los diferentes Ministerios y otras dependencias del Gobierno, a los representantes diplomáticos del país en el extranjero".
- 2) El Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social tiene asignado, de acuerdo al artículo 33 lo siguiente:
 - "Planificar y orientar en coordinación con los Ministerios correspondientes, las actividades económicas y sociales de la Nación a nivel global, sectorial, urbano y regional".
 - "Armonizar las acciones gubernamentales con las del sector privado, bajo los principios, normas y decisiones de políticas del desarrollo económico y social"
 - "Definir de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, la política presupuestaria del Sector Público, y estudiar conjuntamente con dicho Ministerio los proyectos de Ley de Presupuesto General y de Presupuestos Especiales, a fin de que se ajusten a los planes generales de desarrollo económico y presentarlos al Presidente de la República, quién los someterá al Consejo de Ministros para los efectos consignados en la Constitución".
 - "Evaluar la situación financiera del país de conformidad a las estrategias de los planes de corto, mediano y largo plazo y recomendar, conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, las medidas relacionada con los requerimientos del gasto público y su financiamiento".

- "Recomendar al Ministerio de Hacienda, la suspensión de la utilización de las asignaciones en los programas y proyectos, cuando no se ejecuten conforme a lo programado".
- "Administrar recursos internos o externos destinados al estudio de proyectos de preinversión de interés nacional".
- "Formular en coordinación con las instituciones correspondientes y con base en los planes de desarrollo económico y social, los programas de asistencia técnica, así como estudiar, gestionar, administrar y coordinar la distribución de la ayuda técnica que los organismos internacionales, gobiernos, entidades extranjeras y particulares otorguen al gobierno de El Salvador, Instituciones Oficiales Autónomas y demás entes estatales".
- "Formular conjuntamente con el Ministerio de Hacienda en base a los planes de desarrollo, los programas de ayuda financiera; así como gestionar y negociar conjuntamente con dicho Ministerio y la Secretaría de Estado o entidad correspondiente, la contratación de empréstitos con los organismos internacionales, gobiernos, entidades extranjeras y particulares".
- "Integrar con los ministerios de los diferentes ramos, Instituciones Oficiales Autorizadas y demás entidades públicas y privadas, las comisiones de planificación necesarias para el cumplimiento de los objetivos de los planes de desarrollo y dictar los reglamentos para su operación".

Vale destacar que lo mencionado en los puntos anteriores recoge casi textualmente lo expresado en el "Reglamento Interior del Poder Ejecutivo", decreto # 41, Diario Oficial # 87, Tomo 251, del 12 de mayo de 1976, lo que denota cierta consistencia en cuanto a la política básica de la planificación. Es interesante mencionar que el 8 de enero de 1976 fue promulgada la ley que crea la Secretaría de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, también llamada Ministerio, en reemplazo del Consejo Nacional de Planificación Económica, que había sido creado en 1973.

3) En lo que respecta a las responsabilidades del Ministerio de Hacienda, el artículo 36 del decreto de marras especifica las siguientes;

- "Dirigir las finanzas públicas y definir y orientar conjuntamente con el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, la política financiera del estado".
- "Participar con el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social en la formulación de la política de gastos públicos y proponer a dicha Secretaría de Estado, las acciones o medidas que estime convenientes para que sean utilizados en mejor forma los fondos asignados a los diferentes programas y proyectos de los entes del sector público".

- "Proponer al Presidente de la República, para la consideración del órgano legislativo los Proyectos de Decretos de la emisión o contratación de empréstitos al sector público, y administrar el servicio de la deuda externa".
- 4) Finalmente, en cuanto a otros organismos del sector público, se establece lo siguiente:
- "Los Ministerios y entes descentralizados deberán establecer unidades de planificación encargadas de preparar programas y proyectos de sus respectivos sectores conforme a las normas establecidas en los Planes de Desarrollo Económico y las dictadas por el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social" (artículo 55).
 - "Los Ministerios y demás instituciones del sector público, están en la obligación de proporcionar al Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y social, toda la información que este solicite, relacionada con el cumplimiento de sus funciones" (artículo 57).

Es evidente entonces que la responsabilidad esencial del manejo de la cooperación internacional recae sobre MIPLAN. La Cancillería realiza funciones de enlace entre MIPLAN y las instancias otorgantes de la cooperación externa, por medio de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales. Sin embargo, la responsabilidad sustantiva de las negociaciones corre por cuenta de MIPLAN, con la debida coordinación con el Ministerio de Hacienda, El Banco Central de Reserva y los entes locales ejecutores.

En términos generales, la administración se ha caracterizado por ser disciplinada y por haber reducido al mínimo las rencillas entre los jefes de diversas instituciones, lo que ha facilitado sustancialmente la labor de MIPLAN.

Dentro de MIPLAN, la gestión de la cooperación externa se lleva a cabo por medio de las siguientes organizaciones:

- 1) Dirección de Cooperación Financiera Internacional, o Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE), creada en 1976, con las siguientes responsabilidades:
 - Preparar y administrar el Presupuesto Extraordinario para la reactivación Económica, lo que incluye proyectos financieros y contrapartidas para los de cooperación técnica. El Presupuesto Extraordinario se nutre de fondos de contrapartida y de fondos de carácter extranacional, provenientes tanto de donaciones como de empréstitos para el desarrollo (es decir, aquellos que operan a largo plazo y en términos concesionales).
 - Actuar como eje central del sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINACIP). En el SINACIP participan, además de las tres entidades claves desde el punto de vista sustantivo, la Cancillería por medio de la DAES, así como los Ministerios, las Instituciones Oficiales Autónomas, Empresas del Estado y las Municipalidades. También participa el Grupo Asesor Económico y Social (GAES), el cual está constituido por personalidades notables y reconocidas como entendidas en la temática

socio-económica, y es coordinado por MIPLAN, quien también provee el apoyo secretarial al SINACIP.

- Participar el Comité de Deuda Externa, junto con el Ministerio de Hacienda, –por medio de la Dirección General de Presupuesto (DIGEPRES)– y el Banco Central de Reserva. No existe secretaría fija y el comité se reúne todas las semanas. Este comité ha hecho posible un mayor control sobre las reservas de divisas, el nivel de endeudamiento, el peso de las contrapartidas –y su impacto macroeconómico en lo que respecta a la monetización– y ha facilitado el cumplimiento de los compromisos con el Club de París.
 - Todos los proyectos de empréstito van al Congreso, que autoriza la suscripción del convenio respectivo, que luego debe retornar al Congreso vía Ministerio de Relaciones Exteriores, para recibir la ratificación correspondiente. El Ministerio de Hacienda, en estrecha colaboración con MIPLAN, es el responsable de la presentación al Congreso. En el caso de las donaciones solamente se requiere ratificación, no aprobación, por parte del Congreso. La cooperación técnica no requiere ser ni autorizada ni ratificada por el Congreso.
 - Realiza, además de las funciones de programación propias de su ubicación, auditorías físicas y financieras, así como evaluaciones periódicas y finales, a fin de evaluar si lo programado se está ejecutando correctamente. Esta labor es coordinada con los organismos donantes y sus misiones especiales de identificación y evaluación de proyectos. En muchos casos, la labor se facilita en virtud de la estrecha relación que SETEFE mantiene con los directores de proyectos, sean estos nacionales o extranjeros.
- 2) La Dirección de Cooperación Técnica Internacional (DCTI).
- Es el órgano por medio del cual MIPLAN cumple con sus responsabilidades en cuanto a la administración general y coordinación de la cooperación técnica internacional. Es el organismo nacional de coordinación y enlace de la cooperación técnica internacional. Según Cerdán, Martín y Raggí, "es el conducto oficial para la canalización técnica de todas las solicitudes y proposiciones de proyectos de CTI provenientes de todas las instituciones demandantes (locales) y oferentes (externas) y a través de las cuales se requiere o se propone otorgar CTI". La relación hacia el exterior es a través de la Cancillería, por medio de DAES.
- 3) Otras funciones.
- La auditoría presupuestaria es realizada por el Ministerio de Hacienda y la Corte de Cuentas, que es el organismo contralor del Estado.
 - Las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional las maneja el BCR en colaboración con MIPLAN y el Ministerio de Hacienda. Los fondos de los empréstitos del FMI son administrados por el BCR, sin injerencia de la SETEFE.
 - Los programas de ajuste estructural con el BIRF –que tienen gran importancia como apoyo a la balanza de pagos de El Salvador– son negociados e

implementados por MIPLAN, por medio del Presupuesto Extraordinario, de cuya ejecución MIPLAN es responsable.

- En el caso de la Comunidad Económica Europea, que solo otorga donaciones, los fondos son manejados directamente por la Comunidad, y la SETEFE gira las contrapartidas y audita el proceso de desembolso y ejecución.

3. La condicionalidad de la ayuda.

La cooperación internacional está condicionada en gran parte por las propias políticas de los donantes, las que son más claras y evidentes en el caso de algunas entidades bilaterales, tales como la AID, en cuya gestión pesan mucho las consideraciones político-ideológicas.

Algunas entidades donantes solicitan esquemas particulares de desembolso y manejo de los proyectos específicos de acuerdo a las políticas y requerimientos de los donantes. En muchos casos, no existe margen para negociación de estas particularidades. Esto es evidente en el caso de la cooperación con AID, AECI y PNUD —el cual utiliza diferentes esquemas dependiendo de la agencia donante y del tipo de operación—. El PNUD también funciona con base en un esquema de fideicomiso, por lo que cobra una comisión. El caso de la OIT es muy particular y esto hace que una gran parte de la cooperación técnica que se canaliza a través de ella vaya directamente a las asociaciones gremiales, empresariales y sindicales. Lo mismo sucede con UNICEF en lo que respecta a las ONGs con que trabaja.

Entidades como la AID, la CEE, el BIRF, el BID y el FMI practican la llamada condicionalidad cruzada, tanto en los aspectos políticos como en los económicos. En algunos casos, la cooperación financiera se ha condicionado a la aprobación de proyectos de ley específicos, tales como la ley de yodización y la ley de hidrocarburos.

4. ONGs

Los países europeos —especial, pero no exclusivamente los escandinavos—, el ACDI, la AID, así como ONGs externas (organizaciones religiosas, sindicales, empresariales, cooperativas, políticas, o fundaciones como la Friederich Eber o Konrad Adenauer) trabajan directamente con las ONGs locales. Esta práctica ha generado algún tipo de problema, lo que tiende a disminuir la confianza mutua entre los gobiernos, en la opinión de los funcionarios entrevistados en la elaboración del presente documento.

Las ONG's locales tienden a ser receptoras sobre todo de donaciones. Esta cooperación escapa al control del gobierno, y por razones comprensibles tendió a ser voluminosa en los tiempos del conflicto armado e intransigencia entre los agentes sociales salvadoreños. La modalidad de ayuda directa a las ONGs también responde a una práctica, popular en los últimos años, de "potenciar" a los entes privados, en un esfuerzo por despolitizar y mejorar la eficiencia en la ejecución de los proyectos de cooperación externa (sin embargo, se ha sostenido la tesis de que este tipo de práctica

lleva al establecimiento de una estructura paralela de gobierno, la cual no es políticamente neutra, pero si escapa al control de los gobiernos electos locales).

La cooperación internacional ha fortalecido las instituciones locales tanto gubernamentales como privadas. En el caso de estas últimas, funcionarios de MIPLAN y la Cancillería expresan la opinión de que sin la cooperación externa entidades como FUSADES, FEPADE, HABITAT, Empresarios Juveniles, FUNDASAL y CORDES, entre otras, no existirían, o no desarrollarían el nivel de actividades de que han sido capaces en los últimos años.

5. Coordinación con los donantes

El personal de SETEFE y DCTI coincide en que no ha grandes discrepancias entre el gobierno de El Salvador y los donantes, los cuales tienen claro el panorama local y plantean proyectos específicos luego de misiones de identificación que en general están bien planeadas y son bien ejecutadas. En general, el proceso de adaptación a las prioridades señaladas por las entidades cooperantes externas no ha sido doloroso. Las relaciones con la comunidad internacional de donantes son buenas.

Las relaciones con grupos específicos de coordinación de los donantes, tales como el Club de París y los Grupos Consultivos del BIRF y el BID —este de carácter regional— han sido muy buenas, y han contribuido a crear un clima favorable para la cooperación externa.

No parece que se perciba como distorsionante el impacto de los proyectos de cooperación técnica y financiera en las instituciones del Estado. Todo lo contrario: existe la impresión de que la cooperación externa ha permitido desarrollar proyectos dentro del aparato estatal que de otra forma no se hubieran podido desarrollar.

6. Problemas y debilidades en la gestión de la ayuda externa

Aunque en general SETEFE es considerado como un organismo sólido y eficiente, tanto este organismo como DCTI necesitan mejorar la capacidad de negociación de sus funcionarios.

La DCTI no cuenta actualmente con los mecanismos que requiere para cumplir su misión. En esto coinciden tanto los funcionarios como los informes consultados en la elaboración del presente documento. La administración de la cooperación técnica internacional no es sistemática, existe escasa normatividad sistémica, faltan metodologías, instructivos y procedimientos dictados por la CTI. La mayor parte de las entidades públicas no siguen los canales adecuados en el manejo de la CTI, y hay deficiencias en cuanto a la calidad y cantidad de proyectos potenciales sujetos de la cooperación técnica internacional. No hay coherencia de criterios y es difícil otorgar prioridad a los proyectos si estos no se tramitan por medio de los canales establecidos. Asimismo, hay problemas de información y escasez de recursos humanos capacitados en el ramo.

Con el propósito de corregir lo anterior, se ha planteado un proyecto de ley para la creación de un Sistema Nacional de Cooperación Técnica Internacional (SINCOTEC), concebido en forma similar al SINACYC, con la DCTI como eje, en estrecha colaboración con la DAES, SETEFE y la DIGEPRES. Con la DCTI a la cabeza, el SINCOTEC funcionaría bajo el principio de "centralización normativa" y "descentralización ejecutiva".

El SINCOTEC se plantea como un subsistema del Sistema Nacional de Planificación, según lo establece el llamado Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE), establecido mediante el decreto # 89 del 18 de abril de 1989.

La idea es que en el SINCOTEC participen todas las instituciones del sector público y privado que solicitan y reciben los recursos de la CTI. MIPLAN aspira a que la mayor parte de los recursos se canalicen por la vía pública. Se aspira a reformar convenios internacionales establecidos a la luz de la premura con que se manejan las cosas cuando hay grandes y urgentes necesidades, y que de una forma u otra propician la asistemia. Algunos de los entrevistados consideran como el talón de Aquiles de la propuesta de creación del SINCOTEC la actitud de algunas fuentes donantes, las que no apoyarían este proyecto por temor a perder la libertad de acción de que hoy disfrutan.

La capacidad de ejecución de proyectos, tanto financieros como de cooperación técnica, sigue siendo débil tanto en las entidades miembros del SINACYC como las que integrarían el SINCOTEC. Las relaciones sistémicas, tanto en una como en la otra actividad no son lo suficientemente sólidas todavía, y la institucionalidad local tiende—en muchos casos inclusive alentada por las entidades donantes internacionales— a salirse de los esquemas por ley establecidos, lo que es causa de fricciones y retrasos en la concesión y ejecución de proyectos.

Otro problema es la obtención o asignación oportuna de los recursos líquidos de contrapartida necesarios para ciertos proyectos, lo que en muchos casos ha atrasado considerablemente los desembolsos por parte de los donantes externos. El proceso de presupuestación nacional presenta rigideces tanto de carácter administrativo como de existencia de fondos. Esto hace que no se tenga flexibilidad para incorporar contrapartidas de programas o proyectos que no estaban previstos al elaborarse el presupuesto. Esto es un problema serio en El Salvador, en virtud del monto de la cooperación que recibe y del dinamismo con que esta se modifica, ligada, como está, a condicionamientos referentes a la solución de la problemática político-social del país.

Una deficiencia importante es la inexistencia de una coordinación clara entre los programas de cooperación nacional y regional (centroamericana), lo que lleva a duplicaciones en algunas áreas. Tampoco existe coordinación estrecha entre MIPLAN y el Ministerio de Economía, el cual maneja el Programa Especial de las Naciones Unidas para Centro América.

Un problema más general es la falta de objetivos claros para la cooperación internacional. En ausencia de dichos objetivos, no se puede determinar si la cooperación internacional está siendo bien aprovechada o no.

Pareciera que el Gobierno de El Salvador está visualizando seriamente la necesidad de mejorar los esquemas de la cooperación financiera y técnica de fuentes externas. Esto es particularmente importante para la cooperación técnica, debido a que ya existe un mayor grado de sistematización en el manejo de la cooperación financiera.

Da la impresión de que el esfuerzo que se hace es serio y evidentemente el personal, tanto de la Cancillería como en MIPLAN es profesional y entiende su trabajo. Con apoyo político local y disciplina de la institucionalidad pública y privada, así como de la comunidad donante internacional, estarían dadas las condiciones para que el proceso de mejoramiento del esquema de manejo de la cooperación externa se consolide y dinamice.

V CONCLUSIONES GENERALES

Del examen de los casos de Costa Rica, Nicaragua y El Salvador surgen una serie de constantes que caracterizan el manejo de la ayuda externa en todos los casos. Estas constantes pueden plantearse como "tensiones" o "conflictos" entre determinadas tendencias en el manejo de la ayuda externa, los cuales, lejos de tender a encontrar una solución definitiva en el período que estudiamos, tienden a definir un patrón cíclico, en que cada uno de los polos del conflicto domina por un período relativamente corto. Pueden identificarse, en particular, las siguientes tensiones:

- 1) Una tensión entre los organismos técnicos responsables de la cooperación, típicamente Ministerios de Planificación o sus equivalentes, y los Ministerios de Relaciones Exteriores. El "centro de gravedad" en la gestión de la ayuda externa parece oscilar entre estos dos tipos de entidades. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, al iniciarse un nuevo gobierno en 1994, y después de un período en que el rol del Ministerio de Planificación en el manejo de la cooperación externa fue disminuyendo en la práctica, a pesar de las claras atribuciones que la ley le otorga al Ministerio, pareciera que va a empezar un nuevo período en se enfatiza el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores, al cual estaría adscrita la Agencia de Cooperación Externa que el gobierno entrante ha propuesto.
- 2) Asimismo, hay una tensión entre los esfuerzos por centralizar y controlar la ayuda externa en una o dos agencias - típicamente en los Ministerios de Relaciones Exteriores y en el de Planificación - y los deseos tanto de los receptores como de algunos de los donantes por gestionar directamente la ayuda externa. Esta tensión expresa el conflicto entre un enfoque que pretende racionalizar y optimizar el uso de la ayuda a nivel global, prestando atención a su efecto sobre la balanza de pagos y el nivel de endeudamiento externo de la economía, y el enfoque de donantes y receptores especializados, más interesados en agilizar el trámite y desembolso de proyectos específicos.
- 3) Aun más, hay una tensión entre el deseo de formalizar los mecanismos de gestión de la ayuda externa, y el deseo de actuar con la mayor flexibilidad posible, lo que en muchos casos lleva a ignorar esos canales formales. En el caso de la AID, en particular, ha habido períodos en que esta agencia ha tenido control directo de una gran parte de los fondos facilitados, sin sujetarse a los controles usuales en términos de aprobación Legislativa y estrecho control ministerial en la ejecución de los proyectos.
- 4) Existe también una tensión entre el uso de la ayuda para los fines específicos de cada proyecto, y su uso simplemente como apoyo a la balanza de pagos. En el caso de El Salvador, por ejemplo, hay períodos en que la ayuda externa juega un papel tan crítico en el mantenimiento de los balances externos del país, que el

papel de apoyo a la balanza de pagos domina por completo los proyectos específicos que se pudieran haber estado impulsando.

Asimismo, existen otros problemas que parecen ser comunes a todos los países de la región, los que se enumeran a continuación:

- 1) Los mecanismos sofisticados de control de la gestión y ejecución de los proyectos de ayuda externa demandan una gran cantidad de personal altamente calificado. Típicamente, los gobiernos centroamericanos enfrentan una aguda escasez de este tipo de recurso, y este es uno de los factores que contribuyen a que los trámites previstos en las leyes que regulan la cooperación externa muchas veces se conviertan en una mera formalidad. Dada la escasez de personal, el cumplimiento riguroso de los trámites legales probablemente llevaría a una virtual paralización del proceso de gestión y de la ejecución de los proyectos de ayuda externa.
- 2) Con frecuencia los países analizados encuentran dificultades para ejecutar los proyectos de cooperación externa que les son aprobados, y las carteras de los diversos países muestran grados variables, pero casi siempre severos, de subejecución. Esto refleja al menos tres tipos de problemas: escasez de personal técnico vinculado a la gestión de la ayuda externa en general; escasez de personal técnico y capacidad de ejecución en las instituciones receptoras de la ayuda; finalmente, y este es tal vez el punto más importante, la condicionalidad cruzada con los organismos internacionales, y los límites en la magnitud del déficit del sector público, también limitan severamente la capacidad de ejecución de los proyectos. Deben distinguirse dos formas en que estos límites sobre el déficit limitan la capacidad de ejecución de los proyectos. Por una parte, los países enfrentan dificultades para proveer los fondos de contrapartida que requieren algunos proyectos. Por otra parte, la contabilidad del déficit, tal como es utilizada para evaluar las metas típicamente acordadas con los organismos financieros multilaterales, no distingue entre gastos operativos y gastos de inversión. En este marco conceptual, la ejecución de un préstamo externo implica, tautológicamente, un incremento del déficit, y el cumplimiento de las metas de la condicionalidad cruzada puede hacerse incompatible con la ejecución de la cartera de proyectos de cooperación externa, a menos que otros componentes del gasto público sean recortados.
- 3) En todos los casos, el desarrollo de la institucionalidad es débil, y el rol de las diversas instituciones vinculadas a la ayuda externa varía sustancialmente de un gobierno al otro, dependiendo de las preferencias de la administración de turno. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, MIDEPLAN ha jugado un papel central en la gestión de la ayuda externa en algunos períodos, y en otros se ha limitado a la aprobación meramente formal (rubber-stamp) de proyectos en cuya gestión y negociación tuvo un rol despreciable. Esta variabilidad en el rol de las diversas instituciones dificulta la acumulación de experiencia y tradiciones institucionales, y hace difícil la retención de personal especializado en las instituciones cuyo rol se

ve disminuido en una administración determinada. Esta misma debilidad institucional contribuye a mantener vigente la tradición de negociaciones directas entre organismos donantes y receptores, ya que con frecuencia los organismos que supuestamente deben otorgar "autorización previa" a la gestión de ayuda externa no tienen ni la capacidad técnica para revisar y evaluar todos los proyectos que se están gestionando en un momento determinado, ni el respaldo político para forzar el cumplimiento del requisito de "autorización previa"

- 4) En todos los casos pareciera que la evaluación "ex post" de los proyectos de cooperación externa no recibe una alta prioridad. Esto probablemente refleja en parte el hecho de que la ayuda externa, más allá de los propósitos específicos de cada proyecto, ha jugado un papel importante como apoyo a la balanza de pago de todos los países estudiados. En estas circunstancias, cada año existe presión para conseguir nuevos fondos, y existen muy pocos incentivos para evaluar si los fondos contratados con anterioridad han sido utilizados óptimamente o no.

Concluimos esta sección con dos cuadros comparativos del manejo de la ayuda externa en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. El primer cuadro, en página 46, describe el manejo de la cooperación técnica, y el segundo, en página 47, describe el manejo de la cooperación financiera. La lectura de estos dos cuadros puede dar la impresión de que de los tres casos estudiados, Costa Rica es el que tiene el mayor desarrollo de instituciones y mecanismos encargados del manejo de la cooperación externa. Es necesario hacer dos comentarios a este respecto. Primero, ya en la introducción habíamos notado que el acceso a información que tuvimos para la elaboración de este trabajo fue desigual para los distintos países. En consecuencia, el hecho de que en los cuadros comparativos haya más casillas en blanco para El Salvador y Nicaragua podría simplemente reflejar que la información que obtuvimos no es lo completa que hubiésemos querido. Segundo, el desarrollo de sofisticados mecanismos formales no necesariamente va acompañado de una práctica institucional que los implemente. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, el marco legal establece un papel central para MIDEPLAN en el manejo de la ayuda externa. Sin embargo, en la práctica el rol de dicho Ministerio se ha venido reduciendo prácticamente al de la aprobación rutinaria y puramente formal de los proyectos que se le presentan. En contraste, en Nicaragua el Ministerio de Cooperación Externa aparentemente sí ha logrado centralizar en buena medida el manejo de la cooperación externa. Y si bien funcionarios de esa entidad se quejan de que la falta de un Plan Nacional de Desarrollo dificulta la elaboración de Planes Nacionales de Cooperación Técnica, en otros países centroamericanos los Planes Nacionales, aunque sí se elaboran, no son utilizados como herramientas de planificación.

	El Salvador		Nicaragua		Costa Rica	
	Organismos	Legislación	Organismos	Legislación	Organismos	Legislación
Cooperación Técnica						
Principales responsables	Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Hacienda	Decreto N. 24, 1989	Ministerio de Cooperación Externa		Ministerio de Planificación Nacional y Ministerio de Relaciones Exteriores	Ley de Planificación Nacional, N. 5525
Inicio de la gestión	Ministerio de Planificación					
Aprobación del proyecto	Ministerio de Planificación				Ministerio de Planificación Nacional	Ley de Planificación Nacional, N. 5525
Trámite ante el donante	Ministerio de Relaciones Exteriores	Decreto N. 24, 1989			Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Ley de Planificación Nacional, N. 5525 y Decreto Ejecutivo N. 3370-RE, 1973
Fiscalización y evaluación ex-post	Ministerio de Planificación	Decreto N. 24, 1989			Ministerio de Planificación Nacional	Ley de Planificación Nacional, N. 5525

	El Salvador		Nicaragua		Costa Rica	
	Organismos	Legislación	Organismos	Legislación	Organismos	Legislación
Cooperación Financiera						
Principales responsables	Ministerio de Relaciones Exteriores, MIPLAN, Ministerio de Hacienda	Decreto N. 24, 1989	BID y bilaterales: Ministerio de Economía; BM: Ministerio de Finanzas; FMI: Banco Central		Ministerio de Hacienda, Autoridad Presupuestaria, Banco Central	
Autorización previa para inicio de gestiones					MIDEPLAN, Ministerio de Hacienda, Banco Central y Autoridad Presupuestaria	Ley de Planificación Nacional, N. 5525 y Ley de Reestructuración de la Deuda, N. 7010.
Instituciones del sector público no financiero					Autoridad Presupuestaria y Banco Central	Ley 6821, 1982, Ley Orgánica del Banco Central, Ley 6947, 1984
Instituciones descentralizadas, empresas en que el Estado posea más del 50% de las acciones					Autoridad Presupuestaria y Banco Central	Ley 6947, 1984 y Ley Orgánica del Banco Central
Bancos Comerciales del Sistema Bancario Nacional					Banco Central	Ley Orgánica del Banco Central, N. 1552
Dictamen favorable					Banco Central	Ley 6947
Trámite ante el Donante	General: Ministerio de Hacienda, y MIPLAN. FMI: Banco Central, MIPLAN y Ministerio de Hacienda				Ministerio de Hacienda	Decreto Ejecutivo N. 8654-P-H, 1978
Aprobación final del proyecto	Congreso				Asamblea Legislativa	Artículo 121 de la Constitución Política
Fiscalización y evaluación						

VI REFERENCIAS

Acevedo, A., 1992. Nicaragua y el FMI: el pozo sin fondo del ajuste. CRIES, Nicaragua.

CEPAL, 1993. Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe.

De Franco, M. y Sevilla, R. 1994. Nicaragua, evolución de la ayuda externa, 1960-1992, Managua.

Diario Oficial de El Salvador del martes 18 de abril de 1989, tomo 303, número 70.

Fonseca, W., 1982. La cooperación Técnica Internacional Tendencias y Perspectivas, Tesis de Licenciatura, Escuela de Sociología, Universidad Nacional, Heredia.

MIDEPLAN, 1983. Memoria Anual 1981-1982.

MIDEPLAN, 1990. Programa Nacional de Cooperación Técnica Internacional

MIPLAN, DCTI y PNUD, 1992. Informe Final del Proyecto ELS/91/004: Apoyo al desarrollo e implementación del sistema nacional de cooperación técnica internacional. Documento N. 2: Organización del sistema nacional de cooperación internacional (SINCOTEC).

MIPLAN, 1981. Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social y sus Antecedentes Históricos. Dirección de Administración General.

OFIPLAN, 1979. Programa Nacional de Cooperación Técnica.

OFIPLAN, 1979. Programa Nacional de Cooperación Técnica Internacional, 1979-1982.

Rivera Campos, Roberto, 1993. La Cooperación Externa en El Salvador. Versión preliminar.

Saldomando, R. 1992. El Regreso de la AID. CRIES, Nicaragua.

Serrano, G., 1979 Informe Final del Proyecto COS/76/005, MIDEPLAN, San José.