

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS**



**GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA Y ESTADO DE DERECHO  
EN LAS ACCIONES POLITICAS DE LOS ORGANOS DEL ESTADO  
Y SU IMPACTO EN LAS CALIFICADORAS DE RIESGO  
EN EL SALVADOR**

**TRABAJO DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS**

**PRESENTADO POR:**

**AMANDA MELISSA ARIAS ESCAMILLA  
BESSY MIREILLE CRUZ HERNANDEZ  
JOSE ARMANDO PAÑAMEÑO MARTINEZ**

**DOCENTE ASESOR**

**LIC. RENE MAURICIO MEJIA MENDEZ**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, SAN SALVADOR, JULIO DE 2021**

**TRIBUNAL CALIFICADOR**

**LIC. WILLIAM ERNESTO SANTAMARIA**

**(PRESIDENTE)**

**LIC. NATIVIDAD JIMENEZ ALFARO**

**(SECRETARIO)**

**LIC. RENE MAURICIO MEJIA**

**(VOCAL)**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

MSC Roger Armando Arias Alvarado.

**RECTOR**

PhD. Raúl Ernesto Azcúnaga López.

**VICERRECTOR ACADEMICO**

Ing. Juan Rosa Quintanilla

**VICERRECTOR ADMINISTRATIVO**

Ing. Francisco Alarcón Sandoval.

**SECRETARIO GENERAL**

Lic. Rafael Humberto Peña Marín.

**FISCAL GENERAL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

Dra. Evelyn Beatriz Farfán Mata

**DECANA**

Dr. Edgardo Herrera Medrano Pacheco

**VICEDECANO**

Msc. Digna Reina Contreras de Cornejo

**SECRETARIA**

Msc. Hugo Dagoberto Pineda

**DIRECTOR DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS**

Licda. Diana del Carmen Merino de Sorto

**DIRECTORA GENERAL DE PROCESOS DE GRADUACION**

Lic. Enmanuel Cristóbal Román Funes

**COORDINADOR DE PROCESOS DE GRADUACION**

**DE LA ESCUELA DE CIENCIAS JURIDICAS.**

## **AGRADECIMIENTOS**

Gracias mis padres por ser los principales motores de mis sueños, quienes me han apoyado en cada uno de mis decisiones y proyectos. Que en todo momento me recuerdan el amor, la paciencia y dedicación que me han brindado a lo largo de mi vida.

A mis tías, quienes son objeto de mi admiración y cariño. Con sus consejos, sus atenciones hacia mí persona, han procurado siempre mi bienestar. En todo momento han estado pendiente de mí y me han ayudado en los momentos que tuve más necesidad. Muchísimas gracias por todo el apoyo brindado que se ha brindado.

A mi asesor, por su paciencia, amabilidad y dedicación a lo largo del desarrollo de mi proyecto. Aun en las circunstancias adversas de la pandemia por el COVID-19, estuvo pendiente en todo momento para que pudiera finalizar con éxito.

A mis compañeros de tesis, quienes encontré amistad, apoyo, responsabilidad y comprensión. E de reconocer que sin ellos no sería la calidad de este proyecto.

Finalmente, a mis maestros y a mi Universidad que es mi segunda casa en donde pasé la mayor parte de infancia y bonitos momentos con mis amigos. En donde logre mi sueño, el graduarme de esta maravillosa casa de estudio.

**Amanda Melissa Arias Escamilla**

## AGRADECIMIENTOS

***“No es grande el que siempre triunfa, sino el que jamás se desalienta”***

**Martin Descalzo**

Agradezco en primer lugar a Dios, por ser mi compañero de aventuras a lo largo de esta segunda carrera, el testigo de mis sacrificios y la fuerza para continuar adelante cuando estuve a punto de rendirme.

A mis padres por ser los pilares de mi vida, quienes siempre han creído en mí y me han apoyado en todo momento, en mis sueños, mis metas y mis proyectos, con quienes he contado con su amor, cariño, consejos y experiencias de vida.

A mi hermano y hermanas, mis sobrinos y sobrinas, quienes son parte de mi vida y han estado conmigo desde mi infancia, les agradezco el compartir con ellos mis sueños, proyectos y mis aventuras.

A mis mejores amigos, los testigos de cada experiencia vivida en esta carrera, quienes me acompañaron en mis alegrías, triunfos y en mis momentos más difíciles de la misma, quienes estuvieron para mí cuando más los necesite.

A mis compañeros de tesis, por encontrar en ellos amistad, responsabilidad, diligencia y porque gracias a cada aporte valioso por parte de ellos, hemos logrado concretizar este proyecto de investigación.

A mi asesor de tesis, por haber tenido la paciencia, el tiempo y la calidad en asesorarnos y guiarnos, para poder desarrollar esta investigación, aun en circunstancias de una pandemia Covid-19 estuvo ahí presente.

Finalmente, a la Universidad de El Salvador, orgullosa de la casa que me ha formado como una profesional al servicio de la sociedad.

**Bessy Mireille Cruz Hernández**

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios por acompañarme en cada momento de mi vida, dándome sabiduría y fortaleza para poder llegar al final de mi carrera

A mis padres que estuvieron conmigo en todo momento de mi carrera, en cada prueba que afronte y que siempre me apoyaron de manera incondicional

A mis abuelos y tíos que siempre estuvieron pendientes de mi aprendizaje, de apoyarme y de darme ánimos en cada aspecto personal y profesional

A mi asesor de tesis por guiarnos en nuestra investigación y brindarnos su ayuda en todo momento aun en el desarrollo de la pandemia COVID-19

A mis compañeras del presente trabajo de investigación por la experiencia de trabajar juntos y de apoyarnos mutuamente en cada momento de dificultad de la investigación, y ayudar a que el trabajo fuera finalizado.

**José Armando Panameño Martínez**

## INDICE

RESUMEN.....	i
ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS.....	ii
INTRODUCCIÓN.....	iv
CAPITULO I.....	1
CONSIDERACIONES TEÓRICAS DE LAS ACCIONES POLÍTICAS .....	1
1.1 Definición de acción política .....	1
1.2 Función principal de las acciones políticas .....	3
1.3 Finalidad de las acciones políticas .....	4
1.3.1 Acción como Praxis .....	5
1.3.2 Acción y Pluralidad .....	5
1.3.3 Curso de la acción .....	6
1.3.4 El tejido de las relaciones humanas como escenario de la historia .....	6
1.3.5 Estructura y Función de la acción .....	7
1.4 Políticas públicas como solución de controversias .....	9
1.4.1 Políticas Públicas.....	10
1.4.2 Tipos de políticas públicas .....	10
1.4.3 Actores de las políticas públicas .....	13
1.4.4 Análisis de las políticas públicas y la toma de decisiones .....	16
CAPITULO II.....	20

ÓRGANOS FACULTADOS PARA REALIZAR ACTUACIONES POLÍTICAS.....	20
2.1 Órgano Ejecutivo.....	20
2.2 Órgano Legislativo .....	24
2.3 Órgano Judicial .....	26
2.4 Análisis de sentencias referente a las acciones políticas de los Órganos de Estado en el primer año de gestión presidencial 2019 – 2024.....	30
CAPITULO III.....	36
CONCEPTOS BASICOS RELACIONADOS CON LAS SOCIEDADES	
CALIFICADORAS DE RIESGO .....	36
3.1 Definición de las sociedades calificadoras de riesgo .....	36
3.1.1 Antecedentes históricos.....	36
3.1.2 Sociedades Calificadoras de Riesgos.....	37
3.1.3. Tipos de riesgo .....	39
3.2 Función de las calificadoras de riesgo.....	41
3.2.1 Calificación crediticia como opinión .....	42
3.2.2. Calificación crediticia como proceso .....	43
3.2.3. Calificación crediticia como relación jurídica .....	44
3.3 Finalidad de las sociedades calificadoras de riesgo .....	45
3.4 Regulación normativa de las calificadoras de riesgo .....	46
3.4.1. Regulación Internacional.....	46



3.4.2 Regulación Nacional .....	50
3.5 Mecanismos y criterios de evaluación de las calificadoras de riesgo.....	57
3.5.1 Proceso de Calificación .....	57
3.5.2 Escalas de clasificación .....	58
3.5.3 Factores determinantes en una calificación .....	58
CAPÍTULO IV .....	66
SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS ENTRE LOS ÓRGANOS DE ESTADO	66
4.1 Controles Intraorganico e Interorganico entre los Órganos de Estado.....	66
4.1.1 Antecedentes.....	66
4.1.2 Poder político.....	70
4.1.3. Teoría de la separación de poderes.....	75
4.1.4. Controles intraorganicos e interorganicos de los Órganos del Estado....	77
4.2. Impacto en la estabilidad política y constitucional del Estado de derecho ....	86
4.2.1. Estado de Derecho .....	86
4.2.2. Gobernabilidad Democrática.....	88
4.2.3. Incidencia de Inestabilidad política en el Estado de Derecho y Gobernabilidad Democrática .....	89
CAPITULO V .....	99
RIESGO PAÍS. IMPACTO EN LA ESTABILIDAD POLÍTICA Y CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE DERECHO .....	99

5.1 Riesgo País y Gobernabilidad democrática .....	99
5.1.1 Nociones de Riesgo País.....	99
5.1.2 División de Riesgo País .....	100
5.1.3 Riesgo País y Prima de Riesgo.....	102
5.1.4. Relación entre Gobernabilidad, Gobernabilidad Democrática e Inestabilidad Política.....	103
5.2 Riesgo País y Estado de derecho .....	106
5.3 Efecto del Riesgo país en las políticas publicas .....	109
5.4 El Salvador visto por las calificadoras de Riesgo. Evolución .....	112
CONCLUSIONES .....	117
RECOMENDACIONES.....	121
FUENTES DE INFORMACION.....	124
ANEXOS .....	125

## RESUMEN

### **Acciones políticas realizadas por los Órganos de Estado y su impacto en las Calificadoras de Riesgo en El Salvador.**

Las acciones políticas realizadas por los Órganos de Estado, dentro de sus atribuciones que por ley son propias de cada uno de ellos, tomadas en diálogo y acuerdo entre los mismos, es un referente en un país de una buena gobernabilidad democrática y un Estado de Derecho, lo que le permite ser evaluado de manera positiva por las calificadoras de riesgo.

**Problema Detectado:** El problema radica, cuando estas acciones políticas son decididas de manera independiente y sin consenso por los Órganos de Estado, conllevando a un conflicto político y que un Órgano de Estado decida unilateralmente por sí mismo, asumiendo atribuciones que por ley (primaria o secundaria) no está facultado para realizar, y que este tipo de conflicto no permita aplicar la acción política a la realidad de una población determinada.

**Fuentes para solucionar el Problema:** Se examinó las resoluciones emitidas por la Sala de lo Constitucional, relacionadas a los Órganos de Estado y las acciones políticas realizadas en el periodo 2019-2020, doctrina relativa a las acciones políticas, informes de las Calificadoras de Riesgo relativos a las evaluaciones realizadas a El Salvador y legislación referente al tema.

**Análisis del Problema:** Las Calificadoras de Riesgo evalúan la capacidad de pago de un emisor y emiten una opinión sobre el riesgo de la inversión, lo que le permite al inversionista tener un panorama para poder decidir si invierte o no, entre los criterios que estos entes toman en cuenta tenemos el respeto a la institucionalidad, el Estado de Derecho, el principio de separación de poderes, estabilidad política, crecimiento del PIB, deuda pública y como las acciones políticas de los Órganos de Estado influyen al momento de la evaluación y calificación respectiva por las Sociedades clasificadora de riesgo.

## ABREVIATURAS Y SIGLAS UTILIZADAS

### Abreviaturas

Art.	Artículo
Cn.	Constitución
Inc.	Inciso
Lit.	Literal
Ord.	Ordinal
P2020	Presupuesto 2020

### Siglas

ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCR	Banco Central de Reserva
CBA	Canasta Básica Alimenticia
CETES	Certificados del Tesoro
COVID-19	'corona', VI es para 'virus', D para 'enfermedad' y 19 año
CNJ	Consejo Nacional de la Judicatura
EMBI	Indicador de bonos de mercados emergentes

FGR	Fiscalía General de la Republica
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GANAN	Gran Alianza por la Unidad Nacional
IOSCO	Organismo Internacional de Comisiones de Valores
LETES	Letras del Tesoro
LMV	Ley del Mercado de Valores
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MFMLP	Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Publica
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PCN	Partido de Concertación Nacional
PDC	Partido Democrático Cristiano
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PIB	Producto Interno Bruto
PYMES	Pequeña y Mediana Empresas
RIOE	Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo
SEC	Securities and Exchange Commission (Comisión de bolsa y valores)
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación titulado “Gobernabilidad democrática y Estado de Derecho en las acciones políticas de los Órganos del Estado y su impacto en las calificadoras de riesgo en El Salvador.” Implica ver a la política desde la dimensión de proceso, específicamente desde las acciones políticas practicadas entre los órganos de Estado y, en consecuencia, cómo estas afectan la gobernabilidad democrática, el Estado de Derecho y simultáneamente a las calificadoras de riesgo.

Estas acciones políticas entre órganos de Estado, tienen un impacto en la economía de una manera muy significativa, porque un sistema político insostenible, conduce a un crecimiento lento del PIB, inseguridad social, políticas fiscales débiles, criterios que toman en cuenta las calificadoras de riesgo al momento de evaluar al país y otorgar su calificación de riesgo.

Siendo así que los continuos enfrentamientos suscitados entre los Órganos de Estado, por motivos de concentración del poder de un Órgano en específico, evidencia, debilidad de la institucionalidad democrática entre estos mismos Órganos, así como el equilibrio de poderes y la concentración del poder en contra del Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática, afecta la economía, seguridad jurídica y provoca la vulneración de derechos fundamentales.

Lo anterior genera factores de riesgo, que son evaluados por las sociedades calificadoras de riesgo, resultado de ello asignan una calificación al país, con el fin de asegurar que la inversión de terceros sea lo más segura posible y, en consecuencia, el reembolso de estos esté garantizado al momento de emitir el crédito. Por lo que lo anterior impacta directamente en la capacidad de pago del país y esto implica un alto riesgo de inversión. Como consecuencia genera

mayor presupuesto en el pago de la deuda externa y menos presupuesto asignado a políticas públicas y desarrollo social de la población.

La investigación se desarrolló en cinco capítulos, sus contenidos se explican a continuación:

En el capítulo I, se establecen las consideraciones teóricas de las acciones políticas, a partir de su definición, la función que desempeñan, la finalidad que persiguen, la incidencia de las políticas públicas en la resolución de las controversias suscitadas a consecuencias de las mismas. Con la finalidad de investigar cómo dichas acciones políticas influyen en los conflictos entre los Órganos del Estado.

El capítulo II, contiene los Órganos facultados para realizar acciones políticas, diferenciando cada uno de los Órganos del Estado, el Órgano Ejecutivo, Órgano Legislativo y el Órgano Judicial. Se presenta el análisis de las sentencias emitidas por la Sala de lo Constitucional, referidas a las acciones políticas de los Órganos de Estado, durante el primer año de la gestión presidencial 2019 - 2024, con la finalidad de identificar, las actuaciones políticas de cada uno de los Órganos del Estado, contenidas en el ordenamiento jurídico y evidenciar que las acciones políticas de los Órganos del Estado que sobrepasan las atribuciones determinadas por la ley, ponen en peligro al Estado de Derecho y a la Gobernabilidad Democrática de El Salvador.

El capítulo III, Desarrolla los antecedentes históricos de las sociedades calificadoras de riesgo, se definen estas sociedades, los tipos de riesgos que afectan una inversión, la función y finalidad de las clasificadoras, la regulación normativa internacional y nacional, los mecanismos y criterios para otorgar una calificación de riesgo.

En el capítulo IV, se desarrollan, los antecedentes históricos del sistema de pesos y contrapesos de los Órganos del Estado, se define el poder político, sus componentes, su legitimidad y los límites, la teoría de separación de poderes, los controles intraorgánicos e interorganicos, Estado de Derecho, Gobernabilidad Democrática, Inestabilidad política y su incidencia en el Estado de Derecho y la Gobernabilidad Democrática.

Finalmente, el capítulo V, contiene la definición de riesgo país, sus nociones, su división, en qué consiste el riesgo país y prima de riesgo, que es riesgo país y Estado de Derecho, el efecto del riesgo país en las políticas públicas y El Salvador visto por las calificadoras de Riesgo y Evolución.

Del desarrollo y análisis presentado en estos capítulos presentamos las conclusiones y recomendaciones que como grupo investigador consideramos importantes para fundamentar el cumplimiento de los objetivos de la investigación.



## **CAPITULO I**

### **CONSIDERACIONES TEÓRICAS DE LAS ACCIONES POLÍTICAS**

Este capítulo tiene como propósito presentar las consideraciones teóricas de las acciones políticas, a partir de su definición, la función que desempeñan, la finalidad que persiguen, la incidencia de las políticas públicas en la resolución de las controversias suscitadas a consecuencias de las mismas. Con la finalidad de investigar cómo dichas acciones políticas influyen en los conflictos entre los Órganos del Estado.

#### **1.1 Definición de acción política**

Las acciones políticas, se consideran un término usado comúnmente para explicar el contenido del acto político, sin embargo, a pesar de su importancia no ha sido desarrollado como una definición aparte del acto político como tal. Es por ello que, con base en las diferentes definiciones de acto político consultadas, se realiza un análisis de lo que se podría considerar como acción política.

Por lo que, haciendo uso de la semántica, siendo una de las partes que conforman a la gramática, se identifica que el acto es un sustantivo y la acción es la actividad humana que lo realiza, ambos provienen de la misma raíz, por lo que es viable hacer un análisis de ello.

Según el autor Brewer Carias, define el acto político como: “Aquellos actos del poder ejecutivo dictados en ejecución directa de la Constitución y por tanto, sometidas directamente a ella y con el mismo rango jurídico que la ley”<sup>1</sup>.

Utilizando la definición anterior se deduce que las acciones políticas se forman con el conjunto de actividades desarrolladas por el poder ejecutivo dictados en ejecución directa de la Constitución y por tanto, sometidas directamente a ella y con el mismo rango jurídico que la ley.<sup>2</sup>

Partiendo de la anterior definición, se considera que es incompleta debido a: Primero: Legislar es atribuido por mandato constitucional a los diputados, constituye una acción política de derecho. Segundo, el órgano ejecutivo, no es el único generador de acciones políticas, sino que, al mismo tiempo, lo hacen otros órganos del Estado, con la intención de privilegiar el interés público.

También, el autor Francisco Linares define las acciones políticas o de Gobierno como: “Aquella actividad de los Órganos del Estado Supremo, que en la esfera de sus competencias traduce el dictado de actos relativos a la organización de los poderes constituidos, a las situaciones de subsistencia ordenada, segura y pacífica de la comunidad, y al derecho de gentes concretado en Tratados Internacionales de límites, neutralidad y paz”.<sup>3</sup>

Así mismo los autores Sebastián Barros; Ana Gabriela Castellani y Diego Gantus definen la acción política como aquella que está directamente relacionada con la formulación e implementación de decisiones vinculantes o

---

<sup>1</sup> Allan Radolph Brewer Carias. “Las instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la jurisprudencia venezolana” (Colección de Tesis de Doctorado, Universidad Central de Venezuela, 1964),323. [http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb474b8ab241efb849fea5/Content/II.1.1%20\(TESIS\)%201964.pdf](http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb474b8ab241efb849fea5/Content/II.1.1%20(TESIS)%201964.pdf)

<sup>2</sup> Josep Valle, *Ciencia política una introducción* (Barcelona, Editorial Ariel, 6ª Edición, 2007), 255- 265.

<sup>3</sup> Juan Francisco Linares, *Fundamentos de Derecho Administrativo* (Texas, Editorial Astrea, 1975), 66.

autoritarias para adjudicar o denegar cosas que son consideradas valiosas en un sistema social de una realidad tangible.<sup>4</sup>

Utilizando la definición anterior se deduce que las acciones políticas son el conjunto de actividades políticas con diferentes perspectivas únicas e irrepetibles de una comunidad en la búsqueda de objetivos sujetos a cambios, según las consideraciones de la propia comunidad.

## **1.2 Función principal de las acciones políticas**

Las acciones políticas están orientadas a la construcción y desarrollo de la comunidad política y condiciona a la pluralidad de los que actúan dentro de la propia comunidad, pero que permiten también la singularidad del individuo, en referencia al apartado anterior, ya que se dijo que la concentración de ideas permite el correcto desarrollo de una acción política y que en relación a ello se formule la mejor solución a una problemática.

Sin embargo, no se debe perder de vista que estas ideas no son dependientes una de la otra, sino que forman parte de una solución en general, sin perder su propia singularidad. Así mismo buscando un consenso entre las ideas formando la solución a la problemática.

Siendo la función principal de las acciones políticas la creación de las condiciones necesarias para la resolución de una problemática que afecta un sector de la sociedad, sin perder la singularidad de los individuos y de las ideas que estos aportan, permitiendo un espacio de visibilidad para actuar y deliberar

---

<sup>4</sup> Sebastián Barros, Ana Gabriela Castellani y Diego Gantus; *Estudios sobre estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 1ª Ed., 2016), 154.

a partir conocimientos, creencias y valoraciones producen una determinada conducta relacionada con la esfera política.<sup>5</sup>

Para lograr el objetivo anterior, es necesario que un ente de naturaleza tecnocrática entre en la concentración de ideas de parte de los individuos y adopte un papel de transformación de la realidad tangible de parte de los propios individuos en una relación de gobierno y sociedad determinada.

### **1.3 Finalidad de las acciones políticas**

Las acciones políticas están orientadas a lograr tres aspectos relevantes que, según el autor Julio Cesar Vargas, define que deben estar presentes en toda sociedad como bienestar social que son la labor, el trabajo y la acción. Esta triada hace las veces de un modelo innovador que da cuenta del sentido de tres actividades básicas del ser humano.

En primer lugar, a las actividades dirigidas a la conservación de la vida y que tienen un carácter cíclico y de necesidad, la doctrina le llama labor. En segundo lugar, las actividades que tienen un carácter procesual, y están determinadas por la lógica medios, fines, se les denominan producción o trabajo. Finalmente, la acción es la actividad mediante la cual resulta posible la construcción y transformación del mundo.

Las acciones políticas están orientadas a lograr de forma inmediata mediante la toma de decisiones políticas, que posteriormente se convertirán en acciones políticas<sup>6</sup>. Con la toma de decisiones, se busca lograr el consenso de ideas y formar la solución a esa problemática. Es el caso de las acciones políticas realizadas por los Órganos de Estado Salvadoreño.

---

<sup>5</sup> Julio Cesar Vargas Bejarano. "El concepto de acción política en el pensamiento de Hannah Arendt", Revista de filosofía de la Universidad del Norte, N.º 11(2009):97, <https://www.redalyc.org/pdf/854/85412265004.pdf>

<sup>6</sup> Vargas, El concepto de acción política en el pensamiento de Hannah Arendt, 83-84.

Para lograr los objetivos que se plantean las tres actividades anteriores se deben desarrollar los siguientes pasos:

### **1.3.1 Acción como Praxis**

Al momento de iniciar una acción política, se debe entender que dicha acción, surge como una solución a una problemática en general que afecta a un sector determinado de la sociedad. Por lo que dicha problemática no es ajena a la realidad que vive una población en ese sector ya determinado por delimitantes de diversa naturaleza que en su mayoría son territoriales. Por tanto, se entiende la acción política como una técnica axiológica a la realidad que está siendo afectada y que es implementada por el gobierno de ese sector.

Es importante mencionar que, previo a la aplicación de la acción política, debe de existir una investigación científica que estudie a profundidad dicha problemática, y que conforme a la problemática real que afecte a ese sector de la sociedad, deberá aplicarse la acción política. Así mismo cabe resaltar que si en algún momento la realidad que esté afectando ese sector de la sociedad, evolucione de forma positiva o negativa, la acción política deberá ser pragmática, y cambiar según la necesidad amerite.<sup>7</sup>

### **1.3.2 Acción y Pluralidad**

Por supuesto las acciones políticas son objeto de creación de la mente humana y por ello es importante realizar un previo estudio de la problemática y en razón a ello brindar una solución que derive en la acción política en sí.<sup>8</sup>

Dicho esto, la acción y la pluralidad no es más que la concentración de ideas de parte de un sector de la sociedad que está siendo afectado por una problemática y que a consecuencia de ello genera por medio de un esfuerzo

---

<sup>7</sup> Ibid. 84-85.

<sup>8</sup> Álvaro Díaz Gómez, "Una discreta diferenciación entre la política y lo político y su incidencia sobre la educación en cuanto a la socialización política", Revista Reflexión Política, N.º 5, (2003): 4,9, <https://www.redalyc.org/pdf/110/11000904.pdf>

mental la solución como una acción política y toma forma por medio de la participación de los miembros de ese sector vulnerado.<sup>9</sup> Al adoptar la concentración de ideas, influyeran en la calidad de las mismas que definirá si una acción política afectara en forma positiva o negativa el panorama de la realidad tangible de un sector de la sociedad. Es el caso de las acciones políticas entre los órganos de Estado.

### **1.3.3 Curso de la acción**

Ya se expuso en apartados anteriores que la acción política, debe ser entendida de forma pragmática y no de forma abstracta. Por supuesto que toda acción política atraviesa una etapa previa a la consolidación de la acción, de naturaleza subjetiva y que se encuentra en la acción y pluralidad. Pero que una vez superada pasa una fase de aplicación de la acción y quien brinda este impulso son las mismas personas afectadas en un determinado sector, por sí mismo o por medio de terceros, ya sea parte de un gobierno local o nacional.

Sin embargo, no toda acción política es lícita, ya que la implementación de una solución hacia un problema de la sociedad, puede estar relacionado con una actividad ilícita y que sin embargo brinde solución a la problemática en cuestión, por lo que es importante realizar un examen previo a la aplicación de la acción política por el mismo sector o gobierno local o nacional.

### **1.3.4 El tejido de las relaciones humanas como escenario de la historia**

Se debe entender la historia que menciona este apartado, como los mecanismos necesarios que están previo a la aplicación de la acción política; se mencionó anteriormente que la acción política depende del impulso que realice los propios individuos de un sector determinado que se encuentre afectado por una problemática.

---

<sup>9</sup> Vargas, El concepto de acción política en el pensamiento de Hannah Arendt, 86.

En el apartado anterior se mencionó que para que una acción política sea efectiva, deben darse las condiciones esenciales para la acción prospere, entre ellas el apoyo de todos los individuos, por lo que, el ser humano, al ser una especie social por naturaleza, se ve obligado a cooperar en las dificultades que se presenten en un espacio ya determinado.

En razón de ello las relaciones humanas forman parte esencial para que la acción política sea concretizada y que resultado de esta última se brinde la concentración de ideas necesarias para la solución de una problemática, y que además permita la aplicación de la acción política, cumpliendo todos los requisitos que la ley exponga<sup>10</sup>

### **1.3.5 Estructura y Función de la acción**

La acción funge como una actividad determinada en los siguientes elementos:

#### **1.3.5.1 La acción se caracteriza porque sigue un principio**

El principio tiene una doble perspectiva, desde la cual funge al modo de convicciones individuales y a la vez propias del grupo afectado por la problemática. De otra parte, el principio hace referencia a los valores, convicciones y creencias que una comunidad comparte y que a la vez determinan la manera como se interrelacionan las personas cuando buscan dirimir sus problemáticas. Ejemplos de principios son: el honor, la libertad, la igualdad, la justicia, la solidaridad, entre otros.

El principio tan solo pertenece a las acciones (y no a la estructura general de las actividades de la labor y de la producción), pues de una parte se forma a partir de las perspectivas que han consolidado cierto estilo de actuar, y, de otra parte, no puede equipararse a la representación que guía el proceso de inicio de la acción. Esto significa que si bien la acción requiere del primer paso que

---

<sup>10</sup> Ibid. 95.

dan uno o varios individuos se necesitan los medios técnicos para que la acción se concrete.

#### **1.3.5.2 El objetivo es distinto al fin**

Toda finalidad que sigue una acción política es diferente al objetivo en mención pues este último es propio de los procesos de producción de la acción. El fin equivale a la conclusión del proceso y de no cumplirse la acción fracasara. La acción no persigue fines, sino que está en razón de metas u objetivos que funcionan como ideas regulativas.

Las metas u objetivos de la acción no están prefijadas al momento de su inicio, sino que pueden ser redefinidas con base en las consideraciones que realicen los individuos afectados, y en eso se distinguen del fin, pues éste último equivale a una representación fija, que debe alcanzarse y de no ser así esto significa que el proceso ha fracasado y que por tanto carece de sentido.<sup>11</sup>

#### **1.3.5.3 La libertad política y la transformación del mundo**

Toda acción que genere un cambio el mundo tangible se debe a la principal causa efecto que otorga la libertad política no es coincidencia, pues no importa que para una acción política existan todos los medios disponibles, sino también la voluntad de realizar la acción misma como una solución a la problemática. Y para ello no debe verse cuartada el consentimiento por ninguno de los vicios externos, sino que depende de la propia voluntad de los individuos afectados y que además estén en constante libertad para desarrollar los cambios que se generen por medio de las acciones políticas.<sup>12</sup>

Toda acción política afecta en forma positiva o negativa la realidad tangible y que además permitirá el desarrollo de acciones políticas en determinadas

---

<sup>11</sup> Ibid. 96-99

<sup>12</sup> Ibid. 102-104



situaciones. Un ejemplo es la evaluación realizada por una calificadora de riesgo que es adaptada a las condiciones de un sector de la sociedad. Si una acción política es carácter confrontativo, o no conduzca a la gobernabilidad efectiva la evaluación será de carácter negativo y afectara en la obtención de préstamos otorgados por instituciones o países extranjeros; credibilidad en el pago de créditos o simplemente la categoría de bonos basura a los títulos valores expedidos por el gobierno.

#### **1.4 Políticas públicas como solución de controversias**

Desde hace algún tiempo, las políticas públicas se han consagrado en el núcleo central del estudio de la ciencia política. Tal confluencia tiene sentido en la medida que la ciencia política ha encaminado y fortalecido su objeto de investigación al estudio de las relaciones de poder en los diferentes escenarios donde se manifiesta la lucha constante de los distintos actores por influir en las decisiones de gobierno, en las cuales, definitivamente se compactan las políticas públicas.<sup>13</sup>

Las políticas públicas vistas desde el enfoque de acción política, permite tener un análisis respecto al pasado y presente de determinada situación o conflicto político, que afecte a la población salvadoreña, con la acción política, se logran establecer los mecanismos de conexión entre el Órgano Legislativo, Ejecutivo y Judicial y sus relaciones de poder, debidamente delimitadas por la Constitución y los reglamentos de cada uno de ellos, determina las posibles salidas al conflicto que se genera entre estos actores que devienen en afectación de las estructuras sociales, políticas y económicas, factores que inciden en la calificación del riesgo del país.

---

<sup>13</sup> *Jaime E. Valle*: La formulación de las políticas públicas en El Salvador, acceso el 01 de diciembre de 2020, <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/4/2010-2019/2011/02/8B76B.PDF>

### **1.4.1 Políticas Públicas**

Para Josep Vallés: Las políticas públicas son “Un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco un área determinada de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas, pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores públicos y privados”.<sup>14</sup>

De este concepto se visualiza que el aparato institucional público salvadoreño, siguiendo determinados procedimientos, transforma las demandas políticas en productos, en general, a estos productos se les denominará políticas públicas. Estos son de dos clases: decisiones y las acciones que implementan esas decisiones.<sup>15</sup>

En El Salvador las decisiones y acciones políticas se conocen como planes, programas, proyectos y acciones específicas, y un actor principal es la administración o autoridad pública que las implementa, entre los cuales se tienen a los Órganos Legislativo a través de los partidos políticos, Órgano ejecutivo, en la figura del presidente y el gabinete, Órgano judicial por medio de la Sala de lo Constitucional, y los actores informales, que participan en el proceso de toma de decisiones y acciones, que conllevan un grado de coerción, y a la vez son vinculantes porque afectan a toda la Sociedad.

### **1.4.2 Tipos de políticas públicas**

Lowi, divide en cuatro categorías fundamentales las políticas públicas, desde el punto de vista de las arenas de poder de actividad gubernamental, que se

---

<sup>14</sup> Valle, Ciencia política una introducción, 395.

<sup>15</sup> Álvaro Artiga González, *El Sistema Político Salvadoreño* (El Salvador: PNUD, 2015), 41.

diferenciarán entre sí, fundamentalmente, por el grado de conflictividad que se presenta en los enfrentamientos políticos que tienen lugar en ellas.

Para este autor, el tipo de política pública y el ámbito sectorial en el que se desarrollan es el que determina el conflicto político, ya que es el tipo de decisiones políticas tomadas por los actores los que definen el conflicto que se darán en ella, las cuales se detallan a continuación:

a) Políticas redistributivas: Costos concentrados, beneficios concentrados. Son las políticas fiscales o de carácter social, es decir que el Estado, las instituciones a través de la política fiscal recaudan impuestos de manera proporcional y de esta manera con estos recursos lo que hacen es emprender políticas educativas, sanitarias, sociales que facilitan la redistribución de la riqueza, afectan un sector determinado. En el ámbito sectorial en el que se desarrollan acaban definiendo el tipo de conflicto político, de derecha e izquierda.

En el gobierno del FMLN, tendió a la crisis económica por una política fiscal débil, presupuestos inflados y no cuadrados sin el cien por ciento de financiamiento, llevo a que en el Gobierno del presidente Sánchez Cerén se viera obligado a recurrir a la parte de financiar el gasto público por medio de deuda de corto plazo LETES y CETES, lo que pareció una salida se volvió una dependencia por parte del gobierno no logrando salir con una liquidez en sus cifras, y cayendo en impago en el año 2017, lo que provocó que las calificadoras colocaran una calificación que degrado al país a deuda basura lo que afecto a la inversión extranjera.

b) Políticas Distributivas: costos concentrados y beneficios difusos, son aquellas en que el Estado decide asumir los costos de instalar una obra en una determinada localidad, la pagan todos los ciudadanos a través de los impuestos y a la vez asumen los costos, ejemplo el presupuesto general lo

asumen todos y se benefician aquellos ciudadanos que se ven directamente favorecidos por la construcción de una obra, por lo tanto son difusos, esto se traduce en el ámbito político como en las que se puede ganar clientela, y el conflicto político es relativamente pacífico.

En el gobierno del presidente Nayib Bukele, ante el impacto del COVID-19 en el país, jugaron mucho la parte de las políticas distributivas entre las cuales se tienen: “Plan de Respuesta y Alivio Económico ante la Emergencia Nacional contra el COVID-19” anunciado por el presidente Nayib Bukele y distribuido y difundido ampliamente en redes sociales y medios de comunicación, estableció un subsidio de 300 dólares a poco más de 1.5 millones de familias, además, abrió líneas de crédito para las micro, pequeñas y medianas empresas.

Debido a que estas políticas públicas fueron implementadas con el dinero proveniente de emisión de LETES y CETES y empréstitos públicos, que se irán pagando con los ingresos corrientes que el Estado recaude en buena parte a través de los impuestos de la sociedad. Y con ellas se incrementó la deuda pública del país, generando que este vaya perdiendo liquidez y busque formas de financiar por medio de inversión extranjera.

c) Políticas regulativas: costos concentrados y beneficios difusos. Aquellas que se enfocan en costos concentrados, es una acción pública que consiste en dictar normas que afectan el comportamiento de los ciudadanos en general. El Estado obliga o prohíbe. Aquí la coerción es máxima, es decir, los que se oponen los que asumen los costos. El conflicto político es alto y la arena que da lugar este tipo de políticas es relativamente turbulenta.

En el gobierno del presidente Nayib Bukele en su primer año de gobierno lanza el plan control territorial el cual se dividiría en tres fases para ser ejecutado, logrando ejecutar las dos fases primeras y quedándose sin recursos para

ejecutar la tercera, solicito a la Asamblea Legislativa, la aprobación del préstamo de \$109,000,000.00, con el Banco Centroamericano de Integración Económica y para ejercer presión, intervino la Asamblea Legislativa con un despliegue militar. Ante este hecho intervino la Sala de lo Constitucional para mantener al Ejecutivo en las atribuciones que le corresponden sin injerir en las funciones de los otros Órganos.

d) Políticas constitucionales o constituyente: costos difusos y beneficios difusos, es la acción pública por medio de la cual son definidas las normas o las reglas acerca del poder, en estas, no todas afectan la vida diaria de los ciudadanos, pero para la autoridad pública representa una importante manera de intervenir en los asuntos en cuestión, ejemplos cambios en el sistema electoral, creación de un nuevo ministerio, reformas a la Constitución, deciden aquellos que están en el sistema político.<sup>16</sup>

El presidente Nayib Bukele, en su primer año de gobierno creó el ministerio de vivienda, ministerio de desarrollo local y ministerio de cultura, en medio de controversias y confusión porque no se contaba en ese momento con el plan Quinquenal que contienen las líneas de trabajo y acción que se ejecutarán en los cinco años de gobierno.

### **1.4.3 Actores de las políticas públicas**

Las políticas públicas, como ha quedado expuesto, responden a un juego político de presiones y descompresiones de distintos actores que poseen interés en que un hecho objetivo sea incluido en la agenda política y sea tratado como “problema público”. Entre los cuales se detallan a continuación:

#### **1.4.3.1 Actores formales**

---

<sup>16</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, La Hechura de las políticas (México, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Ed., 1992).101-103.

a) Los partidos políticos: Para el caso salvadoreño, ha sido constante desde la etapa de post conflicto armado la presencia de 5 partidos políticos: ARENA, FMLN, PCN, PDC y GANA. Se ve su presencia en casi todas las esferas del poder público.

b) La Asamblea Legislativa: Tiene una fuerte preeminencia en la expresión reguladora de las políticas públicas, la que finalmente no comprende el vasto contenido de éstas, pero sí la modelan y la conducen por los senderos de los intereses más influyentes. Es en este actor-espacio que se radicaliza la participación e influencia de los partidos políticos.

c) El Presidente: Como en casi todos los países presidencialistas, la figura del presidente posee un poder político sin comparación amén de los límites que la consagración del Estado de Derecho les impone-. Es a través de él que en la mayoría de los casos se promueven, fortalecen o extinguen las políticas públicas aplicadas en el contexto político.

d) El Órgano Judicial: Es un actor político con gran capacidad de “veto” debido a las facultades constitucionales que le han sido conferidas. Cualquier política pública modelada contra la Constitución o contra la ley según el caso es susceptible de ser observada por el actor jurisdiccional.

e) Los gabinetes: Aunque en principio el carácter técnico de las carteras de gobierno no les permite tener incidencia directa en el proceso de formulación de las políticas públicas, su carácter asesor y cercano al presidente los convierte en actores con una importancia considerable en la arena política.

f) La burocracia: Es que justamente al ser las políticas públicas una decisión de gobierno, esta deberá ser implementada necesariamente, aunque no excluyentemente por un soporte burocrático, que de su calidad y características dependerá en importante medida el funcionamiento de cualquier política pública.

### 1.4.3.2 Actores informales

a) El empresariado y los medios de comunicación: En este actor se encuentra el verdadero poder de influencia, no solo en El Salvador, sino en cualquier otra sociedad latinoamericana. Se puede afirmar, que estudios o propuestas de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) en muchas ocasiones han terminado convirtiéndose en leyes de la República.

b) Los sindicatos: Se ha presenciado que luego de los Acuerdos de Paz de 1992, prácticamente un desmontaje del aparato sindical en el sector privado. En ese marco, es que desde la ratificación de los Convenios 87 y 98 de la Organización del Trabajo (OIT), pareciera que los sindicatos de instituciones gubernamentales han acentuado su capacidad de influencia en determinadas decisiones de gobierno.

c) Los movimientos sociales: Como más adelante se expondrá, esta clase de actores han encontrado en la Alianza Ciudadana contra la Privatización de la Salud, que promovió las denominadas “marchas blancas” su mejor referente en época contemporánea.

d) La academia: En el país, los llamados “tanques de pensamiento”, han sido importantes instrumentos de legitimación de las decisiones de gobierno, especialmente en los periodos de mandato de los ex presidentes Flores y Saca. Cada uno de estos actores se desenvuelve según su naturaleza en los escenarios de acción que ontológicamente le son inherentes, presentando su capacidad de influencia o “veto”, siempre en defensa de los intereses que les son propios.<sup>17</sup>

Entre los actores formales que intervienen en la formulación de las políticas públicas en el país, de acuerdo a la investigación se tiene a los tres Órganos

---

<sup>17</sup> Valle, La formulación de las políticas públicas en El Salvador, 4-5.

de Estado, y los actores informales que si bien no intervienen de manera directa lo hacen de manera indirecta.

Con el cambio de gobierno en el año 2019 del presidente Sánchez Cerén a Nayib Bukele, a su llegada de este último al poder elimino la Secretaria Técnica y de Planificación, cuyo rol era el de construir los planes quinquenales del gobierno y donde se llevaba a cabo la formulación de políticas públicas, a su vez creo dos figuras nuevas la Comisionada Presidencial de Operaciones de Gabinete y Comisionado Presidencial de Proyectos Estratégicos.

Con este cambio se sustituyó el enfoque de formulación de política pública en su sentido estricto por el de formulación de proyectos, el cual le permitiría al gobierno dar respuestas rápidas en acciones concretas, con intervenciones particularizadas, pero obviando el proceso de política pública.

#### **1.4.4 Análisis de las políticas públicas y la toma de decisiones**

La importancia de las políticas públicas estriba, hoy en día, en que constituyen la unión entre la sociedad y el Estado. Las políticas públicas son relevantes ya que constituyen el ámbito privilegiado de realización del “pacto” entre Estado y sociedad, por ser un conjunto de instrumentos socialmente disponibles para atender las necesidades de la población.

Para el autor Mballa<sup>18</sup> tienen el enfoque de políticas, por un lado, el gobierno, independiente del régimen político, es el sujeto encargado de la conducción política del Estado a través del ejercicio del poder: es el ecosistema de la toma de decisiones. En este sentido, los actores formales, son representantes del

---

<sup>18</sup> Louis Valentín Mballa y Carlos González López. “La complejidad de los problemas públicos: institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública.”, Revista Enfoque, N.º 27, (2017): 36, <https://www.redalyc.org/pdf/960/96055458005.pdf>



pueblo, lo que les da la facultad de decidir el rumbo del Estado en términos de desarrollo multidimensional.

Por otro lado, está la sociedad en su conjunto actores informales (ciudadanía, iniciativas privadas, academia, organizaciones no gubernamentales, grupos de interés), con todo tipo de necesidades, mismas que son canalizadas en el subsistema de los problemas públicos por el gobierno.

En medio de ambos están las políticas públicas, cuya fortaleza define las características y especificidades de la convivencia dentro del Estado. Asimismo, las políticas públicas, orientadas hacia la solución de los problemas públicos, se convierten en una herramienta fundamental capaz de energizar la relación entre el gobierno y la sociedad.

A través de la gobernanza se les da participación institucional a los diferentes actores, esta participación puede darse donde el Estado es el que invita a los actores a ser escuchados y a la participación por movilización, donde es la ciudadanía la que se moviliza para actuar para poder participar.

Entre los actores formales como ya se dijo anteriormente que los Órganos de Estado, cada uno de ellos juega un papel importante en las políticas públicas, actualmente en el primer año de gobierno del presidente Nayib Bukele, no se han seguido adecuadamente los procedimientos para la formulación de las políticas públicas.

Siendo estas decisiones las que conlleva que toda decisión pública que se toma viene predeterminada por el problema en cuestión, de las alternativas que existen para hacer frente a ese problema, de sus costos y beneficios, o bien, por el contrario, las decisiones públicas son el resultado del juego político que se da entre distintos actores en los cuales no solo participa en la solución de conflictos un único Órgano de Estado sino los tres con su respectiva interdependencia.

El Órgano Ejecutivo ha gestionado ante el Órgano Legislativo la aprobación de fondos para enfrentar la emergencia por el COVID-19, pero el Órgano Legislativo haciendo uso de sus atribuciones legales, no ha aprobado los fondos necesarios de forma rápida por lo que el Órgano Ejecutivo hizo uso de la emisión de LETES (Letras del Tesoro) y CETES (Certificados del Tesoro), lo anterior, constituyéndose como financiamiento principal, para poder hacerle frente a la emergencia.

El Órgano Ejecutivo, no ha publicado, los informes de rendición de cuentas de su administración, por lo que refleja falta de transparencia de los fondos públicos y el acceso a la información pública.

Respecto a la emisión de bonos por el Órgano Ejecutivo, realizada en el 2019 con vencimiento en 2023, luego de los acontecimientos sobre la militarización de la Asamblea Legislativa, suscitados el 09 de febrero de 2020, provoco que los precios de los bonos emitidos por el país tuvieran una drástica disminución del interés, como resultado del incremento del riesgo país.

Siendo así, que, según la Ley del Presupuesto General de la Nación, el país puede endeudarse hasta por un 30 % de sus ingresos corrientes este año, con el fin de cubrir deficiencias temporales de ingresos a través de la colocación de deuda de corto plazo. Este límite es de \$1,566 millones si se toman en cuenta los ingresos corrientes de 2020 estaban presupuestados para \$5,221,304,374. Por lo que una correcta administración de los recursos y fuentes de financiamiento estables generan la ejecución de políticas públicas a través de una serie de mecanismos y acciones incluyentes, para atender las necesidades la población.

Ya que las políticas públicas tienen “un fuerte valor transformador de la sociedad” pues no sólo facilitan la transmisión de nuevos valores, sino también la modificación de los existentes. De este modo, la política pública repercute

inevitablemente en la vida de los ciudadanos tanto de una manera directa (en sus comportamientos o conductas) como indirecta (en su propia manera de interpretar la realidad, en sus actitudes).<sup>19</sup>

Además, se considera que la participación ciudadana recupera la parte pública de la política y permite que se establezca un contrato social entre la sociedad y el gobierno, por lo cual, “vincular la participación ciudadana en las fases de las políticas públicas, mejoraría el desempeño de los representantes políticos y daría mejores soluciones a los problemas públicos”.<sup>20</sup>

Las políticas públicas deben ser canalizadas al interés público y deben estar relacionadas con la democracia, esto debido a que los tres órganos de Estado deben de responder con sus acciones políticas a los problemas que la población enfrenta y que exige una respuesta oportuna, es así que en las diferentes políticas públicas juegan un papel cada órgano de Estado.

Las políticas distributivas están en su mayoría concentradas en el órgano legislativo, porque es un tipo de política de clientelismo mientras que las políticas redistributivas está el órgano legislativo e incide el ejecutivo, porque estas van enfocadas a legislación laboral, seguridad social, salud; en las políticas regulativas es fuerte el órgano legislativo ya sea que las iniciativas provengan o no del órgano ejecutivo, con amplias discusiones entre legisladores defensores de intereses de grupos afectados y en las políticas constitucionales el papel de los partidos políticos es relevante por su relación privilegiada con los poderes constituidos, cuyas decisiones las definen.

---

<sup>19</sup> Albaladejo Gema Pastor. *Teoría y práctica de las políticas públicas*, (Valencia, Tirano lo Blanch, 2014), 22.

[https://www.academia.edu/21602795/Teor%C3%ADa\\_y\\_Pr%C3%A1ctica\\_de\\_las\\_Pol%C3%ADticas\\_P%C3%BAblicas](https://www.academia.edu/21602795/Teor%C3%ADa_y_Pr%C3%A1ctica_de_las_Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas)

<sup>20</sup> Mballa y González, La complejidad de los problemas públicos: institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública, 118.

## **CAPITULO II**

### **ÓRGANOS FACULTADOS PARA REALIZAR ACTUACIONES POLÍTICAS**

Este capítulo tiene como propósito explicar las acciones de los Órganos fundamentales para realizar actuaciones políticas, diferenciando cada uno de los Órganos del Estado, iniciando con el Órgano Ejecutivo, Órgano Legislativo y el Órgano Judicial y su interrelación. Las actuaciones políticas de los Órganos del Estado se derivan de las funciones conferidas por la Constitución de la República, los Reglamentos Internos del Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, así como la Ley Orgánica Judicial.

Se presenta un análisis de las sentencias emitidas por la Sala de lo Constitucional, relacionadas con las acciones políticas de dichos Órganos, durante el primer año de la gestión presidencial 2019 - 2024, con la finalidad de evidenciar que las acciones políticas que sobrepasan las atribuciones determinadas por la ley, ponen en peligro al Estado de Derecho y la Gobernabilidad Democrática de El Salvador.

#### **2.1 Órgano Ejecutivo**

Las funciones de este Órgano se encuentran constitucionalmente regulados en el Título VI, Sección Primera, Capítulo II de la Constitución de la República, específicamente del artículo 150 al 171 de la misma; siendo completadas tanto sus funciones como sus atribuciones por el Reglamento Interno de dicho Órgano.

El Presidente de la República es el Comandante General de la Fuerza Armada tal y como lo establece el artículo 157 de la Constitución de la República. Para la gestión de los negocios públicos dentro del Estado salvadoreño están las diversas Secretarías de Estado, entre las cuales se distribuyen los diferentes

Ramos de la Administración. Cada Secretaría de Estado estará a cargo de un Ministro quien actuará con la colaboración de uno o más Viceministros.

La Defensa Nacional y la Seguridad Pública están adscritas a Ministerios diferentes. La Seguridad Pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que es un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista.

La Policía Nacional Civil tiene a su cargo las funciones de policía urbana y policía rural que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la colaboración en el procedimiento de investigación del delito, todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los Derechos Humanos.

Hay un Consejo de Ministros integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la República y los Ministros de Estado o quienes hagan sus veces; y sus funciones y atribuciones están reguladas en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, en su Capítulo IV, específicamente del artículo 21 al 27 del mismo.

Según el artículo 167 de la Constitución de la República establece que son funciones del Consejo de Ministros: Decretar el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y su propio reglamento, decretar el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y su propio reglamento, elaborar el plan general del Gobierno, elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa, por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal.

También conocerá de las reformas a dicho presupuesto cuando se trate de transferencias entre partidas de distintos Ramos de la Administración Pública, autorizar la erogación de sumas que no hayan sido incluidas en los presupuestos, a fin de satisfacer necesidades provenientes de guerra, de calamidad pública o de grave perturbación del orden.

Según el artículo 168 de la Constitución de la República, son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República entre otras: cumplir y hacer cumplir la Constitución, los tratados, las leyes y demás disposiciones legales; mantener ileso la soberanía de la República la integridad territorial, procurar la armonía social y conservar la paz y tranquilidad interna y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad; celebrar tratados y convenciones internacionales, someterlos a ratificación de la Asamblea Legislativa y vigilar su cumplimiento; y dirigir las relaciones exteriores; sancionar, promulgar y publicar las leyes y hacerlas ejecutar.

Respecto a las actuaciones políticas de este Órgano de Estado en el primer año de gestión presidencial que comprende el periodo 2019 – 2024, se ha evidenciado que de forma reiterada este Órgano ha sido protagonista de conflictos con otros Órganos del Estado, debido al no cumplimiento del principio de separación e independencia de poderes, tal como lo establecen las diferentes resoluciones de la Sala de lo Constitucional, emitidas en la vigencia de la cuarentena domiciliar por la emergencia del COVID–19. Como ejemplos, se presentan los extractos de las siguientes resoluciones:

Referencia 6-2020<sup>21</sup>, Inconstitucionalidad: La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resuelve que el presidente de la república se abstenga de utilizar a la Fuerza Armada y a la Policía Nacional Civil como instrumentos con fines políticos, partidistas u otro fin que no sea constitucionalmente legítimo.

Además, le exhorta al Presidente de la República, de abstenerse de realizar injerencia indebida en el ámbito competencia de la Asamblea Legislativa que

---

<sup>21</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 6-2020* (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2020).

pone en riesgo la separación orgánica de funciones o división de poderes, un posible uso ilegítimo de la fuerza militar y policial.

Declara improcedente la demanda, respecto del llamado a la insurrección que el Presidente de la República, hizo a través de su cuenta oficial de Twitter, porque la Sala de lo Constitucional no tiene competencia para controlar la constitucionalidad sobre este punto de controversia, ya que no encaja en ninguna de las tres posibilidades que son objeto de control constitucional dentro de los procesos de inconstitucionalidad.

Referencia 148-2020, ac.<sup>22</sup> Hábeas corpus: Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resuelve que El Salvador como integrante de los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conforme al art. 25.2 letra c) de dicho pacto, que está obligado a cumplir las decisiones judiciales, ya que estas configuran una manifestación de la separación e independencia de los poderes públicos.

La separación e independencia de los poderes públicos, además de ser un componente fundamental del Estado de Derecho, es uno de los elementos esenciales de la democracia representativa.

Por lo anterior, es que las resoluciones de la esta Sala son de cumplimiento obligatorio para todos los Órganos del Estado incluyendo al Órgano Ejecutivo, por ello Presidente de la República y las autoridades de la Policía Nacional Civil tienen constitucionalmente prohibido privar de libertad en la forma de confinamiento o internamiento sanitario forzoso a las personas que incumplan la orden de cuarentena domiciliaria, mientras la Asamblea Legislativa no emita una ley formal en la que se establezca dicha medida con todos los requisitos enunciados en el auto inicial de este hábeas corpus y reiterados en esta

---

<sup>22</sup> Sala de lo Constitucional, *Habeas Corpus*, Referencia: 148 Ac (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2020).

decisión o, en su caso, mientras no se comprueben respecto de cada afectado los supuestos del art. 136 del Código de Salud.

## **2.2 Órgano Legislativo**

Este Órgano es regulado en el Título VI, Sección Primera, Capítulo I de la Constitución de la República, específicamente del artículo 121 al 149 de la misma; siendo completadas tanto sus funciones como sus atribuciones por el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa.

Compete a la Asamblea Legislativa fundamentalmente la atribución de legislar y a ese efecto, le corresponde decretar, interpretar auténticamente, reformas y derogar las leyes secundarias; ratificar los tratados o que celebre el Ejecutivo con otros Estados u organismos internacionales, o denegar su ratificación.

También a esta Asamblea le compete, entre otras funciones, decretar el Presupuesto de Ingresos y egresos de la Administración Pública y sus reformas; recibir la protesta constitucional y dar posesión de su cargo a los ciudadanos que deban ejercer la Presidencia y Vicepresidencia de la República, elegir por votación nominal y pública a los siguientes funcionarios: Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, Procurador General de la República, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y Miembros del Consejo Nacional de la Judicatura.

Según el artículo 131 de la Constitución de la República son alguna de las funciones de la Asamblea Legislativa: Decretar su reglamento interior, aceptar o desechar las credenciales de sus miembros, recibir a éstos la protesta constitucional, y deducirles responsabilidades en los casos previstos por esta Constitución, conocer de las renunciaciones que presentaren los Diputados, admitiéndolas cuando se fundaren en causas justas legalmente comprobada.



Así mismo, la Asamblea tiene la función, de llamar a los Diputados suplentes en caso de muerte, renuncia, nulidad de elección, permiso temporal o imposibilidad de concurrir de los propietarios, decretar, interpretar auténticamente, decretar el Presupuesto de Ingresos y egresos de la Administración Pública, así como sus reformas, crear y suprimir plazas, y asignar sueldos a los funcionarios y empleados de acuerdo con el régimen de Servicio Civil, aprobar su presupuesto y sistema de salarios, así como sus reformas, consultándolos previamente con el Presidente de la República para el solo efecto de garantizar que existan los fondos necesarios para su cumplimiento.

Corresponde también a la Asamblea, desconocer obligatoriamente al Presidente de la República o al que haga sus veces cuando terminado su período constitucional continúe en el ejercicio del cargo. En tal caso, si no hubiere persona legalmente llamada para el ejercicio de la presidencia, designará un presidente provisional, elegir, para todo el período presidencial respectivo, en votación nominal y pública, a dos personas que en carácter de designados deban ejercer la presidencia de la república, en los casos y en el orden determinado por esta constitución, recibir el informe de labores que debe rendir el ejecutivo por medio de sus ministros, y aprobarlo o desaprobarlo, etc.

Respecto a las actuaciones políticas de este Órgano de Estado en el primer año de gestión presidencial que comprende el periodo 2019 – 2023, se ha evidenciado que han existido múltiples conflictos con el Órgano Ejecutivo, principalmente el proceso de promulgación de leyes de las República.

Referencia 21-2020/23-2020/24-2020/25-2020<sup>23</sup>, Inconstitucionalidad: La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia estableció, que la

---

<sup>23</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 21-2020/23-2020/24-2020/25-2020* (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2020).

Constitución, al distribuir las atribuciones y competencias entre los distintos Órganos por ella creados, y al establecer la obligación del ejercicio conjunto en la formación de la voluntad estatal, limita el ejercicio del poder<sup>24</sup>. Es así que a pesar que el legislador puede ponderar derechos fundamentales al crear las leyes que los regulen o limiten, esta potestad no está exenta de límites, puesto que debe respetar el principio de proporcionalidad artículo 246 Cn.

La Asamblea Legislativa, al limitar un derecho fundamental, debe cuidar que las medidas limitadoras sean idóneas, necesarias y proporcionales en sentido estricto.

Se declara “Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia COVID-19”, que contiene el Decreto Legislativo n° 639, es inconstitucional, porque la comisión Política del Pleno Legislativo no justificaron cómo el régimen de excepción contenido en la citada ley y en particular, cada una de las restricciones contempladas, en ese cuerpo normativo eran idóneas para garantizar la salud de las personas frente a la enfermedad COVID-19.

### **2.3 Órgano Judicial**

Este Órgano encuentra su asidero legal en el Título VI, Sección Primera, Capítulo III de la Constitución de la República, específicamente del artículo 172 al 190 de la misma; siendo completadas tanto sus funciones como sus atribuciones por la Ley Orgánica Judicial.

Corresponde exclusivamente al Órgano Judicial la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materias constitucional, civil, penal, mercantil, laboral, agraria y de lo contencioso-administrativo, así como en las otras que determine

---

<sup>24</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 1-2010*. (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 2010).

la ley. La administración de justicia es gratuita. Los Magistrados y Jueces, en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional, son independientes y están sometidos exclusivamente a la Constitución y a las leyes.

La Corte Suprema de Justicia está integrada por 15 Magistrados, siendo uno de ellos el Presidente de la Corte, de la Sala de lo Constitucional y del Órgano Judicial. La Corte Suprema tendrá una Sala de lo Constitucional, a la cual corresponderá conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, los procesos de amparo, el hábeas corpus y las controversias entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo.

Entre las atribuciones que tiene la Corte Suprema de Justicia están las siguientes: conocer de los procesos de amparo; ordenar el curso de los suplicatorios o comisiones rogatorias que se libren para practicar diligencias fuera del Estado y mandar a cumplimentar los que proceden de otros países, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados; conceder la extradición; conceder conforme a la ley el permiso para la ejecución de sentencias pronunciadas por los tribunales extranjeros; vigilar que se administre pronta y cumplida justicia; y nombrar a los Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y Jueces.

Aparte de los tres Órganos del Estado existe lo que se denomina el Ministerio Público, que está ejercido por el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, quienes durarán tres años en el ejercicio de sus cargos y podrán ser reelegidos. Esto se encuentra regulado en el Título VI, Sección Primera, Capítulo IV de la Constitución de la República, específicamente del artículo 191 al 194 de la misma.

Respecto a las actuaciones políticas de este Órgano de Estado en el primer año de gestión presidencial que comprende el periodo 2019 – 2023, este Órgano Judicial específicamente la Sala de lo Constitucional ha actuado con

base al principio de independencia judicial, ejecutando una de sus funciones que es dirimir conflictos constitucionales relacionados con los conflictos de competencia o atribuciones constitucionales entre los Poderes del Estado, con el objeto de hacer cumplir el artículo 86 de la Constitución de la República en donde establece la independencia de los Órganos del Estado.

La Sala de lo Constitucional se ha pronunciado sobre este principio, "La doctrina constitucional, ha indicado como postulados o rasgos esenciales del Estado Constitucional de Derecho: (a) la supremacía constitucional; (b) la sujeción de los poderes públicos a la ley; (c) la división de poderes; y (d) el reconocimiento de los derechos fundamentales, y la articulación de cauces idóneos para garantizar la vigencia efectiva de éstos".<sup>25</sup>

La separación e independencia de poderes establece que las diferentes funciones estatales deben estar ejercidas por Órganos distintos, pretende, en su esencia, crear un sistema de ejercicio moderado y controlado del poder, mediante la distribución y coordinación de las competencias entre los diferentes Órganos estatales, todo ello como garantía genérica de la libertad.

La división de poderes, en todas las Leyes Primarias de la historia del constitucionalismo salvadoreño, se ha pretendido esencialmente "que los que ejercen el poder fueran independientes en el desempeño de las funciones que se les han asignado, es decir, en el ejercicio del poder atribuido a ellos".<sup>26</sup>

**Referencia 148-2020, ac.<sup>27</sup> Hábeas corpus:** La Sala de lo Constitucional había ordenado previamente la medida cautelar de que el Presidente de la República y las autoridades de la Policía Nacional Civil tienen constitucionalmente prohibido privar de libertad en la forma de confinamiento

---

<sup>25</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 17-XII-92*. (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1992).

<sup>26</sup> Valle, Ciencia Política una introducción, 240.

<sup>27</sup> Sala de lo Constitucional, *Habeas Corpus, Referencia: 148 Ac.*

o internamiento sanitario forzoso a las personas que incumplan la orden de cuarentena domiciliaria, mientras la Asamblea Legislativa no emita una ley formal en la que se establezca dicha medida con todos los requisitos enunciados en el auto inicial de este hábeas corpus y reiterados en esta decisión o, en su caso, mientras no se comprueben respecto de cada afectado los supuestos del art. 136 del Código de Salud.

Pero a pesar de esto, el Órgano Ejecutivo desobedeció esta medida cautelar y fue renuente a cumplir dicha resolución, Por lo que la Sala Constitucional, estableció que las resoluciones de dicha sala, son de cumplimiento obligatorio y puesto que no se cumplió la medida cautelar.

Esta Sala, le ordeno al Director de la Policía Nacional Civil, al Ministro de la Defensa y al Ministerio de Salud, que en el plazo máximo de cinco días hábiles elaboran un registro de las personas privadas de libertad por violación a la cuarentena domiciliar con la siguiente información: sus nombres o datos de identificación; las condiciones en que fueron privadas de libertad.

Además, al señor Ministro de Salud que en el plazo máximo de tres días hábiles a partir de la notificación le remita a la Sala de Constitucional, la lista completa, con nombres, cargos y centros de contención respectivos (ubicación o dirección, denominación y datos de contacto), de las personas que están administrando o que son responsables de cada uno de dichos lugares. Y finalmente la Sala de lo Constitucional delegó al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, para que enviara un informe cada cinco días hábiles a partir de la notificación de la resolución, hasta que duren las acciones gubernamentales en relación con la pandemia del COVID-19.

## **2.4 Análisis de sentencias referente a las acciones políticas de los Órganos de Estado en el primer año de gestión presidencial 2019 – 2024**

### **Referencia 6-2020 Inconstitucionalidad<sup>28</sup>**

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a las trece horas y cincuenta y cinco minutos del diez de febrero de dos mil veinte.

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido iniciado por la demanda presentada por los ciudadanos Ruth Eleonora López Alfaro y Luis Ramón Portillo Ayala, remitida a este tribunal por la jueza del Juzgado Tercero de Paz de Santa Tecla únicamente con copia del Documento Único de Identidad de los actores. Dicha demanda se presentó a fin de que este tribunal declare la inconstitucionalidad, por vicio de contenido, de: (i) el punto cuatro del acuerdo emitido por el Consejo de Ministros en la sesión n°2 de 6 de febrero de 2020, mediante el cual se acordó por unanimidad convocar a la Asamblea Legislativa para que llevara a cabo una sesión extraordinaria a las 15 horas del 9 de febrero de 2020 (en lo sucesivo, “acuerdo de convocatoria”); y (ii) el llamado a la insurrección que el Presidente de la República hizo a través de su cuenta oficial de Twitter (@nayibbukele); por la supuesta violación de los arts. 87 y 167 Ord. 7°Cn

La Sala de lo Constitucional estableció, que las circunstancias fácticas del presente caso, ponen en entredicho, el respeto al Estado de Derecho, el principio de separación orgánica de funciones y la institucionalidad del país.

Por lo anterior esta Sala extendió, “Los alcances de la medida cautelar solicitada para dar respuesta a este conflicto, constituido por el goce irrestricto de los derechos fundamentales, la forma de gobierno, republicano,

---

<sup>28</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 6-2020,1.*

democrático y representativo, el sistema político pluralista y la articulación de un orden económico que tienda a asegurar a todos los habitantes una existencia digna del ser humano”.<sup>29</sup>

Es evidente la existencia de acciones que ponen en riesgo el carácter republicano y democrático del gobierno e incluso el sistema pluralista. Y es que precisamente el pluralismo constitucional aspira, entre otras cosas, a la aceptación de que todo ejercicio de poder político y que este se apoye en el mutuo reconocimiento y respeto entre las diferentes autoridades, el libre debate y el libre ejercicio de ideologías.

Por ello el análisis que se haga de la petición para la adopción de medidas cautelares debe ser extendida a aquellos actos que han sido resultado directo del acuerdo de convocatoria, en tanto que tienden a garantizar su eficacia, así como a los eventuales actos o normas que previsiblemente puedan llegar a existir.

La Sala de lo Constitucional, afirma que hay respaldo que corrobora una posible injerencia indebida, en el ámbito competencia de la Asamblea Legislativa, que pone en riesgo la separación orgánica de funciones o división de poderes, un posible uso ilegítimo de la fuerza militar y policial y la existencia de llamados públicos a la insurrección, sin que existieran condiciones para el ejercicio de este derecho. De lo anterior es en donde se evidencia la existencia de límites normativos y ontológicos, dentro del marco constitucional, que deben ser respetados en el Estado de Derecho.

La Sala estableció, que, al no adoptarse la medida cautelar mencionada al inicio de este análisis, se corre el riesgo objetivamente corroborado de que se

---

<sup>29</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 24-97*. (El Salvador, Corte Suprema de Justicia, 1997).

continúen los efectos de la convocatoria impugnada y se siga poniendo en riesgo la forma de gobierno, sistema político y separación de poderes, mediante el uso de la fuerza armada y pública.

Frente a lo anterior, es pertinente recordar, que las facultades del Órgano Ejecutivo son tantas que resulta indispensable la autolimitación de los gobernantes para que funcione la separación de poderes, lo cual invita a la prudencia política.

Es por ello que analizar las circunstancias fácticas que rodean al presente proceso, permiten determinar que están debidamente acreditadas para la adopción de medidas cautelares, debido a que la incitación del Presidente a que, en una semana, que se cumpliría el 16 de febrero de 2020. Se efectúe nuevamente una concentración frente a la Asamblea Legislativa en caso de que no se apruebe el préstamo denota la intención de continuar con los actos de convocatoria de Ministros, ejerciendo actos como los ocurridos el 9 de febrero de 2020.

La Constitución de la República de El Salvador en el Art. 212 establece que: La Fuerza Armada tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. El Presidente de la República podrá disponer excepcionalmente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna, de acuerdo con lo dispuesto por esta Constitución. Así también lo establecido en el art. 168 ordinal 17Cn.

De lo anterior se afirma que las instituciones anteriormente mencionadas carecen de fines políticos porque están al servicio del Estado, con funciones indelegables, constitucionalmente establecidas e integradas a la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil y la Ley Orgánica de la Fuerza Armada, es por eso que la especificidad de las funciones de cada Órgano del Gobierno constituye



una forma de limitar el poder delegado al ponerlo bajo el ordenamiento jurídico, evitando de esta manera cualquier tipo de arbitrariedad de los funcionarios públicos contra los particulares o contra el mismo Estado de Derecho.

**Referencia 21-2020/23-2020/24-2020/25-2020<sup>30</sup> inconstitucionalidad.**

Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las dieciocho horas con cincuenta y cinco minutos del ocho de junio de dos mil veinte.

Los presentes procesos de inconstitucionalidad acumulados han sido promovidos por los ciudadanos Ruth Eleonora López Alfaro y Óscar René Franco Sánchez (21-2020); Silvia Noemy Vásquez de García (23-2020); Roxana María Rodríguez y Jonatan Mitchel Sisco Martínez (24- 2020); y Saúl Antonio Baños Aguilar, Maximiliano Omar Martínez Flores, Loyda Abigaíl Robles Robles, Herbert Mauricio Serafín García, David Otoniel Ortiz, Antonio Rodríguez López y Teresa de Jesús Hernández Rodríguez (25-2020), a fin de que se declare la inconstitucionalidad, por vicios de forma y de contenido, de la Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia COVID-19, contenida en el Decreto Legislativo n° 594 (Decreto n° 594), por la supuesta violación de los arts. 2, 29 y 131 ords. 4° y 27° Cn. El Decreto n° 594 fue aprobado el 14 de marzo de 2020 y publicado en el Diario Oficial n° 53, tomo 426, de 15 de marzo de 2020.

A pesar de que los procesos de inconstitucionalidad se dirigieron contra el Decreto Legislativo N ° 594, la Sala extendió su análisis y estudio hasta el Decretos Legislativo N ° 611, debido a que lo considera como una réplica del anterior, y de igual forma estudia los Decretos Ejecutivos que desarrollaron dichos Decretos Legislativos (Decretos Ejecutivos N ° 5, N ° 12, N ° 18), el

---

<sup>30</sup> Sala de lo Constitucional, *Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia 21-2020/23-2020/24-2020/25-2020*.

Decreto Legislativo N.º 639, los Decretos Ejecutivos N.º 14, N.º 19, N.º 21, N.º 22, N.º 24, N.º 25, N.º 26 y N.º 29 y la Resolución Ministerial N.º 101, todos los cuales regulaban restricciones a los derechos fundamentales, entre ellos la libertad de tránsito, y de forma excepcional permitían realizarlo.

Los Decretos Legislativos estudiados fueron declarados inconstitucionales debido a que en ningún caso se documentaron ni acreditaron, las razones técnicas y criterios jurídicos para la restricción de los derechos fundamentales contenidos en los mismos, y tampoco se desarrollaba en ellos una forma idónea de cómo debía garantizarse el derecho a la salud de la población en general debido a la pandemia del COVID-19.

Respecto de los Decretos Ejecutivos y la Resolución Ministerial, la Sala consideró que los mismos contienen restricciones de derechos constitucionales que los entes que los emitieron no pueden restringir por carecer de facultades legales para hacerlo.

Estas inconstitucionalidades solo tienen efectos declarativos, ya que sólo se reconoce que son contrarios a la Constitución, debido a que las normativas mencionadas, a la fecha de la emisión de la sentencia ya no se encuentran vigentes, pero es necesario su pronunciamiento para evitar que en actos futuros se violente derechos fundamentales a través de limitaciones en su ejercicio.

Sin perjuicio de lo anterior, la Sala es consciente que se está atravesando por una pandemia, y que por lo tanto el declarar inconstitucional la normativa relativa a evitar la propagación del COVID-19 deja desprotegida a la población salvadoreña, y por lo tanto aplaza los efectos de la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo N.º 29 (único vigente al momento de la emisión de la sentencia) hasta dentro de 4 días posteriores a la notificación de la misma, a efecto de que tanto el Órgano Ejecutivo como el Legislativo emitan una nueva

normativa que proteja a los salvadoreños, debiendo ser apegada a derecho, y debiendo establecer un régimen y documentar la necesidad de la restricción de los derechos, basados en criterios técnicos, y con mecanismos reales de protección a cada derecho, justificando de forma clara cada restricción y excepción.

En las sentencias antes desarrolladas se identifican varias acciones políticas, de entre las cuales se desarrollan los controles entre Órganos de Estado y sistema de pesos y contrapesos, así como ejemplificar de manera discreta cada una de las etapas relativas a las acciones políticas, y el respeto a la institucionalidad del país, junto con El Estado de derecho relativo a las acciones otorgadas por ley. Por tanto, lo establecido en este apartado tomara gran relevancia en futuros capítulos de la investigación y su impacto en las calificadoras de Riesgo.

## CAPITULO III

### CONCEPTOS BASICOS RELACIONADOS CON LAS SOCIEDADES CALIFICADORAS DE RIESGO

En el contenido de este capítulo se desarrollan, los antecedentes históricos, se define a las sociedades clasificadoras de riesgo, los tipos de riesgos que afectan una inversión, la función y finalidad de las clasificadoras, la regulación normativa internacional y nacional, los mecanismos y criterios para otorgar una calificación de riesgo.

#### **3.1 Definición de las sociedades clasificadoras de riesgo**

##### **3.1.1 Antecedentes históricos**

Los mercados de bonos funcionaron a nivel internacional por 300 años antes de que las Sociedades Calificadoras de Riesgos aparecieran por primera vez en los Estados Unidos de América. Las Sociedades Calificadoras de Riesgos surgieron a mitad del siglo XIX con el desarrollo de los mercados que se vio acompañado del hecho de que los inversores necesitaban conocer la situación financiera de las numerosas compañías ferroviarias, que eran las que estaban llevando la revolución industrial a todo el país, y que se financiaban en gran medida mediante emisiones de bonos. Con la finalidad de satisfacer esta necesidad se crean sociedades cuyo objetivo era la realización de estudios sobre la situación financiera de tales compañías.<sup>31</sup>

Construir una sólida reputación ha sido siempre una meta para el éxito de cualquier Sociedad Calificadora de Riesgos. A partir de 1975 que la Comisión

---

<sup>31</sup> Alberto Miguel Palacios García, Calificaciones de riesgo. Definición e influencia en la última década (Tesis de grado, Universidad de Oviedo, 2012), 6. <https://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/handle/10651/4017/ACC-.pdf?sequence=1>

de Bolsa y Valores (SEC por sus siglas en inglés) se enfrentó al problema de cómo determinar si una Sociedad Calificadora de Riesgos en particular podría ser solicitada para proporcionar puntuaciones de suficiente calidad que pudieran ser utilizadas en el proceso de reglamentación. La solución de la SEC a este problema fue certificar a las Sociedades Calificadoras de Riesgos que cumplieran con estándares suficientemente altos para ser designadas como *Nationally Recognized Statistical Rating Organizations* (NRSROs). La designación NRSRO fortaleció el poder de mercado de las tres empresas dominantes titulares: Moody's, S&P y Fitch.<sup>32</sup>

### **3.1.2 Sociedades Calificadoras de Riesgos**

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

En otras palabras, lo que califican las agencias es la capacidad y el deseo de un emisor soberano para devolver la deuda emitida de manera periódica, tanto el principal como los intereses, lo cual sirve de guía a los inversionistas u hombres de negocio para la adecuada toma de decisiones en materia de inversión.”<sup>33</sup>

Restrepo Merino, en esta definición no se centra solo en evaluar la capacidad económica de un país, Estado o empresa, sino incluye los factores político y

---

<sup>32</sup> María Sonia Pérez Barahona, *Como operan las clasificadoras de riesgo* (Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2010), 5. <http://www.redicces.org.sv/jspui/bitstream/10972/679/1/10136135.pdf>

<sup>33</sup> Francisco Javier Restrepo Merino, *Calificación del riesgo en el mercado de capitales colombiano* (Tesis de grado, Universidad de Medellín, 2007), 7. [https://www.grupoepm.com/site/Portals/1/biblioteca\\_epm\\_virtual/tesis/calificaciondelriesgo.pdf](https://www.grupoepm.com/site/Portals/1/biblioteca_epm_virtual/tesis/calificaciondelriesgo.pdf)

social, porque un país puede tener capacidad económica para hacer frente a las obligaciones, pero es inestablemente políticamente lo que a largo plazo vendría a afectar la parte económica y la población se vería afectada en la parte social.

Ya que el Estado no tendría los suficientes ingresos para poder contrarrestar el gasto público, y por lo tanto no se podrían cubrir las necesidades básicas de una población, generando esto desigualdad social, pobreza, índices de violencia, criterios que las sociedades calificadoras toman en cuenta al dar una calificación.

La Ley de Mercado de Valores (LMV) en el Art. 5 define a las clasificadoras de riesgo como “las sociedades mercantiles especializadas en análisis financiero, que tienen por finalidad principal la clasificación de riesgo de los valores objeto de oferta pública, y a difundir los resultados en el mercado financiero.”<sup>34</sup>

Esta definición hace referencia a que las sociedades clasificadoras de riesgo son empresas privadas no estatales que son contratadas por los países, Estados, empresas, para que estén puedan realizar una evaluación de riesgo de cómo se encuentra financieramente y económicamente, los valores que se emitirán.

Es decir que si estos emisores tienen la capacidad y la liquidez de hacerle frente a las obligaciones en el tiempo en que el vencimiento de las deudas llegue a su plazo y se les reintegre capital más intereses a los inversores tanto nacionales como extranjeros y que estos resultados deben ser publicados de acuerdo a lo establecido en la Ley del mercado de valores y las normas técnicas de la superintendencia del sistema financiero (SSF) y el Banco Central de Reserva (BCR).

---

<sup>34</sup> Asamblea Legislativa, Ley del Mercado de Valores, Art. 5.

A partir de 1998, se hizo obligatorio la evaluación que realizan las clasificadoras de riesgo para toda inversión fuera nacional o internacional, el Estado salvadoreño ha sido evaluado por tres calificadoras de riesgo, Moody's, S&P y Fitch, todas extranjeras, las cuales han otorgado una calificación que actualmente es de B3,B-,B- lo que significa que prestarle al país se está ante la incertidumbre que si las condiciones económicas cambian la inversión dejaría de ser atractiva y se correría el riesgo de caer en impago de capital e intereses a su vencimiento.

### **3.1.3. Tipos de riesgo**

#### **3.1.3.1 Riesgo país**

Nivel de riesgo que implica la inversión en instrumentos emitidos por el gobierno de un país en un momento dado. Es corriente que ese riesgo sea presentado como un indicador que revela el nivel de riesgo que corre un inversionista en no poder recuperar sus inversiones en un cierto país; es por lo tanto una evaluación de la capacidad de responder a los compromisos de pago de las deudas asumidas. A mayor riesgo de no poder recuperar la inversión que se desea llevar a cabo, mayor es la tasa de interés que se pretende obtener.<sup>35</sup>

El índice EMBI+ que es una abreviación de Emerging Markets Bond Index Plus, fue elaborado por JP Morgan, es un referente de liquidez de deuda de mercados emergentes<sup>36</sup>, que mide la diferencia que pagan los bonos del Tesoro de Estados Unidos contra las del resto de los países. Este cálculo lo realiza por intermedio de su índice EMBI, siendo específico para cada nación

---

<sup>35</sup> Alberto Acosta, Denise Gorfinkiel, Eduardo Gudynas, Rocío Lapitz, *El Otro riesgo país* (Ecuador, Ediciones Abya-Yala, 2005), 9. <file:///G:/documentos%20tesis%20derecho/GudynasOtroRiesgoPais05Ed2.pdf>

<sup>36</sup> Carlos Sanabria, "Choques financieros globales y la evolución del riesgo país", Banco Central de Reserva de El Salvador, n° 33 (2009):3. <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/1193420407.pdf>

De esta manera, el índice mide la sobretasa que debe pagar un bono, en el caso salvadoreño, frente al rendimiento de los títulos a 10 años que emite el Tesoro de los Estados Unidos. Este diferencial (también denominados *spread* o *swap*) se expresa en puntos básicos(pb). Una medida de 100 pb significa que el gobierno en cuestión estaría pagando un punto porcentual (1%) por encima del rendimiento de los bonos libres de riesgo, las letras del Tesoro.

Si el riesgo país es alto puede repercutir además negativamente en la llegada de inversiones a largo plazo, clave para realizar obras. Además, complica las necesidades financieras de un país.

### **3.1.3.2 Riesgo soberano**

Se asocia con la capacidad y predisposición de pago de las deudas estatales de un país. Sin embargo, mientras el *spread*, o diferencial de riesgo país, es medido en puntos básicos, el riesgo soberano (que refleja la capacidad de pago del total de deuda de un país) usa un sistema de calificación cualitativo, basado en letras. Dicha calificación facilita el acceso a los mercados internacionales de capitales, es por eso que muchos gobiernos buscan obtener una.

### **3.1.3.3 Riesgo económico-financiero**

Refiriéndose al primero a aquel riesgo que afecta directamente la estructura económica, en las que se ven inmerso el desempleo, la balanza de pagos, déficit publica, la deuda externa e interna, inflación, desempleo.

En cambio el segundo de los riesgos es el financiero donde interesa la capacidad que tiene el Estado, o empresa de poder hacer frente a las obligaciones del pago del principal más los intereses y cuyo factor importante es las obligaciones fijas en las que se incurren de acuerdo al tipo de instrumento financiero si es de corto o largo plazo, porque si es a corto es más



alto el riesgo que se adquiere ya que si la tasa de interés es alta no se tenga los ingresos suficientes que le permitan amortizar deuda e interés a su vencimiento, y en cambio sí es a largo plazo la deuda el tipo de interés es fijo y se tiene más tiempo para su amortización.

#### **3.1.3.4 Riesgo político**

Es una consecuencia directa de la actuación del gobierno y demás fuerzas políticas, así como de las fuerzas sociales, la cual puede afectar, igualmente, a las operaciones comerciales e inversiones directas realizadas en el país.

Se puede incurrir en riesgo político en: transferencias monetarias, por devaluación o revaluación de la unidad monetaria del país, por insolvencia del país o por la modificación de la programación de pagos del sector público y derivados, por desconocimiento de contratos por parte del gobierno, por recesión económica, por inestabilidad del sistema bancario, por daños o atentados a los activos de empresas extranjeras, por expropiación de los bienes de inversionistas extranjeros, o por inestabilidad de los sistemas legal y/o comercial.<sup>37</sup>

### **3.2 Función de las calificadoras de riesgo**

La función de toda sociedad clasificadora de riesgo es la evaluación de los diversos tipos de riesgo que se presentan en un mercado financiero y de capitales y de determinar la viabilidad, oportunidad y sobre todo la seguridad de emprender una emisión o de adquirir una inversión, en el caso de los países tiene que ver con la capacidad de cumplir con sus deudas y obligaciones financieras.

Las funciones de las clasificadoras de riesgo se dividen en:

---

<sup>37</sup> Lucia Ruiz Granada y Luis R. Becerra: El Riesgo Político de un país, acceso el 25 de abril de 2020, file:///G:/documentos%20tesis%20derecho/Dialnet-ElRiesgoPoliticoDeUnPais-4897797.pdf

### **3.2.1 Calificación crediticia como opinión**

La Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), define la calificación de Riesgo como una opinión sobre el riesgo crediticio emitida por una empresa independiente, basada en la evaluación cuantitativa y cualitativa sobre la capacidad de pago del calificado, según los términos y condiciones pactados; incluyendo además su capacidad para poder afrontar eventuales problemas o cambios en el entorno.

La misma no es una recomendación para comprar, vender o mantener algún valor, tampoco implica que se haya realizado una auditoría, ni el otorgamiento de una garantía con relación a la información proporcionada por el emisor.

Es una herramienta importante para la toma de decisiones de inversión dentro de una economía globalizada.<sup>38</sup>

Todo emisor de deuda de oferta pública, en el país, debe contratar una empresa calificadora de riesgo, para que este evalúe si los títulos que emitirá pueden ser colocados en el mercado de valores, la sociedad calificadora analiza la capacidad de pago del emisor, y emite una opinión sobre el riesgo de estos.

Esta calificación, le permite al inversor tener un horizonte de su inversión para tomar la decisión de inyectar el capital en la adquisición de los títulos, pero aclara que la opinión emitida por la sociedad calificadora, no le permite tener una certeza de que su inversión será retornable, que, si le ayudara tanto al emisor a colocar y al inversor en adquirir, pero la decisión es de ellos conforme al Art. 92 Inc. 2º LMV.

---

<sup>38</sup> Bolsa de Valores de El Salvador: Calificadoras de Riesgo, acceso el 24 de julio de 2020, <https://www.bolsadevalores.com.sv/index.php/participantes-del-mercado/calificadoras-de-riesgo>.

En el caso de El Salvador, la calificación actual B3, B-, B- es altamente especulativa, es decir que los instrumentos de deuda emitidos por el gobierno salvadoreño, tiene la capacidad de poder pagar su deuda a su vencimiento, pero enfrenta incertidumbres importantes en cuanto a los cambios adversos en la parte económica, política, financiera o empresarial que podrían afectar su riesgo crediticio.

Entre las cuales se tienen: dificultades para reducir las necesidades del financiamiento del gobierno, vulnerabilidad al ser una economía pequeña y abierta y dependiente del financiamiento externo, una política fiscal que favorezca la obtención de ingresos corrientes para poder contrarrestar el gasto público y poder invertir en proyectos sociales que beneficien a toda la población, la constante confrontación de los órganos del Estado de no poder trabajar de manera conjunta.

### **3.2.2. Calificación crediticia como proceso**

Ésta se puede entender como un proceso de acopio y evaluación de información realizada por los analistas de las agencias de calificación crediticia, que establecen contacto con los emisores de los valores calificados a través de sus administradores y directivos o de los funcionarios correspondientes, si se trata de calificar el riesgo de los valores emitidos por una entidad pública y preparan un borrador de informe sobre el emisor o los valores, que someten a un consejo de calificación que, finalmente, asigna la calificación.

El proceso suele acabar con un comunicado de prensa sobre la calificación asignada. En todo caso, este proceso suele prolongarse mediante un

seguimiento periódico de la calificación asignada, que incluye reuniones con los administradores y directivos del emisor calificado.<sup>39</sup>

En el Salvador, la Ley del Mercado de valores, las Normas sobre Obligaciones de las Sociedades Clasificadoras de Riesgo (BCR) y Normas Técnicas sobre Obligaciones de las Sociedades Clasificadoras de Riesgo (SSF), establecen el procedimiento que debe seguir una clasificadora para otorgar una calificación de riesgo a nivel país, que es con la que se trabaja en esta investigación, la LMV, establece que las sociedades extranjeras que ofrezcan clasificación de riesgo en el país deberán inscribirse únicamente en el Registro Público Bursátil aquellas que cumplan con los requisitos del Art. 88 inciso 3º de esta ley.

Y que este tipo de sociedades clasificadoras de riesgo deben además de la junta directiva contar con un Consejo de clasificación del riesgo, Art. 89-A LMV y que la calificación emitida por ellos no constituirá una sugerencia o recomendación para invertir, sino un factor complementario de decisión de inversión y que los resultados deben ser publicados, en cumplimiento a lo regulado en los Art. 92,93 LMV y Art. 10 de las Normas sobre Obligaciones de las Sociedades Clasificadoras de Riesgo y Art. 20 de las normas técnicas sobre obligaciones de las sociedades clasificadoras de riesgo.

### **3.2.3. Calificación crediticia como relación jurídica**

Ésta se presenta como una relación entre dos entidades que crea derechos y obligaciones recíprocas a cargo de cada una de ellas: Por una parte, la agencia de calificación crediticia, cuya obligación esencial consiste en realizar la calificación de forma diligente y conforme a la metodología que tenga establecida.

---

<sup>39</sup> Palacios, Calificaciones de riesgo. Definición e influencia en la última década, 17.

La LMV, en el art. 91, establece la independencia que deben tener las sociedades clasificadoras de riesgos con los emisores de valores que clasifiquen, las primeras su función principal es la de clasificar la oferta pública de valores y emitir una opinión de riesgo, los segundos son los que emitirán los valores y a la vez los evaluados a cambio de una contraprestación de servicio, previamente pactado entre ambos.

Pero en ningún momento podrán las clasificadoras clasificar valores emitidos por sociedades con las que posean vinculación económica.

### **3.3 Finalidad de las sociedades calificadoras de riesgo**

Las calificadoras tienen como finalidad específica la calificación de riesgo de los títulos de deuda inscritos en el registro, es decir, proporcionar servicios de calificación de los títulos y valores que las empresas, autorizadas por la ley y por las autoridades competentes, emiten y ofrecen públicamente.

Evalúan la situación financiera del emisor de títulos a partir de información cuantitativa y cualitativa entregada por la entidad que está siendo calificada.

Ofrecen un servicio de información a los agentes participantes, para brindar mayor seguridad al sistema en forma integral y, por supuesto, contribuyen a incrementar su transparencia.

Utilizan información confidencial y pública de los emisores para elaborar sus estudios. Pretende que el inversionista lleve a cabo una mejor evaluación de riesgo cuando de como asignar sus recursos.<sup>40</sup>

La finalidad de las sociedades clasificadoras de riesgo en el país, se encuentra regulada en el Art. 5 literal m) LMV, “las clasificadoras de riesgo tienen por

---

<sup>40</sup> Centro de Formación jurídica en línea: Las calificadoras de riesgo, Universidad de Costa Rica, acceso el 25 de marzo de 2021, file:///C:/Users/rotul/Downloads/las\_calificadoras\_de\_riesgo.pdf

finalidad principal la clasificación de riesgo de los valores objeto de oferta pública, y a difundir los resultados en el mercado financiero”<sup>41</sup>.

Esa es su finalidad la de clasificar el riesgo de los valores que sean sometidos a su análisis respectivo, acá especifica que estos deben de ser de oferta pública, la misma ley señala en el Art. 3 de la misma que “se entenderá que existe oferta pública cuando se haga llamamiento para suscribir, enajenar o adquirir valores por algún medio de comunicación masiva o a persona indeterminada.”<sup>42</sup>

En el caso del gobierno de El Salvador, se maneja el mercado de deuda soberana, porque son títulos de deuda pública, que se pueden adquirir como Letras del Tesoro (LETES), Bonos del Estado, Certificados del Tesoro (CETES), los cuales tienen por objeto otorgar al titular un derecho de cobro de unos intereses y la correspondiente devolución del principal en un periodo de tiempo.

Estos títulos cuentan con el respaldo y la credibilidad que ofrece una institución pública, de modo que la percepción de todos esos importes por el inversor que adquiere el título debe estar garantizada. Los títulos de deuda se ofertan en mercados primarios, lo que exige el cumplimiento de unos deberes de información precisos por parte de los emisores.

### **3.4 Regulación normativa de las calificadoras de riesgo**

#### **3.4.1. Regulación Internacional**

En materia de regulación internacional se cuenta con un Organismo Internacional de Comisiones de valores (IOSCO), es el organismo

---

<sup>41</sup> Asamblea Legislativa, Ley del mercado de valores, Art. 5

<sup>42</sup> Ibid. Art. 3.

internacional que reúne a los reguladores y es reconocido como el estándar mundial para el sector de valores.

#### **3.4.1.1. Principios de IOSCO**

En septiembre del 2018, IOSCO publico los statement of principles regarding the activities of credit rating agencies, los cuales eran dirigidos a las sociedades clasificadoras de riesgo, los supervisores y los mercados con el objetivo de mejorar la protección de los inversionistas, incentivar la eficiencia y transparencia de los mercados de valores y reducir el riesgo sistémico.

Estos principios se dividen en cuatro grandes objetivos, los cuales se subdividen y han sido la base para el Código de Conducta de las Sociedades Clasificadoras de riesgo, estos objetivos son: La Calidad e integridad del proceso de clasificación; Independencia y Conflicto de interés; Transparencia; Divulgación de clasificaciones e información confidencial.

Dentro de la categoría relacionada a los principios para Auditores, clasificadoras y otros proveedores de información., se encuentra el principio 22, el cual fue incorporado dentro de los 8 nuevos principios, el cuales específico para las Sociedades Clasificadoras de riesgo.

El principio de regulación de valores que “Las agencias de calificación de rating deben estar sujetas a un control adecuado. La regulación debe asegurar que las agencias de rating cuyos ratings se utilizan con fines regulatorios estén registradas y sujetas a supervisión continua”.<sup>43</sup> En consecuencia, las Sociedades Calificadoras de Riesgo deben estar sujetas a niveles adecuados de supervisión, la naturaleza de esta supervisión, depende:

---

<sup>43</sup> IOSCO, Metodología para la evaluación de la implementación de los objetivos y principios de regulación de los mercados de valores de IOSCO, 2013, <https://www.intec.edu.do/downloads/documents/biblioteca/formatos-bibliograficos/guia-chicago.pdf>

La estructura del mercado: La estructura de la industria de la Sociedad Calificadora de Riesgo en una jurisdicción. Los correspondientes riesgos regulatorios que las Sociedades Calificadoras de Riesgo plantean.

#### **3.4.1.2. Código de Conducta para las calificadoras de riesgos**

En mayo de 2008, IOSCO publicó una revisión del Código de Conducta para las Sociedades Clasificadoras de riesgo (SCR), denominado “Code of Conduct Fundamentals for Credit Rating Agencies”, con el objeto de incorporar recomendaciones adicionales para las clasificaciones de los productos estructurados.

Estructuralmente, los fundamentos del Código de Conducta de IOSCO para las SCR se dividen en tres secciones:

- **Calidad e Integridad del Proceso de Clasificación:** Establece que las SCR deben esforzarse por emitir opiniones que ayuden a reducir las asimetrías de información entre prestamistas, prestatarios y otros participantes en el mercado.
- **Independencia de las clasificaciones de riesgo y la prevención de los conflictos de Interés:** Las clasificaciones que otorguen las SCR deben ser independientes y libres de presiones políticas o económicas y de los conflictos de interés que puedan derivarse de la estructura de propiedad, de los negocios de las actividades financieras de la agencia, o de los intereses financieros de sus empleados.
- **Responsabilidades de las SCR, para el público Inversionista y los emisores:** La transparencia es el objetivo principal, por lo que las clasificaciones deben ser divulgadas oportunamente. Las SCR deben adoptar procedimientos y mecanismos para proteger la información de naturaleza confidencial que los emisores hayan compartido con ellas.



Adicionalmente, el Código de Conducta incluye un apartado relativo a la divulgación del Código de Conducta de las SCR, recomendando que éstas elaboren su propio código en base al Código de Conducta de IOSCO, adicionalmente se requiere que las Sociedades Calificadora de Riesgo establezcan una función dentro de su organización, la cual se encargue de comunicar o dar respuesta a los participantes del mercado y al público sobre las consultas que puedan recibir las referidas Sociedades Calificadora de Riesgo.<sup>44</sup>

Por lo que Moodys Investors Service (MIS), cuenta con su propio Código de Conducta Profesional: El que regula los siguientes aspectos: la conducta de los mercados financieros y de todos los sujetos que allí participan. Proporciona información y opiniones en forma de calificaciones crediticias e investigación relacionada sobre la confiabilidad crediticia de los emisores de valores y sus obligaciones financieras.

La finalidad de este Código es el Control y regulación de las agencias de calificación crediticia en los mercados de deuda pública: cuestiones controvertidas y propuestas de solución: se examinan algunas medidas regulatorias y de control a las que se someten las agencias de calificación crediticia, de acuerdo con la reglamentación comunitaria en la materia.

El análisis se centra especialmente en la calificación de los títulos de deuda pública emitidos por las autoridades públicas y su repercusión en las decisiones que se adoptan por los inversores en los mercados financieros. Es necesario aclarar que las relaciones entre las calificadoras de riesgo y sus

---

<sup>44</sup> Banco Central de Reserva, “Regulaciones en el mercado de valores aprobadas por el comité de normas del Banco Central de Reserva de El Salvador”, *Boletín económico*, noviembre– diciembre 2014, 225.

clientes se centran el principio de buena fe y de confianza por lo que al brindar una evaluación de parte de una calificadoras está en juego su reputación.

El objetivo de estudiar la conducta de los mercados y los sujetos que intervienen en los mismos, es para realizar un análisis de como las actuaciones políticas de los Órganos de Estado regidos por mandato constitucional de un país, respetan el sistema de pesos y contrapesos, a través de los controles intra e inter orgánicos, lo que permite que se dé un Estado de Derecho, y que si el equilibrio de estos se rompe hay una afectación de manera directa e indirecta en la economía de un país.

Porque uno de los factores que más énfasis le dan las clasificadoras de riesgo, al momento de analizar un Estado, es la inestabilidad política, debido a que este factor está unido a la parte económica, en un país como El Salvador que se rige por un gobierno democrático necesita de un dialogo político permanente para poder progresar a nivel económico.

Todo crecimiento económico genera empleo, inversiones y si es lo contrario hay un estancamiento económico o con una tendencia a la baja, lo que deviene en que no se den las condiciones necesarias para el crecimiento del PIB.

### **3.4.2 Regulación Nacional**

#### **3.4.2.1 Constitución de la República de El Salvador**

Artículo 227, inciso tercero: “En el Presupuesto se autorizará la deuda flotante en que el Gobierno podrá incurrir, durante cada año, para remediar deficiencias temporales de ingresos.”<sup>45</sup> Es decir que sí se utiliza algún título valor a corto plazo como herramienta para financiar los meses de déficits temporales de caja, se deben cancelar cuando se registren superávits o con

---

<sup>45</sup> Constitución de la Republica de El Salvador (El Salvador: Asamblea Constituyente, 1983), Art. 227, Título VII

pagos del fondo general en el presupuesto del ejercicio fiscal siguiente; evitando así el abuso de este tipo de financiamiento.

#### **3.4.2.2. Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado**

Artículo 63 (sobre las competencias de la Dirección General de Tesorería) literal d): “Emitir Letras del Tesoro, conforme a lo dispuesto en el artículo 72 de esta Ley”.

Artículo 72: “Con el objeto de financiar las deficiencias temporales de la cuenta corriente única del tesoro público, facultase al Ministerio de Hacienda para que, por medio de la Dirección General de Tesorería, emita Letras del Tesoro cuyo vencimiento no podrá exceder el plazo de 360 días contados desde la fecha de emisión. Las Letras del Tesoro se emitirán por valores nominales pagaderos sin interés; sin embargo, podrán ser negociadas con descuento, de la misma manera que las letras comerciales ordinarias.

En el Presupuesto General del Estado se establecerá el monto anual por el que el gobierno podrá emitir Letras del Tesoro, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 227 de la Constitución de la República.”<sup>46</sup>

#### **3.4.2.3. Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social**

Artículo 26 (sobre disposiciones transitorias): “En lo relacionado a la deuda flotante, deberán adoptarse las medidas indispensables, a fin de que en el primer año no sea mayor al 20% de los ingresos corrientes una vez colocados y cancelados los saldos de la deuda de corto plazo.

---

<sup>46</sup> Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1995), Art. 63 literal d, 72, Título IV

El límite establecido en el inciso anterior podrá modificarse en caso no se aprueben préstamos de apoyo presupuestario, consistentes con el programa establecido en el MFMLP y lo establecido en el Art. 7 de la presente Ley.”<sup>47</sup>

#### **3.4.2.4. Ley de Presupuesto 2020**

Art. 4. “Se autoriza al Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda para emitir Deuda Flotante de conformidad al Art. 227 de la Constitución de la República, a fin de cubrir deficiencias temporales de ingresos hasta por un monto que no exceda el 30% de los ingresos corrientes.

En consonancia con el Art. 26 de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social, el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda podrá emitir Deuda Flotante hasta por un monto que no exceda el 20% de los ingresos corrientes una vez que sean colocados y cancelados los saldos de la deuda de corto plazo y se aprueben préstamos de apoyo presupuestario. En cuanto no se cumpla lo dispuesto por este inciso, se aplicará el límite establecido en el primer inciso.”<sup>48</sup>

#### **3.4.2.5. Ley orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador**

Artículos: 23 literales g) y j), 49 literal a), 62 y 87.

Al consejo del Banco Central de Reserva, entre sus funciones tiene la de aprobar las operaciones activas y pasivas de la institución. Entre las que se detallan a continuación: la de gestionar lo referente a los títulos valores que el gobierno decide invertir en el extranjero. Emitir títulos valores, inscribirlos en una bolsa de valores, colocarlos y adquirirlos en el mercado, así como canjear

---

<sup>47</sup> Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2016), Art. 26, Capítulo V

<sup>48</sup> Ley de presupuesto 2020 (El Salvador: Asamblea Legislativa, 2020), Art 4.

estos por otros títulos valores emitidos o garantizados por el banco central, en las condiciones que el banco establezca.

#### **3.4.2.6. Ley del mercado de valores**

Artículos: 1, 3 y 73 inciso 2º, Capítulo II, Artículos del 88 al 95–F de la Ley del Mercado de Valores.

De conformidad a la normativa en materia financiera, toda autorización de oferta pública a otorgar por la Superintendencia de Valores, para cualquier emisión de títulos valores representativos de deuda o acciones, debe estar precedida por la representación de una clasificación de riesgo a su costo, para que efectúe la clasificación continua de dichos valores o del emisor, según se trate de deuda o acciones señalado en el art. 93 inc. 1º de la LMV.

Las sociedades clasificadoras de riesgo se constituirán como sociedades anónimas, su finalidad es la clasificación de riesgo de valores objeto de oferta pública, deberán ser inscritas en el Registro Público Bursátil, en el caso de las sociedades clasificadoras de riesgo extranjeras únicamente necesitaran realizar su inscripción en el registro público bursátil, si han sido reconocidas por la Comisión de Valores de los Estados Unidos de Norte América denominada Securities and Exchange Comisión (SEC) o estar inscritas en el organismo fiscalizador de su país de origen.

Las calificaciones de valores deberán ser confidenciales, respecto a la información reservada que únicamente conozcan de las sociedades que ellas califiquen, excepto que sean por mandato legal requeridas, estas calificaciones deberán ser publicadas por medios de comunicación establecidos y enviar los informes respectivos a la SSF.

#### **3.4.2.7. Ley de anotaciones electrónicas de valores en cuenta**

Artículos: 1, 2, 17, 26 al 29 de la ley de anotaciones electrónicas de valores en cuenta. Establece que toda sociedad podrá representar sus acciones por medio de anotaciones electrónicas en cuenta, para efecto que sean negociadas en Bolsa.

Estos valores deben ser inscritos en el Registro Electrónico de cuentas de Valores, y la emisión de los mismos se realizarán en escritura pública, aquellos valores consistentes en bonos, acciones y certificados fiduciarios, con todas las solemnidades de instrumentos públicos, la emisión de los demás valores se hará en macrotítulos.

Para que una entidad pueda prestar servicios de depósito y administración de valores representados por medio de anotaciones electrónicas de valores en cuenta debe estar debidamente registrada como depositaria con la excepción del Banco Central de Reserva que se registrará según lo acuerde su consejo directivo con lo establecido en esta ley.

Los valores representados por valores electrónica en cuenta del Estado y el Banco Central de Reserva se registrarán por lo dispuesto en la Ley del Mercado de Valores.

En este caso el BCR llevará un registro Electrónico de emisiones y cuenta de valores en el cual podrá inscribir los valores del Estado y las emisiones que realice se asentaran en el registro de Depósito de emisiones con base al Decreto Legislativo de emisión, los acuerdos respectivos del Ministerio de Hacienda y otros documentos referentes a la emisión de dichos valores.

#### **3.4.2.8. Ley orgánica de la Superintendencia de Valores**

Esta ley le da la facultad a la Superintendencia de Valores de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, aplicables a las entidades sujetas

a su control y le corresponde la fiscalización establecida en el Art 3 de la misma, entre las cuales se encuentran las sociedades clasificadoras de riesgo.

Entre las funciones de la Superintendencia de Valores está la de fiscalizar, vigilar y controlar a las Sociedades Clasificadoras de riesgo, requiriendo en su oportunidad la documentación que estime conveniente, revisión de libros contables, arqueos, auditorias de sistema, estableciendo que los archivos y libros deben de permanecer en la sede de principal donde realicen los negocios.

La Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores ha previsto una disposición que, a manera de cláusula general de competencia, faculta a la Superintendencia para “facilitar el desarrollo del mercado de valores, tanto institucional como normativamente, velando siempre por los intereses del público inversionista.”<sup>49</sup>

#### **3.4.2.9. Nrp-07. Normas técnicas sobre obligaciones de las sociedades clasificadoras de riesgo (BCR)**

El objeto de las normas técnicas emitidas por el BCR, es establecer lineamientos que permitan a las sociedades clasificadoras de riesgo, brindar su servicio de clasificación de riesgo de los valores de oferta pública y de los fondos de inversión.

Y que los sujetos a someterse al cumplimiento de estas normas son las sociedades clasificadoras de riesgo debidamente autorizadas por la Superintendencia del Sistema Financiero, estas normas establecen las metodologías y categorías de clasificación que deberán cumplir las sociedades clasificadoras de riesgo, para poder brindar el servicio de asignación de

---

<sup>49</sup> Ley Orgánica de la Superintendencia de valores (El Salvador: Asamblea Legislativa, 1996), Art. 3, Capítulo I.

calificaciones de riesgo a emisores de valores inscritos en el registro de la superintendencia.

Las categorías de la clasificación del riesgo, los requisitos que deben cumplir los informes de clasificación realizados por las sociedades clasificadoras de riesgos, responsabilidad de la información analizada, y la responsabilidad de la opinión del Consejo de clasificación de riesgo, y el contenido mínimo del acta de clasificación, la remisión y divulgación de la información.

#### **3.4.2.10. Normas sobre Obligaciones de las Sociedades Clasificadoras de Riesgo (SSF)**

El Objetivo de creación de estas normas era establecer la forma en que las Sociedades Clasificadoras, debidamente inscritas en el Registro Especial de Sociedades Clasificadoras de Riesgo del Registro Público Bursátil que lleva la Superintendencia, deberán cumplir la Ley del Mercado, y su reglamento de aplicación.

Estas normas están dirigidas a las sociedades clasificadoras de riesgo, las cuales establecen los criterios, lineamientos con respecto a los procedimientos y metodologías de clasificación, las categorías de clasificación de acuerdo a lo establecido al Art. 95-B, 95-B, LMV.

El procedimiento de divulgación de la clasificación de riesgo, con respecto a las publicaciones en sitio web, o en un periódico de circulación nacional cada semestre y dichos informes deben de ser remitidos a la SSF, y realizar actualizaciones sobre la clasificación de riesgo, el contenido mínimo que debe contener el informe Y la información relativa a los contratos que debe informarse a la SSF.



### **3.5 Mecanismos y criterios de evaluación de las calificadoras de riesgo**

#### **3.5.1 Proceso de Calificación**

Cada Clasificadora cuenta con su propio proceso de clasificación, no existe un solo proceso, pero si lineamientos generales en relación al cumplimiento del Código de conducta para las Clasificadoras de riesgo, en la investigación se ha optado por la metodología empleada por Moody's Investor Service, quien es la que actualmente ha emitido la calificación de B3, al país en este año 2020.

##### **3.5.1.1. Etapas del proceso de calificación**

1. Solicitud de calificación por parte del emisor y firma del contrato de calificación entre las partes. Art. 93 LMV.
2. Revisión del material suministrado en la solicitud preliminar de información. Con base en esta información se realiza una lista de preguntas sobre dudas y aspectos importantes para ser tratados en la visita de calificación. A continuación, se elabora la agenda de visita. La agenda es suministrada a la institución para que prepare los temas en la visita. Art. 95-A LMV.
3. Realización de la visita de diligencia de calificación a la entidad, la cual se lleva a cabo en sus instalaciones. Evacuación de todos los temas señalados en la agenda de visita, los funcionarios de Moody's Investor Service, podrán solicitar información adicional, la cual podrá ser entregada con posterioridad a esta.
4. Al final de la visita, la empresa deberá entregar un resumen de las presentaciones a las que haya habido lugar.

5. Recopila información suficiente para evaluar el riesgo para los inversores que tengan en su cartera o adquieran un determinado título. Art. 95-A LMV.
6. Análisis final de la información. Se prepara el perfil de la calificación y se presenta al consejo de clasificación de riesgo, de la sociedad calificadora en donde se asigna la calificación. Art. 92, 95-E LMV.
7. Elaboración del informe de clasificación de riesgo y publicación de la calificación de riesgo emitida por Moody's Investor Service en su sitio web, en el mismo plazo que son remitidos a la SSF y a la Bolsa de Valores. Art. 22 de las normas técnicas sobre obligaciones de las sociedades clasificadoras de riesgo (BCR) y Art. 10 y 11 de la Norma sobre Obligaciones de las Sociedades Clasificadoras de Riesgo (SSF).

### **3.5.2 Escalas de clasificación**

Art. 95-B. LMV“ Los valores representativos de deuda se clasificarán en consideración a la solvencia del emisor, a la probabilidad de pago del capital e intereses, a las características del instrumento y a la información disponible para su clasificación, en categorías que serán denominadas con las letras AAA, AA, A, BBB, BB, B, C, D, y E, si se tratare de títulos de deuda de largo plazo, y con las letras N-1, N-2, N-3, N-4 y N-5, si se tratare de títulos de deuda de corto plazo, hasta de un año.”(Ver Anexos 1 y 2)

### **3.5.3 Factores determinantes en una calificación**

Es fundamental entender que el proceso de calificación de un riesgo crediticio no se puede limitar al análisis de unas cuantas razones financieras. En la calificación del riesgo de Moody's Investor Service no existen fórmulas o ecuaciones preestablecidas que conduzcan a una determinada calificación.

La determinación de una evaluación de riesgo crediticio es un asunto de juicio basado en el análisis cualitativo y cuantitativo que cambia de acuerdo con el

ambiente económico de cada sector y dentro de cada uno de estos, varía para cada país.

A pesar de que algunos métodos cuantitativos son utilizados para determinar ciertos factores de riesgo, la calificación de un riesgo crediticio es de naturaleza cualitativa. El uso de los análisis cuantitativos permite llegar al mejor juicio cualitativo posible, toda vez que una calificación de riesgo es una opinión.

Entre los factores cualitativos a tomar en cuenta en la calificación del riesgo país están:

### **3.5.3.1 Factores crediticios clave**

#### **3.5.3.1.1 Evaluación institucional**

La evaluación institucional comprende cómo las instituciones de un gobierno y la formulación de sus políticas afectan los fundamentos crediticios del soberano mediante la entrega de finanzas públicas sostenibles, promoviendo un crecimiento económico balanceado, y respondiendo a los shocks económicos o políticos.

La evaluación institucional combina los factores listados a continuación:

- La efectividad, estabilidad y previsibilidad de la formulación de políticas, y de las instituciones políticas del soberano;
- La transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones, la información y procesos.
- Inestabilidad Política

Estos factores se desarrollan más a profundidad en el capítulo IV de esta investigación en la parte de Impacto en la estabilidad política y constitucional del Estado de Derecho

### **3.5.3.1.2 Evaluación económica**

La historia de cumplimientos soberanos sugiere que una economía próspera, diversificada, resiliente, orientada al mercado, y adaptable, junto con una trayectoria de crecimiento económico sostenido, proporciona a un gobierno soberano una fuerte base de ingresos, refuerza la flexibilidad de su política fiscal y monetaria, y en última instancia, estimula su capacidad frente al nivel de deuda.

Los factores clave para la evaluación económica de un soberano son los siguientes:

#### **3.5.3.1.2.1. Nivel de ingresos**

El PIB per cápita es la medida más destacada de los niveles de ingreso. Con un PIB per cápita más alto, un país tiene bases tributarias y de financiamiento potencialmente más amplias para obtener recursos, un factor que respalda en general la calidad crediticia.

En el año 2019 que recibe la presidencia Nayib Bukele, el PIB per cápita es de 3572.40 USD lo que indica que los habitantes tienen un nivel de vida muy bajo, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de ese año, el 22.80% de los hogares se encontraban en pobreza (18.30% en pobreza relativa y 4.5% en pobreza extrema), menor al 26.3% (20.6% en pobreza relativa y 5.7% en pobreza extrema) reportado en el 2018.<sup>50</sup>

En pobreza extrema se ubican aquellos hogares que con su ingreso per cápita no alcanzan a cubrir el costo per cápita de la Canasta Básica Alimentaria

---

<sup>50</sup> Ministerio de Economía, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019* (San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos, 2019), 48. file:///G:/documentos%20tesis%20derecho/PUBLICACION\_EHPM\_2019.pdf

(CBA) y en pobreza relativa los hogares que con su ingreso per cápita no alcanzan a cubrir el costo de la CBA ampliada (dos veces el valor de la CBA). El costo de la CBA per cápita urbana en el año 2019 fue de \$53.60 y la rural de \$33.93.

Para el primer semestre del año 2020, el PIB per cápita tiene a la baja, a partir del mes de marzo debido a las medidas que se decretaron en el país para mitigar la propagación del Covid19, entre abril y junio de este año el Producto Interno Bruto cayó 19% respecto al segundo trimestre de 2019. (Ver anexo 2)

Desde el enfoque de la producción las Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas (-55%), Actividades de alojamiento y servicios de comida (-51%), Construcción (-39%) e Industrias manufactureras (-33%), fueron los sectores que reportaron las caídas más pronunciadas durante el segundo trimestre de este año.<sup>51</sup>

Esto debido a la disminución de la actividad económica, menor demanda de los mercados internacionales, reducción de remesas del extranjero, llevando a que el país tenga un retroceso a nivel económico, generando pobreza, desempleo, cierre de empresas, muertes, aumento de niveles de desigualdad, desencadenando niveles de violencia e inseguridad.

### **3.5.3.1.2 Expectativas de crecimiento**

El indicador clave de crecimiento económico es la tendencia de crecimiento del PIB.

Antes del inicio de la pandemia se proyectaba que el Producto Interno Bruto (PIB, que mide la producción de bienes y servicios) llegara a \$27,725.5

---

<sup>51</sup> CentralAmericadata.com: PIB salvadoreño se contrajo 19% en el II trimestre, acceso el 27 de febrero de 2020, [https://www.centralamericadata.com/es/search?q1=content\\_es\\_le:%22Producto+Interno+Bruto+%28PIB%29%22&q2=mattersInCountry\\_es\\_le:%22El+Salvador%22](https://www.centralamericadata.com/es/search?q1=content_es_le:%22Producto+Interno+Bruto+%28PIB%29%22&q2=mattersInCountry_es_le:%22El+Salvador%22)

millones al cierre de 2020. Pero no fue posible debido al confinamiento al que se vio forzada la población a permanecer como medida para evitar el contagio del COVID 19.

FUSADES proyectó que el PIB 2020 llegaría a \$24,644.6 millones al término de este año comparándolo con el PIB 2019 que cerró en \$27,022.6 millones, significaría que el país perdería \$2,378 millones.

Se esperaba con proyección de que, para el segundo semestre del año 2020, el PIB tuviera un incremento, debido a que las actividades económicas se reanudarían con las fases implementadas, ya para abril del 2020, pero el confinamiento se extendió más allá de lo proyectado, lo que obligó al país a sufrir una caída a nivel económico.

Desde el inicio de la pandemia hasta junio las micro y medianas empresas (PYMES) dejaron de exportar, las familias se vieron afectadas por el cierre de empresas y despidos masivos, un buen número de personas ingresaron a las filas del desempleo, se reduce la tasa de cotizaciones del ISSS, disminución en las remesas, el clima de inversión se vio afectado con una caída histórica, los empresarios que veían proyecciones positivas ahora se encuentran en desconfianza con el nuevo gobierno.

#### **3.5.3.1.2.3. Endeudamiento externo**

El indicador clave para medir el endeudamiento externo de un país es el índice de deuda externa neta en sentido estricto en relación a los ingresos de la cuenta corriente (o a los pagos de la cuenta corriente si los activos externos líquidos rebasan la deuda externa).

Los LETES, CETES, que son deuda a corto plazo, fueron creados con el objetivo de ser utilizados para cubrir desajustes temporales de caja por parte del Gobierno, así lo establece la Constitución en el Art. 227, inciso 3 que “en

el presupuesto se autorizará la deuda flotante en que el Gobierno podrá incurrir, durante cada año, para remediar deficiencias temporales de ingresos”.<sup>52</sup>

En noviembre de 2019, El Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda, realizó un petitorio para que se le autorizara la emisión de títulos valores por un valor de \$900 millones de mediano plazo, con dichos fondos se pagó la deuda a corto plazo, pero con esto no se garantizó en ningún momento que se volviera a repetir el círculo de caer nuevamente en la deuda a corto plazo.

En el presupuesto de 2020 (P2020)<sup>53</sup> se estableció un techo para la emisión de deuda de corto plazo, igual al 30% de los ingresos corrientes presupuestados, equivalente a US\$1,566.4 millones.

El monto de los depósitos del Gobierno en el Banco Central de Reserva (BCR) y sistema bancario aumentó significativamente de febrero a marzo, un incremento de US\$481.7 millones; parte del aumento se debió a la colocación de LETES por US\$426.2 millones en marzo para la emergencia<sup>54</sup>, y la emisión de Certificados del Tesoro (CETES) por US\$205.1 millones en ese mismo mes<sup>55</sup>; y el desembolso del instrumento de financiamiento rápido (RFI, por sus siglas en inglés) para la pandemia, del Fondo Monetario Internacional por US\$393 millones.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Asamblea Legislativa, Constitución 1983, Art.227

<sup>53</sup> Asamblea Legislativa, Proyecto de Ley de presupuesto 2020, Art. 4.

<sup>54</sup> La colocación de marzo de LETES, que se especificó que era por la emergencia, fue de US\$426.2 millones; pero US\$400 millones fueron los canalizados a través de FOPROMID.

<sup>55</sup> Acuerdo Ejecutivo 250, 19 de febrero de 2020, MH; en este acuerdo se autoriza emitir CETES por US\$250 millones, considerándolo como crédito puente relacionado con el D.L. 522 (decreto de aprobación de deuda por US\$645.8 millones para el P2020).

<sup>56</sup> Ministerio de Hacienda, registrado en base de datos del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), acceso el 09 de enero de 2020, <https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Ingresos.html>

La deuda pública total de El Salvador creció 10 % en el primer semestre de 2020 al cerrar en \$21,258.37 millones, una cifra récord de las últimas tres décadas debido a la pandemia del covid-19, indican los datos más recientes del Ministerio de Hacienda recopilados por el Banco Central de Reserva (BCR), un período marcado por el inicio de la pandemia que ha ocasionado una fuerte caída en los ingresos tributarios principal fuente de financiamiento del Gobierno, mientras que el gasto público ha aumentado.<sup>57</sup>

Al cierre del primer año de gobierno del Presidente de la República Nayib Bukele, se percibe una fuerte dependencia en la deuda de corto plazo y el pago de los intereses de los mismos, esto debido a que los ingresos corrientes, y los ingresos por otras deudas no fueron suficientes para sufragar el excesivo gasto público, el Estado recurrió a la emisión de LETES y CETES, y a la vez ha utilizado deuda de largo plazo con el mismo fin y para pagar deuda de corto plazo.

El fin de obtener financiamiento de deuda de largo plazo es para inversiones en proyectos sociales de los cuales se esperan retornos de más largo plazo para el país, si el gobierno actual no cancela los LETES y CETES que acumula en un plazo menor de 360 días, por medio de otras fuentes, el Estado se verá en la obligación de continuar emitiendo Eurobonos consecutivamente para hacerle frente a la deuda de corto plazo.

Esto con el propósito de evitar el uso del financiamiento a largo plazo, para gastos ordinarios, porque la Sala de lo Constitucional en su sentencia de inconstitucionalidad 1-2017/25-2017, hace referencia de que los gastos ordinarios deben financiarse con ingresos ordinarios no con ingresos de

---

<sup>57</sup> Uveli Alemán, "Deuda pública total supera los \$21,258 millones en primer semestre de 2020", El Diario el Mundo (12 de agosto del 2020). <https://diario.elmundo.sv/deuda-publica-total-supera-los-21258-millones-en-primer-semester-de-2020/>



capital, que son los provenientes de empréstitos, ya que esos fondos son para financiar gastos extraordinarios o de inversión pública.

Y la inversión pública es un elemento dinamizador de la economía. Los proyectos que se llevan a cabo de forma eficaz contribuyen a generar desarrollo, en términos de crecimiento y empleos generados. Por tanto, el nivel de ejecución de los proyectos y fondos programados es un indicador de la capacidad del equipo de Gobierno que los lidera.

En el segundo semestre del año 2019 que corresponden a la administración de Nayib Bukele, entre junio y diciembre de 2019, de los US\$336.81 millones de inversión pública ejecutada, que no corresponden al FODES, el 26% fue invertido por el Gobierno central, el 26% por las empresas públicas no financieras, el 10% por las instituciones descentralizadas no empresariales y el 38% por otras instituciones. De este último grupo sobresale FOMILENIO II que ejecutó el 24% del total de los fondos reportados por el MH.

La llegada del presidente Bukele significó una mejora en la percepción sobre el clima de inversión, reflejándose en el análisis de la calificación del riesgo país, que es una medida de la confianza de los inversionistas en el desempeño económico. Tanto Fitch Ratings, como S&P Global Ratings y Moody's Investor Service han mantenido la calificación de riesgo país en B-, B- y B3, respectivamente, sin variación alguna.

## **CAPÍTULO IV**

### **SISTEMA DE PESOS Y CONTRAPESOS ENTRE LOS ÓRGANOS DE ESTADO**

En el contenido de este capítulo se desarrollan, los antecedentes históricos, se define el poder político, sus componentes, su legitimidad y los límites, la teoría de separación de poderes, los controles intraorgánicos e interorganicos, Estado de Derecho, Gobernabilidad Democrática, Inestabilidad política y su incidencia en el Estado de Derecho y la Gobernabilidad Democrática.

#### **4.1 Controles Intraorganico e Interorganico entre los Órganos de Estado**

##### **4.1.1 Antecedentes**

En 1748, Montesquieu publicó su obra El Espíritu de las Leyes, en la que se establece: "Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados se hallan reunidos el poder ejecutivo y el poder legislativo, no hay libertad, porque se puede recelar que el mismo monarca o el mismo senado promulguen leyes tiránicas para aplicarlas tiránicamente.

Tampoco hay libertad si el poder judicial no se halla separado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si se encuentra unido al legislativo, sería arbitraria la potestad sobre la vida y la libertad de los ciudadanos, pues el juez sería legislador. Si se presenta unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un tirano. Nada cabría hacer si el mismo hombre o el mismo cuerpo de notables, o de nobles, o del pueblo ejerciera estos tres poderes: el de hacer

las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o los litigios entre particulares".<sup>58</sup>

La separación de poderes entre los tres órganos del Estado en el país, se reguló a partir de la entrada en vigencia de la primera Constitución de El Salvador de 1824, la que en su Art. 11 establecía: "El Supremo Poder estará dividido por su administración en Legislativo, Ejecutivo y Judicial"<sup>59</sup>; en esta constitución se cimentaron las bases de la división de poderes entre los tres órganos y las atribuciones que a cada una le correspondía, evitando así la interferencia entre los mismos, logrando crear un equilibrio, la que se mantiene hasta la actual Constitución.

Esto con el objetivo, que el poder político no puede estar concentrado en un solo Órgano ya sea este unipersonal o colegiado, ya que tendería a la concentración de poderes, por tal razón se equilibró mediante un sistema de pesos y contrapesos, ya que la separación de poderes constituye uno de los principios básicos que rigen todo Estado de Derecho.

En la Constitución de 1841, en su Art. 2, dice: "El Gobierno es Republicano, popular, representativo, y será ejercido por tres poderes distintos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial"<sup>60</sup>. La forma Republicana indica que el poder de un Estado se distribuye en varias instituciones, las cuales tienen funciones ya establecidas y diferenciadas, aunque deben cooperar entre sí, no puede interferir en las funciones de otros Órganos.

La forma democrática de gobierno se refiere a que el poder reside en todo el pueblo, y no en una sola persona o grupo y que se respetan los derechos de

---

<sup>58</sup> Montesquieu, *"El Espíritu de las leyes"* (Librería General de Vitoriano Suarez, Madrid, 1906), 227.

<sup>59</sup> Constitución del Estado de El Salvador (El Salvador: Congreso Constituyente del Estado, 1824), Art. 11, Capítulo III.

<sup>60</sup> Constitución Política de la Republica de El Salvador (El Salvador: Asamblea Constituyente, 1841), Art. 2, Título I.

todos por igual. Se opone al autoritarismo, donde la voluntad de uno o de unos se impone a la libertad del resto.

La forma representativa implica que los funcionarios no ocupan sus cargos para servirse, sino para servir, que sus atribuciones no son privilegios, sino obligaciones cuyo cumplimiento impactará el bienestar de las personas que los eligieron para que los representaran.

Se adoptó el sistema bicameral: el Poder Legislativo lo ejercerían la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. El Poder Ejecutivo se ejerce por un Presidente que duraba dos años en el ejercicio de sus funciones y no podía ser reelecto sino hasta que pasara igual período que concluía y que comienza el primero de febrero del año de la renovación “sin poder fungir un día más”. Las atribuciones dadas al presidente lo convertían en el Poder Supremo dentro del Estado.

El Poder Judicial lo ejercía la Suprema Corte de Justicia y tribunales inferiores. La Corte era electa por las Cámaras de Asamblea General. Los Jueces de Primera Instancia eran nombrados por el Poder Ejecutivo a propuestas de la Suprema Corte.

Con el mismo contenido queda plasmado en las Constituciones de 1864, en su Art. 4, Y en el Art. 33, establecía: “el período presidencial será de cuatro años; comienza y termina el primero de febrero del año de la renovación y el Presidente no podrá ser reelecto, sino por solo una vez”<sup>61</sup> ; con la Constitución de 1871, en su Art. 5, le agrega el Legislador la Palabra “alternativo”, con la finalidad de garantizar el principio de alternabilidad en el Poder con la misma enunciación se mantuvo la Constitución de 1872 y la de 1880, sólo que lo establecieron en el Art. 3;

---

<sup>61</sup> Constitución Política de la Republica de El Salvador (El Salvador: Congreso Nacional Constituyente, 1864), Art. 4, Titulo II, Art. 33, Titulo IV.

En la Constitución de 1883 se incorpora que el Poder del Estado será democrático, para evitar la concentración del poder en una sola función del Estado, regulado en el Art. 47; así se mantiene en la Constitución de 1886; pero en la siguiente Constitución, la de 1939, se suprime el término alternativo, ejerciendo el cargo de Presidente de la República, el General Maximiliano Hernández Martínez.<sup>62</sup>

En la Constitución de 1945, se restaura el Decreto de los tres poderes y se establece nuevamente el principio de alternabilidad; el Art. 4, decía: "El Gobierno de la Nación Salvadoreña, es Republicano, Democrático y Representativo y Alternativo se compone de tres poderes distintos entre sí que se denominan Legislativo, Ejecutivo y Judicial".<sup>63</sup>

Con la Constitución de 1950 se reforma el Artículo 4 y se modifica la concepción de que los poderes son absolutamente independientes, sino que colaboran entre sí, para lograr juntos el buen funcionamiento y perfección del sistema político democrático. Con igual redacción se estableció en la Constitución de 1962, en el mismo artículo.

En la Constitución de 1983 vigente, se sustituye el término de Poderes por el término de Órganos; no obstante, en el fondo la misma organización y características de la teoría de división de poderes clásica; el Art. 86 es del tenor literal siguiente: "El poder público emana del pueblo. Los Órganos de Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establece esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos

---

<sup>62</sup> Lucrecia Yolanda, Padilla Zelaya, "Garantías Constitucionales para la Independencia del Consejo Nacional de la Judicatura en El Salvador" (Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 1994).  
<http://www.csj.gob.sv/bvirtual.nsf/3db6532d39e032fd06256b3e006d8a73/c3f382fa48f668d10625765e00727f7a?OpenDocument>

<sup>63</sup> Constitución Política de la Republica de El Salvador (El Salvador: Asamblea Nacional Constituyente, 1945), Art. 4, Título I.

colaborarán entre sí para el ejercicio de sus funciones públicas. Los Órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial...".<sup>64</sup>

La Constitución de 1983 y sus reformas de 1991 estaban orientadas a fortalecer el peso de la Asamblea Legislativa frente al del presidente, a la vez que el de los partidos políticos frente al Ejército. Recuérdese que la política salvadoreña del siglo XX giró en torno al presidente y al Ejército. Ni las elecciones, ni los partidos, ni la Asamblea Legislativa tenían el peso político que adquirieron bajo la nueva Constitución.

Se trató en realidad de una especie de balance entre ambas organizaciones de gobierno en su capacidad política de toma de decisiones e implementación de las mismas. En este balance, la Asamblea Legislativa ganó más protagonismo del que tenía antes, y el presidente se volvió más dependiente de su capacidad de negociación con los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa.

#### **4.1.2 Poder político**

Es la capacidad que tiene una persona o conjunto de personas para imponer sus decisiones a una comunidad, que debe obedecer y este poder sólo puede ser realmente efectivo si incluye el consentimiento de los gobernados.

##### **4.1.2.1 Componentes del poder político**

El poder político está integrado por tres componentes: fuerza, influencia y autoridad.

---

<sup>64</sup> Asamblea Legislativa, Constitución de El Salvador, Art. 86, Título III.

<b>Quiere reproducir</b>			
<b>Ejerce</b>	<b>Recurre a la</b>	<b>actitudes de:</b>	<b>Quiere obtener:</b>
Fuerza	Amenaza	Temor	} Acción o inacción de otros actores
Influencia	Persuasión	Convicción	
Autoridad	Reputación	Confianza	

**Fuente:** Ciencia Política: Una introducción de Joseph M. Valles

**a) Fuerza o coacción:**

Cuando existe capacidad para negar o limitar a otros el acceso a determinados bienes u oportunidades: la vida, la integridad física, la libertad, el patrimonio, el trabajo.<sup>65</sup>

Por ejemplo: El Ejecutivo amparándose en los decretos Legislativo 594 y 611, restringe la libertad de circulación y libertad de asociación, con el objeto de darle el cumplimiento de la cuarentena domiciliar, para el control de la pandemia Covid-19, autorizando uso de la fuerza coactiva del Estado, para retener a las personas y asegurarse que cumplan el protocolo de la cuarentena y evitar contagios masivos.

Existe en este supuesto privación de libertad porque los decretos legislativos 594 y 611 no restringen la libertad física de las personas, por lo que el Ejecutivo no estaba facultado para ejecutarla ni los titulares del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), de la PNC ni del Ministerio de la Defensa Nacional (MDN), aun y cuando el país se encuentre bajo estado de excepción, o en situación de emergencia nacional.

<sup>65</sup> Valle, Ciencia política una introducción, 34.

**b) Influencia:**

Cuando el poder se basa en la capacidad para persuadir a otros que conviene adoptar o abandonar determinadas conductas. Esta aptitud de persuasión depende del manejo y difusión de datos y argumentos, con los que se persigue modificar o reforzar las opiniones y las actitudes de los demás.<sup>66</sup>

**c) Autoridad:**

La *auctoritas* de los clásicos cuando las indicaciones de un sujeto individual o colectivo son atendidas por los demás, porque cuentan con un crédito o una solvencia que se le reconoce de antemano.<sup>67</sup>

Por contar con la investidura presidencial otorgada al ganar las elecciones en el año 2019, el mandatario asistió acompañado de una gran cantidad de elementos de la Policía Nacional Civil y de la Fuerza Armada al Salón Azul de la Asamblea Legislativa el 09 de febrero de 2020, siendo el Presidente de la República, el Comandante General de la Fuerza Armada,<sup>68</sup> sin embargo dicha orden no cumple con la atribución otorgada por la Constitución a estas instituciones, por lo que se puede ver reflejado un mal uso del componente de autoridad de parte del mandatario.<sup>69</sup>

Para que resulte efectivo el uso del poder político ha de recurrir con frecuencia a combinaciones que integran los tres elementos, para que su intervención sea lo más eficaz posible. Incluso en los casos de aplicación directa de la fuerza

---

<sup>66</sup> Ibid. 35.

<sup>67</sup> Ibid., 36.

<sup>68</sup> Asamblea Legislativa, Constitución de El Salvador, Art. 157, Capítulo II.

<sup>69</sup> Ibid., Art. 159 y 212.



se intentará contar con también con el apoyo de la influencia o de la autoridad.<sup>70</sup>

#### **4.1.2.2. Legitimidad del poder**

Para Rousseau, legitimidad consiste en convertir la fuerza en derecho y ser aceptada voluntariamente por la sociedad.<sup>71</sup>

La legitimidad del poder lo adquiere desde el momento en que sus decisiones sean percibidas como legítimas en tanto en cuanto se ajusten a los valores y las creencias que dominan en una sociedad. Si concuerdan con aquella sociedad considera conveniente o digno de aprecio, una decisión o una propuesta adquieren mayor legitimidad y cuentan con más probabilidades de ser aceptadas. En cambio, cuanto más lejos están de las ideas dominantes, solo la aplicación de una mayor dosis de coacción podrá hacerlas efectivas.

Las decisiones políticas tomadas por el Órgano Ejecutivo, en su primer año de gobierno se han visto disminuida en la transparencia en la administración de los fondos Públicos, no se cuenta con una agenda nacional donde se pueda explicar el porqué de las decisiones tomadas por este, no cuenta con un diseño y ejecución de acciones estratégicas y tácticas que simbolizan una inmediatez en el desempeño del gobierno es decir que no cuenta con políticas públicas definidas, y las que tienen, no cuentan con información específica de la misma.

Actualmente solo se le conoce el plan control territorial, el plan Cuscatlán, Plan de Respuesta y Alivio Económico ante la Emergencia Nacional contra el COVID-19, Plan Anual de Inversión Pública, aun con mucho hermetismo y con información clasificada, lo que erosiona las relaciones de poder y que, al no tener calidad propia de política pública, tiene calidad de proyecto, que ha

---

<sup>70</sup> Valle, Ciencias política una introducción, 36.

<sup>71</sup> Apud Diego Valdez VVAA, *“Democracia y Gobernabilidad”* Tomo II, (UNAM, México, 1ra. Edición, 2001), 70.

solventado temporalmente las necesidades inmediatas de la población, sin existir planificación a situaciones futuras.

Siendo así que la legitimación del poder se da cuando se puede justificar y esa justificación es dada por aquellos quienes se someten al poder, en este caso es la población la que legitima si las decisiones del que ostenta el poder han actuado bien a los intereses de estos.

En el primer año de gobierno de la gestión presidencial dos mil diecinueve dos mil veinticuatro, según las encuestas lleva un buen porcentaje de aceptación por parte de la población, porque su gobierno ha logrado disminuir las tasas de homicidio y la inseguridad, dio una rápida respuesta de cierre y protocolos ante la pandemia Covid-19, otorgó la ayuda de \$300 a aquellos que no estuvieran recibiendo ingresos en medio de la pandemia, distribuyó paquetes alimenticios a la población para satisfacer las necesidades de alimentación, apoyó al sector empresarial con planes de pago de planillas y financiamiento a tasas de interés bajas.

Ante esto la población tiene una buena percepción del gobierno actual contrario a lo que se vio en gobiernos pasados, aunque detrás de todas estas ayudas no exista transparencia del uso de los fondos públicos, de su constante confrontación con los otros órganos del Estado, el desacato a cumplir las medidas cautelares que la Sala de lo Constitucional dictó, entre otros, sin embargo, la población legitima su actuar como Presidente y sus decisiones políticas han sido aceptadas en buen parte por estos que tienen la obligación de legitimarlas.

#### **4.1.2.3. El Poder Limitado por el Derecho**

Para garantizar el Estado Constitucional de Derecho, el poder debe estar legitimado, pero además este debe tener límites en su ejercicio, y estos están establecidos en el ordenamiento jurídico de cada país, principalmente en la

norma suprema, es decir, la Constitución, en ella se regula la organización, estructura y actuación del Estado y de las instituciones; pero eso además está limitado por instrumentos internacionales, leyes, reglamentos y demás normas jurídicas.

Limitar el poder político es una necesidad, pues cuando se establecen límites se crean procedimientos que permiten adoptar decisiones válidas para la colectividad y ejecutarlas en la forma apropiada. No es admisible en un Estado Constitucional de Derechos que las decisiones y la ejecución de ellas sean con absoluta discrecionalidad o al arbitrio de quien ostenta el cargo de autoridad.<sup>72</sup>

#### **4.1.3. Teoría de la separación de poderes**

El poder estatal es único e indivisible, y que se trata pues de ejercer las funciones del Gobierno en forma separada, coordinadas, equilibradas y de control de los Órganos del poder, para posibilitar la armonía en el Estado, resguardando con esa separación de funciones los derechos fundamentales y como logro se tiene que se evita la concentración del poder, y reducir de esta manera el riesgo de un gobierno autoritario

Para un Estado Constitucional de Derecho es piedra anular, esta teoría, y los roles de la Constitución toman mayor realce; regulándose como ya se ha dicho en líneas anteriores en el desarrollo del presente trabajo, la estructura, funciones y forma de manifestar el poder político está regulado en la parte orgánica de la Constitución.<sup>73</sup>

La teoría de la separación de poderes, surgió "como un mecanismo para garantizar a los ciudadanos la libertad y sus derechos fundamentales, pues

---

<sup>72</sup> Melvin Enrique Benítez Reyes, Oscar Fredy Cruz Guardado y Amílcar Antonio Hernández Chicas, "Estado de Derecho e influencia política sobre la Constitución de el salvador" (Tesis de grado, Universidad de El Salvador, 2017), 66. <http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/7496/>

<sup>73</sup> Ibid., 68.

fue una contraposición al poder totalitario y arbitrario de las monarquías absolutas.

Es así como la separación de funciones tiende a hacer a cada categoría de los Órganos del Estado independiente de las otras. Dicha división consiste en la distribución de funciones entre los órganos que componen el Estado. A través de dicha figura la Constitución misma otorga a cada uno de los órganos una competencia para su ejercicio, con sujeción a la misma".<sup>74</sup>

La Constitución 1983 vigente, en su art. 86 establece, "El poder público emana del pueblo. Los Órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establece en la Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas. Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial."<sup>75</sup>

La carta Magna, le otorga a cada órgano sus respectivas atribuciones y competencia, dándole autonomía a cada uno de ellos, colocándolos en el mismo nivel, ningún Órgano ni sobre ni bajo de otros, que el poder público lo ejercerán de acuerdo a lo establecido en ella y en las leyes, en este caso serán en base a los reglamentos internos con que cuentan.

Con el objetivo de evitar injerencias en atribuciones y funciones de los otros, porque lo que se persigue es tener un equilibrio entre los mismos, porque cada uno es independiente del otro para la toma de sus decisiones y tampoco puede delegar esa función en otro órgano, pero esto no les impide poder trabajar en conjunto en el ejercicio de las funciones públicas. Y aunque haya división de

---

<sup>74</sup> Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucional, Referencia: 27-99 (El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2001).

<sup>75</sup> Asamblea Legislativa, Constitución 1983, 18.

poderes no les permite a los órganos actuar de manera libre a su juicio sino conforme a la Constitución y reglamentos.

#### **4.1.4. Controles intraorganicos e interorganicos de los Órganos del Estado**

Loewenstein declara: “en la mayor parte de estas decisiones conformadoras las circunstancias obligan a un compromiso.”<sup>76</sup> Este autor dividía el proceso del poder en tres fases: la toma de la decisión política fundamental, la ejecución de la decisión política fundamental y el control del poder.

La investigación se centra, en la última fase que es el control del poder, de acuerdo a este autor el control en un sistema constitucional puede ser intraórgano o inteórgano, según se da dentro de un mismo detentador del poder (por ejemplo, el control que ejerce el Presidente sobre sus ministros, en el Ejecutivo) o entre dos o más detentadores (como el que existe entre Legislativo y el Ejecutivo), respectivamente.

##### **4.1.4.1 Controles intraorganicos**

Para Beltrán Galindo son aquellos que operan dentro de un solo titular del poder, por eso el nombre de intra es un vocablo latino que significa interioridad, también se les conoce como controles internos o controles entre los mismos órganos de Estado.<sup>77</sup>

##### **4.1.4.1.1 Tipos de controles intraorganicos**

###### **4.1.4.1.1.1 Órgano Legislativo**

La representación proporcional: Este hace referencia a que todos los partidos contendientes en una junta electoral deben estar representados en la

---

<sup>76</sup> Loewenstein Karl, *Teoría de la Constitución* (Barcelona, Editorial Ariel, 2ª ed., 1976), 63.

<sup>77</sup> Francisco Beltrán Galindo, José Albino Tinetti, Silvia Lizette Kuri de Mendoza y María Elena Orellana, *Manual de Derecho Constitucional Tomo I*, (El Salvador: Centro de Información Jurídica, 1998), 389.

Asamblea Legislativa, pues, se sabe, que los partidos políticos representan diversos sectores de pensamiento y de intereses de la ciudadanía.

En el primer año de gobierno del presidente Nayib Bukele, el partido político que lo llevó al poder no contaba con una representación significativa en la Asamblea Legislativa, por lo que ante este panorama se veía obligado a negociar con los partidos que tenían la mayoría en este órgano de Estado, que eran los partidos ARENA, FMLN, logró algunos acuerdos, pero se encontró con una fuerte oposición que llevó a que el Ejecutivo tuviera fuertes confrontamientos con el Legislativo.

El Régimen del Quorum: Con este control lo que se persigue es proteger a la minoría partidaria, es decir que los partidos mayoritarios no ejerzan el control absoluto del Órgano Legislativo por poseer un número considerable de diputados electos, ya que siempre necesitaran de los partidos minoritarios para poder lograr alianzas a través del dialogo Inter partidario. Art. 123 Cn.

El Régimen de debate: Dentro de Órgano legislativo se debe de establecer una adecuada reglamentación de los debates que se susciten en el seno legislativo, que les permitan a los partidos políticos, poder responder de manera imparcial es decir no solo a los intereses de los partidos a los cuales pertenecen sino en el caso de la aprobación de leyes contrarias o que violenten la Constitución y también permite la participación de las minorías partidarias.

#### **4.1.4.1.1.2 Órgano Ejecutivo**

La División del Órgano ejecutivo en el Consejo de ministros, presidente y vicepresidente

Entre los cuales están: La competencia del Consejo de Ministros y el presidente, el Quorum está regulado en el Art. 26 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RI0E), que para poder sesionar necesita los dos tercios de

los ministros presentes y para la aprobación de decretos se debe contar con la mayoría de los miembros.

La responsabilidad Solidaria, comparte este tipo de responsabilidad El Presidente y el vicepresidente, los ministros y los vice ministros, de los actos que autoricen, en el caso de estos últimos con solo haber estado presentes asumirán la responsabilidad aun cuando salven su voto.

#### **4.1.4.1.1.3 Órgano Judicial**

Independencia funcional: Este principio hace referencia que tanto los Magistrados como los jueces, no están sometidos a un control de nivel jerárquico superior, con respecto a cómo deben fallar en las resoluciones de los procesos de los cuales hayan tenido conocimiento, porque de lo contrario se estaría respondiendo a manipulación de las resoluciones por intereses económicos, políticos. En el caso de los fallos si estarán sujetos a un nivel jerárquico superior a través de los medios impugnativos y no pueden avocarse a una causa pendiente.

Nombramientos: La Corte Suprema de Justicia respondiendo a lo establecido en el Art. 182 atribución 9, es la encargada del nombramiento de los Magistrados, jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz, de las ternas propuestas por el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ).

#### **4.1.4.1.2 Controles interorganicos (Sistemas de pesos y contrapesos)**

Al hablar de control político, especialmente el interórgano, lo primero que acude a la mente es la distribución del poder en distintos Órganos, de modo que estén obligados a actuar en conjunto, a fiscalizarse mutuamente. Es esta la conocida teoría de los checks and balances, del poder que frena al poder, de Montesquieu.

“La distribución del poder político y el control del poder político no son dos categorías iguales, sino que se diferencian. La distribución del poder significa en sí un recíproco control del poder. Pero la distribución del poder no agota la esencia de controlar el poder”<sup>78</sup>

Los órganos detentadores del poder, y como tales, su función esencial no es la del control, sino la de participar directamente en la toma y la ejecución de la decisión política fundamental. Sin embargo, al distribuir esta función en más de un órgano, mediante el sistema de pesos y contrapesos, la Constitución los obliga a cooperar y ponerse de acuerdo para tomar y ejecutar las decisiones políticas fundamentales, no pudiendo obrar los unos sin los otros.

#### **4.1.4.1.2.1 Del Órgano Legislativo al Órgano Ejecutivo Facultad investigativa**

Se entiende por dicha investigación toda indagación realizada por la Asamblea Legislativa con el fin de recoger todos los elementos necesarios para un ajuste determinado. Esto se hace para legislar y determinar si las leyes son ejecutadas y para constatar si los restantes entes públicos cumplen su función. En el Art.131 ordinal 32 de la Constitución establece que a la Asamblea Legislativa corresponde nombrar comisiones especiales para investigar asuntos de interés nacional y adoptar los acuerdos o recomendaciones en base al informe de dichas comisiones. Solicitar informes a los ministros y aprobar sus memorias anuales.

En la Sesión Plenaria Ordinaria No. 88 de fecha 15 y 17 de febrero de 2020, los diputados realizaron la interpelación a la ministra de Salud, Ana Orellana Bendek, y al presidente de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), Frederick Benítez, para que dieran las explicaciones,

---

<sup>78</sup> Loewenstein, Manual de Derecho Constitucional Tomo I, 69-70.



por la distribución de agua potable que según la comisión política no era apta para consumo humano.

Este tipo de control consiste en verificar la conformidad de las actuaciones de los órganos y funcionarios públicos a los parámetros, constitucionales, legales y políticos que deben enmarcar su actuación. La ministra pertenece al Consejo de Ministros y es parte del Órgano Ejecutivo igual que el Presidente de ANDA es institución autónoma.

También se encuentra la Comisión especial para investigar todos los hechos acaecidos antes, durante y después, del 09 de febrero del 2020, con los expedientes 1754-2-2020-1, 1778-3-2020-1 y 1779-2020-1, la cual fue constituida mediante acuerdo Legislativo N.º 573 de fecha 27 de febrero de 2020 con el objetivo que investiguen los hechos sucedidos y que rindan informe del mismo a la Asamblea Legislativa.

Creación de una Comisión Especial para investigar los señalamientos, del Director de Reconstrucción del Tejido Social de la Presidencia, Carlos Marroquín, por las acusaciones vertidas en medios de comunicación, responsabilizando a los partidos políticos del incremento de homicidios registrado en septiembre del mismo año.

Y la comisión especial para abordar el procedimiento de antejuicio, en contra del diputado Norman Quijano, a quien la Fiscalía General de la República (FGR) acusa de fraude electoral y agrupaciones ilícitas por supuestas negociaciones con pandillas.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Escalante, D. “Se instala comisión especial de antejuicio contra Norman Quijano”, El Diario de Hoy, (4 de marzo de 2020), <https://historico.elsalvador.com/historico/692444/norman-quijano-antejuicio-asamblea-legislativa-comision.html>

#### **4.1.4.1.2.2 Del Órgano Legislativo al Órgano Judicial**

La Asamblea Legislativa ejerce un control sobre el nombramiento y permanencia de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia en sus cargos y puede decidir sobre la destitución o reelección de éstos al finalizar su período.

Control sobre el Consejo Nacional de la Judicatura, pues es la Asamblea que nombra sus miembros. Control político. De acuerdo al Art.132 Ord.32 Cn. la Asamblea Legislativa puede nombrar comisión de investigación cuando se den anomalías en el funcionamiento de la administración de justicia.

La Asamblea Legislativa tiene la Comisión de Subcomisión para el estudio de las candidaturas a cargo de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del listado que el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), envía a la Asamblea Legislativa para su estudio, pues la interpretación correcta de la ley fundamental es que “a una legislatura corresponde una magistratura”

Un ejemplo: En abril de 2012, la Asamblea Legislativa aprovechando la aritmética de la legislatura 2009-2012, que cambiaría debido a las elecciones de marzo de ese mismo año, eligió un tercio de magistrados de la CSJ y removió al presidente de la Sala de lo Constitucional, Belarmino Jaime. Debe señalarse, como ya se dijo, que, de acuerdo a la Constitución, esa elección correspondía llevarla a cabo a la siguiente legislatura que inició sus funciones en mayo de 2012, pues la interpretación correcta de la ley fundamental es que “a una legislatura corresponde una magistratura”. La nueva elección profundizó la crisis institucional, debido al irrespeto de los fallos de la Sala de lo Constitucional por parte del bloque de diputados.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Melvin Enrique Benítez Reyes, Estado de Derecho e influencia política sobre la Constitución de El Salvador, 5.

#### **4.1.4.1.2.3 Del Órgano Ejecutivo al Órgano Legislativo**

Este órgano ejerce un control sobre el legislativo en cuanto a la sanción, la observación o el veto de decretos legislativos, como la más significativa. En relación a la sanción el Art.135 Cn menciona que una vez que el proyecto de ley sea discutido y aprobado, dentro de diez días se enviará al ejecutivo quien al no encontrar problema alguno dará su sanción, que no es más que el acto mediante el cual se aprueba un proyecto de ley. El veto según Art.137 Cn faculta al Presidente de la República para vetar un proyecto de ley cuando éste amerita alguna observación y su efecto jurídico es paralizar su trámite.

En el primer año de Gobierno, el presidente Bukele hizo uso intensivo de los controles a disposición del Ejecutivo, sobre el proceso de formación de ley. El mandatario ha privilegiado el uso de vetos (21) sobre la remisión de observaciones (18), hecho que lo posiciona como el Presidente que más ha recurrido al control interorgánico, en su primer año de gestión, en los últimos 10 años.

En este sentido, la emisión de vetos es un indicador de gobernabilidad, en la medida que expresa el rechazo del presidente a las decisiones de los legisladores, este comportamiento refleja dificultades para obtener acuerdos sólidos que respondan a las necesidades de la población. Lo que refleja el nivel de conflictividad entre ambos Órganos de Estado.

#### **4.1.4.1.2.4 Del Órgano Ejecutivo al Órgano Judicial**

El único control que existe entre estos órganos es lo referente a la cuestión financiera, pues la Corte Suprema de Justicia al elaborar su presupuesto lo remite al ejecutivo solamente para su inclusión, no así para que haga consideración u omisión alguna.

La Corte Suprema de Justicia envió el presupuesto 2020 para su aprobación cuyo monto presupuestado y después asignado fue de \$302.2 millones, para el funcionamiento de la misma.

#### **4.1.4.1.2.5 Del Órgano Judicial al Órgano Ejecutivo y Órgano Legislativo**

La Corte Suprema de Justicia como la máxima autoridad dentro del órgano judicial dirime las controversias jurídicas desarrolladas entre el órgano ejecutivo y el órgano legislativo a raíz de la negativa del primero de no sancionar un proyecto de ley y la vete por considerarla inconstitucional y por su parte el Órgano Legislativo considere lo contrario. Esta controversia es resuelta por la Corte Suprema de Justicia de conformidad al Art.138 Cn. en ese sentido el Órgano Judicial tiene control de los otros Órganos de Estado.

El 06 de febrero de 2020 en la sesión nº2, el Consejo de Ministros acordó por unanimidad convocar a la Asamblea Legislativa, para que este Órgano llevara a cabo una sesión extraordinaria, para el día domingo 09 de febrero de 2020, el punto a tratar sería la aprobación del préstamos de \$109,000,000.00 del BCIE, cuyos fondos serían para ser destinados al Plan Control Territorial.

Y el día 09 de febrero de 2020, la Asamblea Legislativa no respondió a la convocatoria realizada por el Consejo de Ministros, en consecuencia, el actual Presidente asistió acompañado de una gran cantidad de elementos de la Policía Nacional Civil y de la Fuerza Armada al Salón Azul de la Asamblea Legislativa.

La Asamblea Legislativa interpuso demanda de inconstitucionalidad 6-2020, por lo sucedido el 09 de febrero de 2020, y por medio de acuerdo legislativo se crea la comisión especial que investigaría los hechos sucedidos ese día, ante esto la Sala de lo Constitucional se pronunció dictando las medidas cautelares, Ordenándole al Consejo de Ministro y al Presidente el cese de los

efectos de la Convocatoria con el propósito de que la Asamblea Legislativa se reúna de manera extraordinaria para la aprobación de préstamos con el BCIE.

Y le ordenó al Presidente de la República no hacer uso de la Fuerza Armada contrario a los fines constitucionalmente establecidos y de poner en riesgo la división de poderes por el hecho de atribuirse funciones que no le corresponden.

Con este tipo de acciones políticas realizadas por el Órgano Ejecutivo, hizo evidente que el objetivo del presidente Nayib Bukele era perturbar el orden constitucional, la independencia de los órganos del Estado y el sistema de pesos y contrapesos propios de cualquier democracia.

Las calificadoras de riesgo ven en este tipo de acciones políticas una erosión a la gobernabilidad democrática, debido a que en todo Estado habrá desacuerdos interorganicos y que son parte del sistema de pesos y contrapesos en un país democrático, pero que estos no sean debidamente canalizados por los tres Órganos del Estado vía institucional, genera que exista la imposición de acuerdos unilaterales por un solo órgano de Estado.

Lo que fomenta un irrespeto al Estado de Derecho, ya que el poder no puede ser concentrado en un solo Órgano de Estado, debido a que no habría una restricción al actuar de un Órgano ejecutivo que impliquen la violación de las normas Constitucionales, ineficacia de los controles interorganicos y al sistema de derechos fundamentales

Ya que estas acciones políticas rompen el equilibrio entre la capacidad del Gobierno de poder responder en acciones concretas a las demandas de la población, porque se estaría ante Órganos del Estado que carecen de capacidad para trabajar de manera conjunta ante los retos y oportunidades que se les presentan de lograr acuerdos sólidos, como resultado se estaría ante una inestabilidad política.

## **4.2. Impacto en la estabilidad política y constitucional del Estado de derecho**

### **4.2.1. Estado de Derecho**

El Salvador tiene un sistema político pluralista y la Constitución en el Art. 85 establece “el sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno.”<sup>81</sup>

La Sala en la sentencia de inconstitucionalidad 61-2009, manifestó que el Art. 85 inc. 2º Cn. no excluye de ninguna manera que los ciudadanos que no pertenezcan a un partido político puedan optar a cargos de diputados, porque es un derecho de todo ciudadano a postularse individualmente o asociado con otros a candidato independiente.

Esta observación se había hecho porque existen las candidaturas no partidarias, los partidos políticos son expresión del pluralismo político, en tanto defienden, articulan y representan intereses, posiciones y propuestas de distintos grupos sociales, quienes ven en estos vehículos útiles que permiten su participación, libre y en igualdad de condiciones, en democracia.

Un sistema democrático, para ser tal, necesariamente debe garantizar el igual y libre ejercicio de los derechos fundamentales, para lo cual se hace necesario imponer límites específicos a quienes detentan las funciones de órganos del Estado, límites que vienen determinados desde la Constitución, que como norma suprema configura el fundamento del sistema jurídico y político de la organización social, dando así lugar al Estado de Derecho o, mejor aún, al Estado constitucional y democrático de derecho.

---

<sup>81</sup> Asamblea Legislativa, Constitución El Salvador, Art. 85.

En todo esto, los partidos políticos y las candidaturas no partidarias, ejerciendo aquella función de representación, hacen suyas las necesidades y reclamos ciudadanos, construyendo a partir de todo ello sus propuestas y posiciones programáticas, al punto que cuando obtienen la preferencia del electorado, su éxito refleja la vinculación entre las ideas y demandas políticas de la organización con las de sus votantes.

El Órgano Ejecutivo ante la negativa de la Asamblea Legislativa que emitiera un Decreto Legislativo para poder restringir la libre circulación de las personas por la pandemia COVID-19, este emite dos decretos ejecutivos n°19 y 20, con el objetivo de restringir la libre circulación de la población declarando al país como zona epidemiológica.

Por lo tanto, la población que incumplieran la cuarentena domiciliar sin justificación eran llevados a los centros de contención por 30 días, y si la persona andaba con vehículo este se le iba a decomisar y se depositaria, hasta pagar la multa respectiva, y también se les permitió el ingreso a las viviendas de las personas para inspeccionar si no habían contagiados del COVID-19.

Ante esto, se interpuso el amparo 48-2020, donde la Sala se pronunció, de que es cierto que la cuarentena domiciliar es obligatoria y que su incumplimiento irresponsable lleva su consecuencia, pero lo que no está de acuerdo es que, sin existir una ley formal, refiriéndose a un decreto legislativo sancionado y publicado siguiendo el debido procedimiento de acuerdo a la Constitución puede obligar a la población a permanecer en confinamiento obligatorio. Porque se están vulnerando los derechos fundamentales de la persona humana al derecho a la libre circulación y el principio de legalidad.

Con estas acciones políticas el Órgano Ejecutivo había adoptado la toma de decisiones de manera unilateral denotando con esto uno de los elementos del poder, que es la actitud autoritaria del presidente Nayib Bukele reflejada en el

irrespeto a la separación de poderes y al Estado de derecho, lo que generó un ambiente de inestabilidad política que se evidencio en el manejo de la crisis del Covid-19 y afectó la dinámica entre el Órgano Ejecutivo, Legislativo y el Órgano Judicial.

#### **4.2.2. Gobernabilidad Democrática**

La gobernabilidad democrática implica el respeto y el funcionamiento de dos principios básicos: la existencia de procesos establecidos para la toma de decisiones y el reconocimiento inicial de los actores sobre los resultados de las deliberaciones. Asimismo, la gobernabilidad está sujeta a la existencia de límites, económicos y normativos, para la atención de las demandas ciudadanas, los cuales determinan la solidez de las instituciones y la eficacia de implementación de las políticas<sup>82</sup>

La Gobernabilidad se relaciona de manera directa con la democracia. La democracia es una forma de gobierno y la gobernabilidad es un Estado, cualidad o propiedad que indica el grado de gobiernos que se ejerce en una sociedad. Por lo tanto, puede existir una democracia (como forma de gobierno), y no por eso va a existir un gobierno democrático.<sup>83</sup>

El diseño de la construcción de políticas y la conducción de la sociedad no es solo responsabilidad de un solo órgano del poder, dentro de la distribución clásica del poder del Estado, sino es una responsabilidad compartida de facultades entre los que ostentan el poder político. Dentro de esta distribución, órgano ejecutivo (a veces mal llamado también gobierno), Órgano Legislativo,

---

<sup>82</sup> Carlos Sojo, "En busca de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica", *Revista de asuntos internacionales*, volumen 57, n° 1 (2003), 153-157.

<sup>83</sup> Andrea Ancira García, "Gobernabilidad Democrática en América Latina" (Concurso de ensayos, Secretaria de las Cumbres de las Américas, Octubre del 2003), 4.



la función de legislar, y al tercero, el poder judicial, le corresponde la interpretación y aplicación expedita del ordenamiento jurídico.<sup>84</sup>

Y se percibe a la gobernabilidad democrática, como la capacidad de los órganos del Estado, interactúen con el principio de autoridad política para alcanzar un propósito u objetivo común, y que ningún órgano por sí solo detente el poder político para sí mismo, afectando el sistema político.

Logrando la habilidad de convertir las demandas de una población en acciones políticas que lleven a la toma de decisiones concretas de manera conjunta, la negociación de soluciones a los problemas públicos, es el núcleo central de la gobernabilidad democrática el de estrechar relaciones directas entre el gobierno y la sociedad.

#### **4.2.3. Incidencia de Inestabilidad política en el Estado de Derecho y Gobernabilidad Democrática**

La estabilidad política es uno de los pilares de una democracia plena. Es muy importante para un país no sólo ser políticamente estable sino también transmitir esta imagen al resto del mundo. Para un inversionista es importante tener un mínimo de seguridad en cuanto a la estabilidad política del país donde va invertir, para que los factores extra sectoriales no afecten la rentabilidad del negocio. Un clima de inestabilidad política puede perjudicar la capacidad de una región o país para atraer inversiones.

Con una gestión transparente, la decisión de cualquier inversionista se torna mucho más fácil. En un proceso de privatización, por ejemplo, se puede identificar con más claridad cuando existe un ambiente de prácticas ilegales, que aumenta los riesgos en cuanto a la inversión.

---

<sup>84</sup> Carlos A. Arce Tena, C.A., *La gobernabilidad democrática: una perspectiva para el desarrollo* (México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2006), 99.

Un país gobernado con una política de transparencia puede otorgar garantías mayores al inversionista en cuanto a su inversión, posibilitando eliminar costos indeseables asociados a los riesgos de inversión. En general, cuanto mayor es la estabilidad política y la transparencia del gobierno, menor es el riesgo para el inversionista.<sup>85</sup>

El pensamiento de Maquiavelo, considera que el conflicto social es útil y necesario, en cuanto sea capaz de garantizar un sistema de pesos y contrapesos en la búsqueda del poder político y que funcione de una manera eficiente. Cuando la sociedad alcanza a mantener ese equilibrio dinámico entre las fuerzas sociales, sin que alguna de ellas predomine sobre la otra, se puede evitar el problema de la tiranía y las acciones revolucionarias en contra de la misma.

El Primer año de Gobierno de Nayib Bukele 2019-2021 estuvo marcado por cuatro sucesos que generarían una inestabilidad política resultado de un irrespeto al Estado de Derecho y una frágil gobernabilidad democrática:

### **1) Coacción por parte del gobierno para mantener el orden**

Se tiene la demanda de inconstitucionalidad 6-2020, donde la Sala de lo Constitucional declara inconstitucional, “el punto del acuerdo que fue emitido el 06 de febrero de 2020, por el Consejo de Ministro convocando a la Asamblea Legislativa llevar a cabo la sesión el día domingo 09 de febrero de 2020, con el objeto de obtener la autorización para suscribir el préstamo para financiar la fase III del Plan Control Territorial, porque ese acuerdo viola los artículos 167

---

<sup>85</sup> Iván Tomaselli, Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América latina, informe de la subregión del cono sur, acceso el 12 de enero de 2021, [http://www.fao.org/3/j7507s/j7507s10.htm#P5527\\_337350](http://www.fao.org/3/j7507s/j7507s10.htm#P5527_337350)

ordinal 7°; 86 en relación con el artículo 167 ordinal 7°; y 86 inciso 1°, 131 ordinal 5° y 148; todos de la Constitución.

De las tres razones que desarrollo la Sala de lo Constitucional en su fallo, se analiza la tercera:

(iii) el acuerdo de convocatoria incide en las competencias de la Asamblea Legislativa, ya que la única obligación que tiene dicho órgano fundamental frente a una convocatoria extraordinaria, cuando legítimamente proceda, es la de atenderla y sesionar, no la de adoptar una decisión en uno u otro sentido. En este caso, no podía imponérsele o requerírsele a la Asamblea Legislativa que aprobara el préstamo para financiar la fase III del Plan de Control Territorial mucho menos mediante coacción, sino solo solicitar su discusión.”<sup>86</sup>

En el primer año de Gobierno de la actual gestión presidencial, se puede ver reflejado que El Ejecutivo no respetaba el principio de separación de poderes, porque a pesar de tener definidos sus atribuciones y funciones en la Constitución y su reglamento interno, ejercía injerencia en atribuciones de los otros dos Órganos del Estado, provocando que existiesen conflictos innecesarios para la aplicación de una acción política efectiva

Registrando un precedente negativo en cuanto al abuso de la fuerza como estrategia de presión política, de manera inmediata, los gobiernos de otros países, incluyendo a Estados Unidos, organismos, medios internacionales, rechazaron el uso de la fuerza militar por parte del mandatario salvadoreño. Y la sociedad civil se pronunció exigiendo la intervención de las instituciones encargadas de ejercer el control para deducir responsabilidades y evitar la repetición de las arbitrariedades e ilegalidades descritas.

---

<sup>86</sup> Sala de lo Constitucional, Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 6-2020, 97.

Esto trajo como resultado un impacto en la economía, que después de lo ocurrido el valor de los bonos en el mercado de valores emitidos por el gobierno tuvieron una caída, la confrontación entre los dos Órganos de Estado y la intervención del Órgano Judicial a través de la Sala de lo Constitucional, generó que los inversionistas percibieran desconfianza y poca seguridad en los títulos emitidos.

Los EUROS2023, son por un valor de \$800 millones con plazo de vencimiento en el 2023, fueron colocados, con el objetivo de financiar los compromisos de capital del ejercicio presupuestario, esta emisión se vio directamente afectada con la caída de valor del bono, paso de \$111 a \$110

Y afectó el EMBI, que mide el riesgo país y representa un diferencial extra en las tasas de interés de cotización internacional. Desde el día 06 de febrero que Nayib Bukele anunciara la convocatoria por el Consejo de Ministros, el EMBI subió del 3.82 % a 4.01 % un día después de lo ocurrido por la confrontación entre los Órganos de Estado

## **2) Confrontación entre el Ejecutivo y Legislativo en aprobación de leyes y decretos**

El período de la emergencia por el COVID-19 ha sido una interminable sucesión de ilegalidades, incumplimientos de resoluciones judiciales y abusos de poder por parte del Presidente de la República. Bajo la justificación de proteger la salud se atentó contra el Estado de derecho.

Al inicio de la emergencia Covid-19, los legisladores construyeron acuerdos conjuntamente con todas las fracciones partidarias representadas en el Órgano Legislativo para regular las medidas de confinamiento y para decretar el estado de emergencia nacional, así como la supresión de garantías constitucionales concretas, con el fin de reducir la circulación de personas y la posibilidad de contagios.

El Ejecutivo optó por la solicitud de autorización a los legisladores para ampliar sus atribuciones constitucionales para la gestión de la pandemia. Esto con el objetivo de legitimar las decisiones que este tomaría para hacer frente de la misma, pero se encontró con la limitación de que debía tener el respaldo y acuerdo del Órgano Legislativo, como un control interorganico de otorgar y revertir facultades extraordinarias al presidente.

La Asamblea Legislativa ante la negativa del Órgano Ejecutivo de brindar informe del uso de los fondos públicos, en la construcción del hospital El Salvador, compra de insumos médicos, entrega de paquetes alimenticios, los \$300 a quienes no estaban percibiendo ingresos económicos, se niega a prorrogar la ley de emergencia más allá del 16 de mayo de 2020.

El Órgano Ejecutivo extiende por medio de decretos presidenciales la prórroga por dos ocasiones, interviniendo la Sala de lo Constitucional suspendiendo los decretos y haciendo un llamado a los Órgano Legislativo y Ejecutivo a consensuar en una ley de emergencia que proteja los derechos fundamentales de todos los habitantes.

El único objetivo de prorrogar el estado de emergencia era porque el Órgano ejecutivo podía continuar con su sistema de compra directas contando con la libertad de poder decidir en las adquisiciones durante el periodo de emergencia, pero sin reflejar adecuadamente el uso de los fondos del Estado.

Ante el desacato a las medidas cautelares dictadas por la Sala de lo Constitucional, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley para Proteger los Derechos de las personas durante el Estado de Emergencia decretado por la Pandemia COVID-19. Con la finalidad de establecer un marco de acción a las autoridades, instituciones del Estado y las personas, durante la pandemia COVID-19, para que en el ejercicio de sus funciones garanticen los derechos humanos con pleno apego a la Constitución de la República. Ante esto el

presidente Nayib Bukele vetó la normativa, pero este control interorgánico fue superado con 56 votos de ARENA, el FMLN y Rodolfo Parker del PDC.

Por otra parte, la atención de la pandemia por COVID-19 marcó el trabajo legislativo desde marzo de 2020 y a pesar de los constantes desencuentros entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial en torno a la necesidad de la declaratoria del régimen de excepción y la renovación de la declaratoria de emergencia nacional, la mayor parte de las iniciativas contaron con un amplio respaldo legislativo.<sup>87</sup>

### **3) Disminución de Transparencia y rendición de cuentas**

La transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones pesan directamente sobre la calidad crediticia del soberano porque refuerzan la estabilidad y previsibilidad de las instituciones políticas y del marco de políticas, incluso a pesar de que pueden no asegurar la estabilidad de una clase o partido político en el poder.

Además, las instituciones, los procesos y la información transparentes y responsables, son importantes porque refuerzan la fiabilidad y precisión de la información, y contribuyen a dar a conocer de manera oportuna cualquier cambio importante en la formulación de políticas de un país, o la presencia de riesgos relevantes para el riesgo crediticio soberano.

La supresión de la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción llevó a que esta administración gubernamental debilitara la institucionalidad creada que permitía a la ciudadanía contar con información sobre la administración pública.

---

<sup>87</sup> FUSADES, “Algunas reflexiones sobre el COVID-19, el desempeño de los sistemas políticos y la democracia”, Serie de Investigación, abril de (2020): 12.

El principio de máxima publicidad en apego a la Ley de Acceso a Información Pública LAIP ha sido sustituido por uno de mínima publicidad, esto se evidencia a través de los siguientes aspectos:

- a) Reiterada falta de información por parte de funcionarios del Órgano Ejecutivo, sobre proyectos que atañen a los intereses de diversos sectores poblacionales;
- b) Desactualización de los portales de transparencia. Los sitios web de las carteras de gobierno están desactualizados, no se les ha dado seguimiento y la población no tiene acceso a información pública;
- c) Vía reforma al Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, en virtud del Decreto Ejecutivo No.1 del Consejo de Ministros (2 de junio de 2019), se modificó la aplicación de la Ley del Organismo de Inteligencia del Estado, a efecto de decretar como secreto de Estado todo el funcionamiento de esta instancia;
- d) Se realizaron despidos de Oficiales de Información de instituciones del Órgano Ejecutivo, bajo el argumento de ser consideradas sus plazas como cargos de confianza.<sup>88</sup>

Por otra parte, la actual gestión presidencial, al no seguir el proceso de formulación de políticas públicas, no está reflejando transparencia entre el uso de los diferentes préstamos aprobados por la Asamblea Legislativa, y la utilización de financiamiento de corto plazo por medio de los LETES y CETES.

Un caso en particular fue la emisión de LETES por US\$426.2 millones en marzo para la emergencia, los recursos que se inyectaron el FOPROMID provinieron de: US\$400 millones de Letras del Tesoro (LETES), y donde

---

<sup>88</sup> Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho: “Los Derechos Humanos en el primer año de Gobierno del Presidente Nayib Bukele”, FESPAD, 2020, acceso el 31 de enero de 2021, <https://drive.google.com/file/d/1-R6ryWB-InTMUw-8nds7FJxqqJe0UBNi/view>

quedaron los US \$26.2 millones restantes no se rindió informe de transparencia en que fueron utilizados esos fondos.

Por lo anterior, se percibe una disminución de capacidad de las instituciones del Estado para responder a las prioridades de la población, afectando la Gobernabilidad Democrática ya que genera que exista una tensión social que resulta en aumento de la delincuencia y amenaza la seguridad ciudadana, debido a que sus necesidades no han sido atendidas.

#### **4) El gasto publico insostenible.**

Durante la pandemia el Órgano Ejecutivo recibe financiamiento por medio de préstamos a largo plazo y deuda de corto plazo LETES y CETES, pero sus ingresos no son suficientes para cubrir un gasto publico desproporcional. Durante el año dos mil veinte, la contracción de la economía afecto los ingresos del sector público, lo que ha generado disminución de la inversión privada, reducción de exportaciones ante el cierre de fronteras, caída de la economía para el segundo trimestre por cese de actividades económicas por pandemia.

Por lo que se estima que, al cierre de 2020, la deuda pública salvadoreña podría superar el 87% como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Esto quiere decir que de cada dólar que se produzca en el país se debe \$0.87. Previo a la pandemia, la deuda rondaba el 72% del PIB, por lo que el margen de maniobra era ya limitado.

Estos cuatro sucesos reflejan el deterioro de la gobernabilidad democrática y el irrespeto del Estado de Derecho como consecuencia de la creciente tensión entre el Órgano Ejecutivo, el Legislativo y Judicial. Los desencuentros documentados entre estos actores han afectado el proceso de formación de Ley de diversas iniciativas en el marco de la pandemia por COVID-19,



generando incertidumbre en la población y el resto de actores sociales, sobre la vigencia y alcance de las medidas aprobadas por los tres Órganos.

La falta de capacidad de diálogo y consenso socava la institucionalidad y dilata la toma de decisiones críticas para afrontar las consecuencias de la crisis sanitaria, lo que terminará dificultando la construcción de acuerdos en la etapa pos pandemia.

La calificadora de riesgo Moody's reiteró en varias ocasiones su preocupación por la polarización que pudiera existir en la Asamblea Legislativa y que, por tanto, entorpecería la toma de decisiones en temas importantes como la aprobación de más deuda. "La capacidad de gobernar de Nayib Bukele dependerá de su habilidad para forjar vínculos con otros partidos políticos y negociar con la oposición, en particular ARENA, que posee la pluralidad de votos en la Asamblea Legislativa, para alcanzar la mayoría calificada necesaria para aprobar la emisión de deuda y los cambios en la Constitución", señala el análisis detallado de la agencia<sup>89</sup>

El presidente Nayib Bukele durante el periodo de pandemia ha hecho uso desmedido del poder político y no ha respetado el marco normativo salvadoreño vigente, desconociendo los fallos emitidos por la Sala de lo Constitucional y al mismo tribunal como órgano al que le ha sido confiado el control constitucional para dirimir sobre los límites que se establecen para los actos y potestades normativas del Estado.

En medio de una crisis sanitaria ha tomado acciones fuera del marco normativo que han consolidado una figura presidencial absolutista amparada en el

---

<sup>89</sup> Molina, K., "Bukele debe saber negociar con la oposición afirma agencia Moody's", El Diario de Hoy, (2019), <https://historico.elsalvador.com/historico/609441/bukele-debe-saber-negociar-con-la-oposicion-afirma-agencia-moody.html>

respaldo de policías y militares, quienes han violentado las funciones conferidas en la Constitución.

El incumplimiento de las sentencias de la Sala de lo Constitucional es una violación grave al principio republicano de separación de poderes<sup>90</sup>. La contención de la pandemia no contrapone ni justifica el irrespeto a los derechos humanos ni a lo consignado en la Carta Magna. Las acciones del presidente Bukele han transgredido los valores democráticos. El Presidente ha utilizado la crisis como un elemento para concentrar el poder e ignorar los límites constitucionales impuestos por la Carta Magna y las resoluciones de los órganos de control.<sup>91</sup>

A pesar de los episodios de confrontación, en la práctica, el presidente Nayib Bukele ha contado con el respaldo de la Asamblea Legislativa para la aprobación del presupuesto, la deuda pública y las principales medidas legales solicitadas para combatir el coronavirus y las consecuencias económicas que generó el confinamiento forzoso de los ciudadanos y el cierre de empresas.

Este apoyo legislativo le permitió al mandatario mantener la continuidad en la implementación de las políticas públicas con enfoque social y económico. Sin embargo, el respaldo obtenido por el gobernante no responde a una estrategia de diálogo y consenso político, más bien, podría atribuirse al desgaste que supone la prolongación de episodios de conflicto como medida de presión para acelerar la aprobación de iniciativas.

---

<sup>90</sup> FUSADES, “El Presidente de la República debe cumplir las sentencias de la Sala de lo Constitucional”, (2020): 1.

<sup>91</sup> FUSADES, “El Salvador. Año político” (2020): 180-181.

## CAPITULO V

### RIESGO PAÍS. IMPACTO EN LA ESTABILIDAD POLÍTICA Y CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE DERECHO

En el contenido de este capítulo se desarrollan, el riesgo país, su relación con la gobernabilidad democrática, el Estado de derecho, las políticas públicas, y la importancia del riesgo país para las calificadoras de riesgo y la visión actual de El Salvador por parte de estas.

#### **5.1 Riesgo País y Gobernabilidad democrática**

##### **5.1.1 Nociones de Riesgo País**

La autora Margarita Valle León, en su artículo “Riesgo País” define el mismo como el indicador de probabilidad de perdida financiera, a consecuencia de problemas macroeconómicos y o políticos acaecidos en un país receptor de la inversión.<sup>92</sup> Esta definición, es la más acertada, debido a que engloba en toda perspectiva la función del Riesgo País, y que es calculado mediante el índice denominado como “Emerging Markets Bond Index Plus” (EMBI+) o por su nombre en español Indicador de Bonos de Mercados Emergentes, el cual es calculado por J.P. Morgan Chase (un banco estadounidense especializado en inversiones.) Con base en el comportamiento de la deuda externa emitida por cada país. Cuanta menor certeza exista de que el país honre sus obligaciones, más alto será el EMBI de ese país.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Margarita Valle de León: “Riesgo País”, acceso el 15 de abril de 2021, <https://www.uv.mx/personal/mvalle/files/2011/08/RIESGO-PAIS.pdf>

<sup>93</sup> Sebastián Díaz Tagle, Alicia Gallegos Checa y Neus Pallicera Sala: “Riesgo País en Mercado Emergentes”, acceso el 08 de diciembre de 2020, 6, [https://www.bsm.upf.edu/documents/mmf/07\\_01\\_riesgo\\_pais\\_en\\_mercados\\_emergentes.pdf](https://www.bsm.upf.edu/documents/mmf/07_01_riesgo_pais_en_mercados_emergentes.pdf)

Cada país, de acuerdo con sus condiciones económicas, sociales, políticas o incluso naturales y geográficas, genera un nivel de riesgo específico para las inversiones que se realizan en él. Este riesgo es conocido como Riesgo País, el cual es evaluado de acuerdo con el conocimiento que cada inversionista tenga de dichas condiciones. Cualquier evaluación de riesgo expresará el nivel de probabilidad de sufrir una pérdida, ante lo cual existirá una mayor o menor necesidad de reducir o evitar las consecuencias de dicha pérdida.

### **5.1.2 División de Riesgo País**

El Riesgo País se divide en otros tipos de riesgos que fueron desarrollados en el capítulo III de esta investigación, en este se incluirán únicamente aquellos que no han sido previamente mencionados.

El Riesgo País en sentido amplio comprende el riesgo político, riesgo económico financiero, y que además engloba al riesgo país en sentido estricto, por tanto, se explica de la siguiente manera:

El riesgo político se refiere a la posibilidad de quebrantos patrimoniales debidos a la actuación gubernamental, o a las fuerzas políticas y sociales del país anfitrión, o de países vecinos que pueden afectar a éste. Los conflictos en que Órganos de Estado están involucrados, y que además no resultara en una acción política efectiva.<sup>94</sup>

Se encuentra asociado con la estabilidad política, es decir, con los cambios de regímenes políticos o de gobierno. Así en un país democrático, los efectos de dichos cambios dependerán de la consolidación de las instituciones democráticas. Acciones como los controles intra e interorganico ejercido por

---

<sup>94</sup> Arturo Rodríguez Castellanos y Nerea San Martín Albizuri: “El análisis del Riesgo País: Un asunto de interés renovado”, Universidad del País Vasco, acceso el 03 de octubre de 2020,5, <https://www.researchgate.net>links>

los Órganos de Estado, así como el sistema de pesos y contrapesos en las actuaciones regidas por la ley.

En los Estados no democráticos, un cambio de gobierno puede llegar a implicar una guerra civil, una revolución, un golpe de Estado, entre otros; todo lo cual implica un alto riesgo político que perjudicaría a la actividad económica. La inestabilidad política puede producirse no sólo por cuestiones internas del país en cuestión, sino también por motivos externos como pueden ser los problemas en sus relaciones con otros países o con organismos internacionales. Así mismo este se encuentra dividido en dos clases:

**Riesgo Político Estricto:** También conocido como riesgo socio-político, hace referencia a los quebrantos producidos por acciones gubernamentales específicas dirigidas contra una empresa determinada, convulsiones sociales, nacionalizaciones, estallidos sociales, entre otras. Es el caso de los eventos ocurridos el nueve de febrero en el interior del edificio de la Asamblea Legislativa.

**Riesgo Administrativo:** Se refiere a las implicaciones que las acciones de gobierno o los posibles cambios en la política de un país puedan tener sobre el grado de libertad del sistema económico privado y, en particular, sobre las operaciones de las empresas extranjeras en dicho país. En este caso en particular se tienen dos supuestos. Tanto el desacuerdo entre Órganos y la lentitud en la aplicación de acciones políticas que solucionen la problemática de una sociedad determinada, como también la emisión de títulos valores de parte del Estado Salvadoreño, forman parte importante del Estudio de Riesgo Administrativo

**Riesgo País en sentido Estricto.** Es el que se asume por el hecho de adquirir activos financieros, acciones o bonos emitidos por entidades de un Estado extranjero, o por conceder préstamos o créditos a residentes en el mismo. En

concreto, se refiere a la posibilidad de que, globalmente respecto de dicho Estado, el cobro de los dividendos e intereses.

Con respecto a los puntos anteriores están relacionados directamente con las emisiones de LETES Y CETES de parte del Órgano Ejecutivo y el incremento de deuda externa, son de gran importancia, pues influirá directamente en las evaluaciones realizadas por las calificadoras de riesgo.

### **5.1.3 Riesgo País y Prima de Riesgo**

El riesgo país también está relacionado con la prima de riesgo que debido a la naturaleza del tema es necesario abordar, la cual se define de la siguiente manera:

“Es la diferencia entre el interés que se pide a la deuda emitida por un país cuyos activos tienen mayor riesgo respecto de otro país libre de riesgo y con el mismo plazo de vencimiento.”<sup>95</sup>

Dicho de otra forma, es la ganancia producto del interés de la inversión ante un riesgo mayor, que la inversión realizada ante un riesgo menor. Es muy diferente invertir en un país cuya probabilidad de recuperar la inversión es mayor (Alemania, Reino Unido) a un país que tiene una probabilidad menor. Por tanto, resulta de gran importancia conocer el riesgo país, antes de realizar una inversión. La relación entre el riesgo país y la prima de riesgo se explica por la rentabilidad que exigen los inversores para invertir en un determinado país. Cuanto más arriesgado sea invertir en un país, mayor será el interés que los inversores pedirán por prestar dinero a este.

Si el riesgo país es alto, significa que el dinero de los inversores corre un alto riesgo de pérdida, es por ello que la única forma de incentivar las inversiones

---

<sup>95</sup> Alberto Suarez Guerra y Carlos Alberto González Villalobos: “Macroeconomía Prima de Riesgo”, ULPGC, acceso el 31 de marzo de 2021, <https://1library.co/document/qvplno1q-macroeconomia-prima-de-riesgo.html>

es compensar con más rentabilidad. Tradicionalmente, se ha considerado que los bonos soberanos de Estados Unidos son una de las inversiones más seguras y con menor riesgo de impago, aunque con una baja rentabilidad. A partir de ellos. La inversión se verá incentivada al país del norte dado que esta economía es de las más fuertes y estables lo que supone un menor riesgo en la inversión.

#### **5.1.4. Relación entre Gobernabilidad, Gobernabilidad Democrática e Inestabilidad Política**

La gobernabilidad democrática puede definirse como la relación de gobierno, es decir, la relación de gobernantes y gobernados, en este caso es entre El Estado y su población, por lo tanto la relación compleja entre los dos entes es lo que permite hablar de gobernabilidad democrática y que tiene que ver con la inestabilidad política, debido a que la forma de relacionar a los gobernados junto con sus gobernantes, y de las acciones políticas realizadas por estos últimos así como sus consecuencias afectan la realidad tangible de cada individuo.

Por supuesto, la gobernabilidad democrática no sería posible sin dos elementos primordiales: el primero ligado a la esfera ética, tiene como guía la noción de justicia y destaca la conexión necesaria entre legitimidad y ejercicio del poder concentrando su atención en la calidad de la acción gubernamental; la segunda, ligada a la esfera de la eficacia, en donde el ejercicio del poder debe tener la capacidad para alcanzar objetivos al menor costo posible, por lo tanto, en este caso, la gobernabilidad es una propiedad de los gobernantes<sup>96</sup>.

Dado que las acciones tienen como propósito la resolución de una problemática por medio de la implementación de una solución efectiva, los elementos anteriores explican la correcta aplicación de una acción política y

---

<sup>96</sup> García, Gobernabilidad Democrática en América Latina, 2

que, al no existir, genera la falta de orden dentro de una sociedad. Junto a estas dos acepciones, surge una tercera intermedia, que se ha guiado por el problema del orden político: la estabilidad. Un gobierno tendrá mejor estabilidad mientras tenga más capacidad de adaptación respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político<sup>97</sup>.

Ya que se tienen consideradas las tres acepciones, es más fácil proponer una definición más delimitada de gobernabilidad: “estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”. Esta definición articula los tres principios (eficacia, legitimidad y estabilidad), asimismo permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de relación entre gobierno y sociedad, sin excluir a ninguno de la relación de gobierno.

Por lo tanto, la eficacia gubernamental y legitimidad social se combinan en un círculo de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la falta de legitimidad política generan un círculo vicioso que desembocará en situaciones desfavorables para el Estado Salvadoreño

La gobernabilidad democrática está íntimamente relacionada con el Riesgo país, en su aspecto político, de forma directa, y económico, de forma indirecta. Ya que al existir un gobierno según lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, se establece el artículo 85 de la Constitución, el gobierno será de carácter democrático, por tanto toda acción realizada por el Estado por medio de sus Órganos, deben cumplir con el eje ético, es decir que esté orientada al beneficio de la población y no para beneficio de intereses propios, entendiendo el mismo desde una perspectiva axiológica, dando fiel cumplimiento a lo

---

<sup>97</sup> Ibid., 3



estipulado en la Carta Magna y no sobrepasando sus atribuciones regidas por la ley.

También debe ser eficaz, brindando una rápida solución a la problemática de la realidad tangible de una población determinada. Por último, cumpliendo el eje de estabilidad garantizando la capacidad de adaptación y convirtiéndose en un gobierno pragmático de acuerdo a la necesidad de una población determinada.

Al lograr estos dos ejes, el Riesgo país, se verá reducido pues el resultado de la correcta aplicación de estos tres ejes, se garantiza la estabilidad política, pues al existir respeto de las atribuciones entre los órganos de Estado, lograr canales de comunicación institucionales para la toma de decisiones y consolidar acuerdos entre los mismos, permite un correcto funcionamiento de los mismos, así como también legitimidad en el régimen de poder.

Se debe tener cuidado, al momento de estudiar la gobernabilidad democrática, y no darnos una idea errónea acerca del control inteorganico e intraorganico. Se entiende que no debe existir confrontación entre los órganos de Estado. Esta afirmación es incorrecta, ya que forma parte vital en los controles realizados por los propios órganos de Estado.

El problema se da cuando los conflictos políticos entre los Órganos del Estado complican o impiden la ejecución de las decisiones, creando un clima de tensión en el sistema político e impide que el Estado tenga la capacidad para responder de manera concreta a las demandas de la población salvadoreña.

Sin embargo, no debe perderse de vista uno de los ejes de la gobernabilidad democrática que es la eficacia, y también que toda acción es el resultado de la concentración de ideas para resolver una problemática determinada, por tanto, lo que debe de evitarse es que la confrontación entre órganos vuelva

ineficaz la concentración de ideas y por tanto la acción política no se vuelva efectiva.

Resuelto el punto anterior, tendrá consecuencias positivas, en el riesgo económico, pues al existir estabilidad política en la toma de decisiones y se concrete una correcta gobernabilidad democrática, también existirá estabilidad económica en la implementación de políticas económica, monetarias, y cambiarias.

## **5.2 Riesgo País y Estado de derecho**

Cuando se estudia la Inestabilidad política y Estado de derecho, se entiende que son aspectos de gran importancia en el tema de Riesgo País, en razón que forman parte de situaciones generadas a raíz de las propias acciones políticas. Al respetarse el Estado de Derecho, se garantiza el cumplimiento del ordenamiento jurídico propio de un Estado.

El incumplimiento de este último, ocasionará la inestabilidad en múltiples aspectos, económicos, sociales o políticos. En razón a lo anterior se estudia, su importancia en las acciones políticas. El mal funcionamiento del Estado de Derecho, dentro de un país indudablemente generará en diversas situaciones consecuentes del evento anterior, ya expuestas en el apartado anterior en lo concerniente al Riesgo País, perjudicando las evaluaciones realizadas por las calificadoras de Riesgo.

En razón a lo anterior, El Estado de derecho es una condición en donde todos los ciudadanos, incluidos los gobernantes y las instituciones, deben seguir la ley. Esto requiere la separación de poderes, la igualdad ante la ley, un sistema equitativo de justicia y la seguridad general de los ciudadanos. Sin embargo, uno de los principales problemas es identificar cuando existe un Estado de derecho Efectivo. Por ello, la doctrina considera que se puede medir usando

aproximados del grado de libertad de expresión, del nivel de la democracia, de la aplicabilidad de los derechos fundamentales<sup>98</sup>.

Por tanto, el Estado de Derecho es uno de los aspectos claves en los índices de evaluación de parte de las calificadoras de riesgo, ya que, al existir un fiel cumplimiento del ordenamiento jurídico, se garantiza que las actuaciones del Estado Salvadoreño, por medio de sus Órganos de Gobierno, no sean de carácter antojadizo.

Por lo que no se puede decir que solo con el cumplimiento de un ordenamiento jurídico determinado, se cumple El Estado de derecho, sino que se necesitan de otros aspectos diferentes y que se desarrollaron en el capítulo IV de esta investigación, como el nivel de democracia o de derechos fundamentales, la estabilidad política y social, ya que las decisiones tomadas, indudablemente influyen en el propio Estado de derecho, y que esto no degenere en problemas para la sociedad de un territorio determinado, que es contrariamente el objetivo de las acciones políticas.

En razón de lo anterior, el Estado de Derecho, también tendrá un deterioro, la noción de Riesgo País, específicamente el riesgo político estricto pues al existir la incapacidad de parte del propio Estado para solventar los problemas de la realidad tangible en un sector determinado, se está ante una gobernabilidad democrática frágil, criterios que toman en cuenta las calificadoras de riesgo

En los últimos años se ha generado una situación que merece la pena estudiar. Las acciones de los órganos de Estado, estarán orientadas a buscar el bienestar de la población salvadoreña, sin embargo, cuando existen conflicto entre los órganos y este no está orientado a la solución de la problemática,

---

<sup>98</sup> Alejandra Mohor B., *Indicadores para Medir el Funcionamiento del Estado de Derecho: Una aproximación Global*. (Informe, Santiago de Chile; 2008), 13.

degenerara en la ineficacia de la acción política, por tanto, se ven obligados a buscar alternativas para concretizar la acción, aunque en algunos casos degeneren en una situación peor.

El Órgano Ejecutivo tiene la atribución de generar soluciones a problemáticas, por medio de la ejecución de acciones políticas, pero para ello son necesarios recursos, acuerdos para la implementación de dicha acción política; por otro lado los órganos de Estado están obligados a ejercer el control interorganico frente a la actuación realizada de su igual (artículo 86 inciso 1 y artículo 87 inciso final) en razón de evitar el monopolio de poder, debido a lo anterior la Asamblea Legislativa decidirá si aprobar o no los fondos, para la implementación de dicha acción política, previo estudio de la misma y si el Órgano Legislativo decidiera no autorizar los fondos, el Órgano Ejecutivo tiene la facultad de emitir títulos valores, en concreto LETES y CETES, según la necesidad lo amerite, esto debido a la no aprobación de parte de ningún otro Órgano de Estado y que además que no necesita autorización previa para la emisión de estos títulos valores. Sin embargo, el supuesto anterior presenta varios problemas.<sup>99</sup>

La emisión de estos títulos valores, tiene un límite determinado por el presupuesto general de la Nación, y que, en el año dos mil veinte, se encuentra en el treinta por ciento de los ingresos corrientes del Estado Salvadoreño, y que además dichos títulos valores, serán parte de la deuda externa, que deberá ser pagada según lo estipula el propio título valor.

Esto ocasiona que las calificadoras de riesgo evalúen la escala de Riesgo País tomando como un punto importante la cantidad de LETES y CETES emitidos, así como la deuda contraída para con sus inversionistas. Factor que también

---

<sup>99</sup> Ministerio de Hacienda: “*Política Presupuestaria 2020*”, 14, acceso el 04 de septiembre de 2020, <https://www.transparenciafiscal.gob.sv/downloads/pdf/700-DGP-IF-2019-21210.pdf>

golpeará de manera directa el crecimiento del PIB en El Salvador y que luego de realizar un análisis sistemático de parte de las calificadoras de riesgo, determinara la existencia de incerteza del pago de la deuda contraída a corto plazo, dando como consecuencia que El Salvador no sea considerado como candidato para la inversión rentable.

Perjudicando aún más, aquellas instituciones o países que decidan realizar una inversión en El Salvador, por medio de créditos que simbolizan los títulos valores emitidos, lo harán con un interés alto y que además convertirá la deuda a largo plazo, ocasionando que el presupuesto anual de la nación, sea destinado en un porcentaje mayor al pago de intereses, ya que aún no se pagaría la deuda contraída, generando que el presupuesto para el desarrollo de acciones políticas futuras sea menor, generando deterioro social y económico, y conflicto entre órganos de Estado, degenerando en un círculo vicioso.

### **5.3 Efecto del Riesgo país en las políticas públicas**

En El Salvador durante el período del segundo trimestre del año 2020, las agencias calificadoras de riesgo Fitch Ratings, S&P Global Ratings, Moody's y JP Morgan Chase & Co, nuevamente mantienen la calificación de la deuda soberana de largo plazo en moneda extranjera de El Salvador. No obstante, Fitch Ratings cambió la perspectiva de Estable a Negativa, dejando la calificación en B-.

Moody's ha puesto a revisión la nota que mantiene El Salvador de B3, siendo considerada altamente especulativa a bono basura, debido al alto riesgo de liquidez del gobierno, las estrictas condiciones de financiamiento externo y la capacidad limitada para aumentar la dependencia del mercado interno.

JP Morgan Chase & Co, a través de su indicador EMBI, que mide el riesgo país, determinó que El Salvador aún se mantiene, como el país con mayor

riesgo de inversión en Centroamérica, con 7.37 puntos, incluso por encima de Guatemala y Honduras. Tomando en cuenta que desde el año 2019, existe un incremento del 10.5%, llegando así al saldo de la deuda pública de \$21,252.7 millones que equivale al 77.1% del PIB.<sup>100</sup>

Siendo así, el mayor riesgo de El Salvador, es generado, por el nivel de endeudamiento en la adquisición de préstamos. Es así, que, en julio del año 2020, se emitieron \$1,000 millones a una tasa de interés del 9.5%, en un periodo de 32 años, por lo que cada año se pagará \$95 millones en concepto de interés, lo anterior es considerada como la tasa más alta a la que ha emitido El Salvador y la tasa de interés más alta a la que han emitido los países emergentes en el marco de la pandemia.

La problemática del aumento del riesgo país en El Salvador implica colocar bonos a una tasa interés mayor a 9.5% con la emisión Letras del Tesoro (LETES) y Certificados del Tesoro (CETES). Y a que está es la única fuente de financiamiento inmediato para el país, ya que, al ser considerado como inversión riesgosa, tiene limitada la opción de poder acudir al mercado internacional. Es importante recordar que, la deuda de LETES y CETES, asciende más de 1,000 millones y la emisión de estos, tiene un límite.

El Salvador a un año de la gestión presidencial (2019 – 2024), a la fecha de realizar esta investigación, no cuenta con un Plan General de Gobierno, planes sectoriales, ni el Plan Social que exigido por el artículo 12 de la Ley de Desarrollo y Protección Social. Las consecuencias de lo anterior se muestran en la falta de planificación de la acción gubernamental, las constantes confrontaciones entre órganos de Estado y la percepción sobre la capacidad de responder a las necesidades de la población. Lo anterior son alguno de

---

<sup>100</sup> Forbes Staff: “El Salvador lidera el índice de riesgo JP Morgan en Centroamérica” acceso el tres de junio del año 2020, <https://forbescentroamerica.com/2021/01/12/el-salvador-lidera-el-indice-de-riesgo-jp-morgan-en-centroamerica/>

criterios de evaluación de las calificadoras de riesgo para determinar el riesgo país.

Cuando El Salvador tiene altas tasas de interés y plazos de pagos excesivamente distendidos genera que dentro del Presupuesto de la Nación se redirija más fondos al pago de intereses , lo que provoca, la reducción drástica del financiamiento de las políticas públicas dirigidas a disminuir el índice pobreza, estimular la generación de empleos, aumentar la exportación, mejorar la condiciones de vida de la población con enfoque de educación, salud y seguridad, incrementar el PIB, estimulación del crecimiento de la economía interna y recaudación fiscal, disminución de la deuda externa, mayor capacidad de pago y solvencia externa, disminución de riesgo de sostenibilidad de deuda, entre otras.

Lo anterior impacta en la efectividad del sistema político, al no ser capaz de imponer los criterios necesarios, que generen estabilidad en las relaciones sociales. Incapacidad del gobierno de generar alianzas y encontrar alternativas para armonizar o provocar la coincidencia de los intereses del resto de actores con los intereses de las mayorías y de los más necesitados.

La actuación del gobierno, en aspectos relativos a la justicia distributiva, como la obtención de un sistema tributario más equitativo; la promoción del alcance de un salario mínimo suficiente para satisfacer las necesidades de la población; la generación y promoción de empleo digno; eficientizar las transferencias sociales a fin que estas lleguen de la manera más completa a quienes más las necesitan. Ineficacia de las políticas públicas, carentes de coordinación, coherencia y orientación al interés público.

En esta línea, a un año de este gobierno, se pueden identificar tres grandes retos que se deben enfrentar, para hacerle frente al contexto.

En primer lugar, retomar un enfoque de planificación de Política Pública que refleje ante la ciudadanía las prioridades del gobierno y las estrategias generales de intervención.

El segundo reto tiene que ver con, eficiencia en la administración de los recursos, enfocados en la reducción de gastos, aumentar la recaudación fiscal, priorizar gastos, estimular la economía. En la búsqueda de una economía sustentable que no dependa primordialmente de créditos otorgados por instituciones financieras internacionales.

El tercero, promover la transparencia, rendición de cuentas y el acceso a la información, con base a mecanismos y criterios para la toma de decisiones, que durante el año 2020 hubo retrocesos.

El cuarto, incentivar la gobernanza, para trabajar de manera articulada con el resto de las instituciones del Estado, en respeto a la incipiente democracia del país, y al trabajo articulado con la sociedad civil a través de mecanismos institucionales para la deliberación y formulación de Política Pública.

#### **5.4 El Salvador visto por las calificadoras de Riesgo. Evolución**

Como ya se analizó en el capítulo III, las calificadoras de riesgo, tienen como función la de realizar una serie de evaluaciones tomando en cuenta indicadores como el riesgo país, estabilidad económica y política, probabilidad de recuperar la inversión, entre otras. Por tanto, el país no está exento del proceso de calificación de parte de estas instituciones, debido a que los inversionistas necesitan conocer la realidad de inversión que existe sobre El Salvador.

Típicamente, una agencia otorga una calificación de acuerdo a la capacidad de pago de determinado deudor, respecto a la obligación financiera que emite. Para ello, las agencias se concentran en compilar la información disponible relativa al emisor de deuda para relacionarla con el entorno económico y poder



darles a los inversionistas un resumen de riesgos crediticios (probabilidad de pago en tiempo y forma, calidad crediticia del tipo de deuda emitida, calidad de la deuda previamente emitida, entre otras

Las notas relativas a la probabilidad de recuperar la inversión están identificadas en la gran mayoría de calificadoras de riesgo por las letras del abecedario y que, dependiendo de la nota, así corresponderá la probabilidad de recuperar la inversión. Siendo Moodys, Fitch Ratings y Standard and Poors las principales tienen la siguiente clasificación:

En el caso de Moodys, tendrá un probabilidad principal de recuperar su inversión cuando su nota sea Aaa; Tendrá una probabilidad de alto grado de recuperar su inversión cuando su nota sea Aaa1, Aaa2, Aaa3; Tendrá una probabilidad de grado medio superior de recuperar su inversión cuando su nota sea A1, A2, A3; Tendrá una probabilidad de grado medio inferior de recuperar su inversión cuando su nota sea Baa1, Baa2, Baa3; Tendrá una probabilidad de grado de no inversión especulativo cuando su nota sea Ba1, Ba2, Ba3; Tendrá una probabilidad altamente especulativa de recuperar su inversión cuando su nota sea B1, B2, B3; Tendrá una probabilidad de riesgo sustancial de recuperar su inversión cuando su nota sea Caa1, Caa2, Caa3; Tendrá una probabilidad extremadamente especulativa de recuperar su inversión cuando su nota sea Ca; Tendrá una probabilidad impago de recuperar su inversión cuando su nota sea C.

En el caso de Standard and Poors, tendrá un probabilidad principal de recuperar su inversión cuando su nota sea AAA; Tendrá una probabilidad de alto grado de recuperar su inversión cuando su nota sea AA+, AA, AA-; Tendrá una probabilidad de grado medio superior de recuperar su inversión cuando su nota sea A+, A, A; Tendrá una probabilidad de grado medio inferior de recuperar su inversión cuando su nota sea BBB+, BBB, BBB-; Tendrá una

probabilidad de grado de no inversión especulativo cuando su nota sea BB+, BB, BB-; Tendrá una probabilidad altamente especulativa de recuperar su inversión cuando su nota sea B+, B, B-; Tendrá una probabilidad de riesgo sustancial de recuperar su inversión cuando su nota sea CCC+, CCC, CCC-; Tendrá una probabilidad extremadamente especulativa de recuperar su inversión cuando su nota sea CC; Tendrá una probabilidad falta de pocas perspectivas de recuperación cuando su nota sea SD; Tendrá una probabilidad impago de recuperar su inversión cuando su nota sea D.

En el caso de Fitch ratings, tendrá una probabilidad principal de recuperar su inversión cuando su nota sea AAA; Tendrá una probabilidad de alto grado de recuperar su inversión cuando su nota sea AA+, AA, AA-; Tendrá una probabilidad de grado medio superior de recuperar su inversión cuando su nota sea A+, A, A-; Tendrá una probabilidad de grado medio inferior de recuperar su inversión cuando su nota sea BBB+, BBB, BBB-; Tendrá una probabilidad de grado de no inversión especulativo cuando su nota sea BB+, BB, BB-; Tendrá una probabilidad altamente especulativa de recuperar su inversión cuando su nota sea B+, B, B-; Tendrá una probabilidad de riesgo sustancial de recuperar su inversión cuando su nota sea CCC+, CCC, CCC-; Tendrá una probabilidad extremadamente especulativa de recuperar su inversión cuando su nota sea CC, C; Tendrá una probabilidad falta de pocas perspectivas de recuperación cuando su nota sea RD; Tendrá una probabilidad impago de recuperar su inversión cuando su nota sea D, DD, DDD<sup>101</sup>.

En el caso de El Salvador las evaluaciones realizadas por las calificadoras de riesgo, la tendencia ha sido la misma. Cuando se comenzó esta investigación, la calificación obtenida de parte de la calificadora Moody's a El Salvador el día

---

<sup>101</sup> Datosmacro.com: "Rating calificación de la deuda de los países", acceso el 07 de noviembre de 2020, <https://datosmacro.expansion.com/ratings> (Revisar Anexo 4)

veintitrés de febrero de dos mil dieciocho, era de B3, manteniéndose la misma calificación, sin embargo, la tendencia era diferente, pues esta positiva al cambio de calificación a B3.<sup>102</sup>

Argumentando que el factor clave es el alto riesgo de liquidez del gobierno debido a un gran aumento en las necesidades de financiamiento bruto, las estrictas condiciones de financiamiento externo y la capacidad limitada para aumentar la dependencia del mercado interno, y que este afecte directamente su Producto Interno Bruto (PIB) de forma negativa.

Al mismo tiempo, la capacidad de El Salvador de depender del financiamiento local se ha reducido, ya que un aumento significativo en la deuda a corto plazo, debido a la emisión de LETES. Moody's fundamenta su calificación en la capacidad de El Salvador de depender de su financiamiento en la emisión de LETES y CETES y en el incremento de la deuda pública, y exponiendo que ya no es posible emitir más de estos Títulos Valores, pues ya se ha alcanzado su límite.<sup>103</sup>

Con respecto a la calificadora Standard and Poor tiene su última nota de B- para largo plazo y B para corto plazo, obtenida el veintidós de abril dos mil veinte. En cuanto a las últimas notas es B- con una tendencia positiva (catorce de diciembre de dos mil diecisiete) y con una tendencia estable el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho), sin embargo, la última nota obtenida de parte de la calificadora Standard and Poor tiene una tendencia estable.<sup>104</sup>

En cuanto a la calificadora Fitch Ratings, la calificación es B-, denotando un riesgo altamente especulativo respectivamente. En las últimas dos

---

<sup>102</sup> Inverto service: Moody's cambia la perspectiva de la calificación de El Salvador a positiva, de estable; afirma la calificación de B3, acceso el 16 de mayo 2020, [https://www.moodys.com/research/Moodys-cambia-la-perspectiva-de-la-calificacin-de-El-Salvador—PR\\_419662](https://www.moodys.com/research/Moodys-cambia-la-perspectiva-de-la-calificacin-de-El-Salvador—PR_419662). (Revisar Anexo 3)

<sup>103</sup> Datosmacro.com, Rating calificación de la deuda de los países.

<sup>104</sup> Ibid. 1

calificaciones se ha mantenido B- (once de junio de dos mil dieciocho y once de junio de dos mil diecinueve y respectivamente), sin embargo, se mantenía una tendencia estable, mientras que la última calificación obtenida el treinta de marzo de dos mil veinte, mantiene la calificación B-, sin embargo, su tendencia es negativa hacia una reducción de calificación.

Se observa la tendencia en catalogar a El Salvador entre una calidad de especulativa y altamente especulativa de acuerdo a las tres principales calificadoras de riesgo, estableciendo un problema la hora de inversión. De acuerdo a los informes de Woodys y Fitch ratings es debido a los conflictos existentes entre los órganos de Estado, así como la gran cantidad de títulos valores emitidos por el gobierno Salvadoreño y que debido a la tasa de interés resulta en una situación especulativa para el pago al inversionista, sin olvidar que El Salvador se encontró en una situación de impago que significo la calificación más baja en la historia del Gobierno Salvadoreño con una nota CCC, calificando como Riesgo sustancial para recuperar la inversión.<sup>105</sup>

A pesar que en los últimos años, la nota se ha mantenido no deja de ser una situación preocupante, pues aún significa una situación altamente especulativa para el país, y que también es importante mencionar la imagen de El Salvador ante la comunidad internacional significando menos oportunidad de crédito y con intereses mucho más altos, pero que además la tendencia en las tres calificadoras es negativa hacia una calificación más baja<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> Ibid. (Revisar Anexo 3).

## CONCLUSIONES

Con el presente trabajo de investigación denominado “Gobernabilidad Democrática en las acciones políticas de los órganos del Estado y su impacto en las calificadoras de riesgo en El Salvador”, que tiene como principal eje transversal contrastar las acciones políticas de los órganos del Estado de El Salvador con la Gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho como criterios de evaluación de las calificadoras de riesgo, se obtuvo las siguientes conclusiones e identificado los principales resultados obtenidos en relación a los objetivos planteados en esta investigación.

En consideración al cumplimiento del objetivo general de esta investigación, las acciones políticas realizadas por los Órganos del Estado, durante el primer año Presidencial de Nayib Bukele 2019-2020, provocó la ruptura de los canales institucionales para la resolución de conflictos entre ellos. Los constantes desacuerdos entre los tres Órganos del Estado, redujo la capacidad de estos de poder concretar soluciones y acuerdos solidos entre sí, para poder satisfacer las demandas de la ciudadanía, con ello deteriora la gobernabilidad democrática e incremento de los procesos inadecuados en la toma de decisiones unilaterales por parte del Órgano Ejecutivo, al no existir pleno respeto de la Constitución de la República, Tratados Internacionales, Leyes, Reglamentos, Resoluciones de la Sala de lo Constitucional y los derechos fundamentales trajo una clara violación al Estado de Derecho.

La falta de consensos institucionales, afectó directamente a los criterios de evaluación de las sociedades clasificadoras de riesgos, conllevando a que estas calificaran al país de la siguiente manera: Moody's con B3 positivo a marzo 2020, S&P, B-, mantuvo la calificación otorgada en diciembre de 2018, Fitch, B-, cambio de estable a negativa, lo que ubico al país en inversiones altamente especulativas tanto a nivel nacional como internacional reduciendo

las expectativas de inversión, debido a la incertidumbre de que el capital e intereses a vencimiento no pudieran ser recuperados por los inversionistas.

En consideración al cumplimiento de los objetivos específicos de la presente investigación se concluye:

Con respecto a la inobservancia plena de las resoluciones de la Sala de lo Constitucional por parte de los Órganos del Estado, implica que las medidas cautelares que esta Sala impone, no son suficientes para garantizar la protección del objeto de control constitucional, más aún si versan sobre violación a derechos fundamentales. A su vez, evidencia una brecha entre lo dictado y lo ejecutado, poniendo en entredicho la institucionalidad no solo de la Sala de lo Constitucional sino del Ministerio Público.

La ineficacia del cumplimiento de las resoluciones de esta Sala, permiten que los Órganos del Estado adoptará una postura de supremacía o hegemonía para imponer la voluntad, de un Órgano sobre los demás, atribuyéndose facultades no asignadas en la Constitución de la República y su Reglamento Interno, rompiendo el equilibrio del sistema de pesos y contrapesos, lo que deviene en inestabilidad política que vuelve insostenible el sistema político y en consecuencia la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho.

Que los criterios de evaluación utilizados por las calificadoras de riesgo, se dividen en factores de institucionalidad y económicos, en el primer año del periodo presidencial 2019-2024, en la parte de institucionalidad, se ha logrado identificar cuatro aspectos claves que han influido en la inestabilidad política: No se cuentan con políticas públicas definidas y concretas, no se ha dado cumplimiento con la Ley de Acceso a la información pública en cuanto a transparencia en el uso de fondos, un gasto público que supera enormemente el ingreso de activos que percibe el Estado, en la recaudación de fondos y falta

de consenso entre el Órgano Ejecutivo, Órgano Legislativo y Órgano Judicial, para la creación de leyes y decretos en atención a la pandemia.

En la parte económica la pobreza se agudizó con el confinamiento lo que generó un lento crecimiento del PIB, el país alcanzó niveles altos de endeudamiento debido al exceso de financiamiento a corto y largo plazo para atender la pandemia COVID-19, y que el pago de estos no ha sido incluido en el presupuesto del 2021, por lo que para cancelarlos volverán a repetir el ciclo de emitir deuda de largo plazo si el gobierno no cuenta con una política fiscal que le genere otras formas de obtener ingresos.

Que la evaluación que realizan las Sociedades calificadoras de riesgo en el país, ejerce un control en la estabilidad política en la parte económica, en el trabajo conjunto de los tres Órganos del Estado, para concretizar acciones políticas que trasciendan en acuerdos que promuevan la formulación de políticas económicas y de inversión que favorezcan el crecimiento del PIB. Y en la parte de institucionalidad, en el cumplimiento de los controles intraorgánicos para ver el control de auto gobernanza de cada órgano, y en los controles Inter orgánicos, la correcta aplicación del sistema de pesos y contra pesos que frena al poder desmedido entre los mismos órganos de Estado.

En cuanto al estudio de los controles intraorgánicos e Inter orgánicos se concluye:

Que no se ha cumplido, la función deliberativa que le asigna la Constitución al Consejo de Ministros de limitar las facultades del Presidente de la República, en la concentración de poder, ya que ellos ratificaron las decisiones tomadas por el mandatario y no se siguieron las reglas de votación para este Órgano, lo que produjo una concentración de poder.

Que se ha determinado el abuso excesivo del veto por parte del presidente de la Republica para imponer sus acuerdos unilaterales en el manejo de la emergencia Covid-19.

Que tuvo que intervenir la comunidad internacional, presionando el cumplimiento de las resoluciones de la Sala de lo Constitucional, por parte del Presidente Nayib Bukele, evidenciando que el control interorganico del Órgano Judicial no fue efectivo por sí solo.

Que el Órgano Ejecutivo ha tenido libertad de poder disponer de la deuda a corto plazo, para poder contrarrestar la falta de liquidez de caja, sin tener un mecanismo de control ni de autorización de los otros órganos de Estado, siendo esto a la vez una debilidad ya que le permite endeudar al país a niveles altos en un corto plazo y no contar con los ingresos suficientes para poder hacerle frente a las obligaciones adquiridas.

El financiamiento de largo plazo es utilizado para el pago de deuda de corto plazo y para asumir un gasto público excesivo, no para inversión en proyectos que beneficien a las necesidades de la población. Condición que genera que la tasa de interés cobrada por el uso de recursos a un año plazo incorporen una prima de riesgo más alta debido al endeudamiento excesivo.



## **RECOMENDACIONES**

Con base en los resultados obtenidos en la presente investigación sobre las acciones políticas de los Órganos de Estado, y cómo estos influyen en la parte de Gobernabilidad Democrática y el Estado de Derecho, y su impacto en las clasificadoras de riesgo en el país. Se presentan las siguientes recomendaciones:

### **A los tres órganos del Estado**

Buscar alternativas de dialogo y trabajo conjunto para el logro de consensos políticos que contribuyan al Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática en el país. Con ello el Estado puede responder a las necesidades de su población, por medio de la correcta utilización del sistema de pesos y contrapesos, que permitan mejorar los factores institucionales y económicos, que favorezcan una mejoría en la calificación del país, por parte de las Sociedades Calificadoras de Riesgo, logrando que el país cuente con nuevos horizontes de inversión extranjera sin tener que incurrir a pagar precios altos en tasas de intereses.

### **Órgano Legislativo**

Se propone como solución a la problemática del uso excesivo de deuda a corto plazo, que en la Ley de Presupuesto del año siguiente al de la emisión de la deuda de corto plazo, se debe incorporar el pago de vencimiento de los LETES emitidos el año anterior, debido a que estos títulos valores se cancelaran con los ingresos que se proyectan recibir en el siguiente año y hacer una reforma a la Ley de presupuesto, limitando el porcentaje de emisión de deuda de corto plazo con respecto a los ingresos corrientes en el presupuesto de cada año.

Se recomienda al Órgano Legislativo la discusión y aprobación de presupuestos que estén cien porcientos financiados con los ingresos que se

han proyectados en el mismo, con el fin de evitar que se tenga que recurrir a la emisión de bonos para financiar la parte que no se incluyó.

### **Órgano Ejecutivo**

Se recomienda al Consejo de Ministros asumir el carácter deliberante que le fue conferido por la Constitución en cuanto al cumplimiento del control intraorganico de limitar el poder del presidente por medio de la votación en las decisiones, que se necesite dos tercios de sus miembros y el acuerdo de la mayoría para que procedan, según lo establecido en el Art. 166 y 167 Cn. y 9, 26 RIOE, porque de lo contrario no habría sentido de su existencia ya que se estaría ante un órgano ejecutivo que decide unilateralmente por medio del presidente.

Se sugiere analizar una política fiscal que evite la evasión y elusión con el fin de que los ingresos provenientes de impuestos lleguen a las arcas del Estado, pero más que eso se debe reducir el gasto público y reflejar una proyección de ingresos más realistas y no sobreestimados en el presupuesto, para que el PIB tenga un crecimiento económico favorable para inversiones extranjeras.

Se insta al Órgano Ejecutivo limitarse al cumplimiento de las facultades debidamente conferidas por la Constitución de la República, y el Reglamento Interno del mismo Órgano evitando injerencia con otros Órganos de Estado.

Se recomienda hacer uso correcto del veto, velando por aprobar Leyes que respondan a las demandas de la ciudadanía y el respeto ante todo de los derechos fundamentales.

## **Órgano Judicial**

Se insta a la Sala de lo Constitucional que en los próximos años del gobierno presidencial 2019-2024, deberá hacer cumplir su función constitucional, una de ellas el dirimir conflictos entre los Órganos del Estado, procurando el respeto al Estado de Derecho.

En las elecciones 2021, el partido político Nuevas ideas, logró obtener la mayoría de los diputados en el Órgano Legislativo, concentrando el poder de dos órganos de Estado, y perfilando elegir a futuro cinco de quince magistrados de la CSJ, el Fiscal General de la Republica y el Procurador General de Derechos Humanos, elecciones que pueden poner en riesgo al Estado de Derecho y el principio de división de poderes.

Se recomienda a la Sala de lo Constitucional, fortalecer la ejecución de las medidas cautelares dictadas en sus resoluciones, apoyándose por el Ministerio Publico para hacer cumplir lo resuelto. Además, se recomienda hacer uso de los mecanismos internacionales de tutela y resguardo de derechos humanos como La Corte Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, Organización de las Naciones Unidas en su Comisión de derechos Humanos y Corte Internacional de Justicia, todo esto para garantizar que no vuelvan a vulnerarse los derechos humanos.

## **Instituto de Acceso a la Información Publica**

Cumplir la Ley que rige dicha institución, que permita transparencia en el uso de los fondos utilizados por los Órganos de Estado principalmente del Órgano Ejecutivo, en cuanto al destino de estos, así como la divulgación de las políticas públicas y al cumplimiento de plazos, a través de los medios de comunicación idóneos para darlos a conocer a la población.

## FUENTES DE INFORMACION

### Libros

Acosta, Alberto, Gorfinkiel, Denise, Gudynas, Eduardo, Lapitz, Rocío. *El Otro riesgo país*, Ecuador, Ediciones Abya-Yala, 2005.

Aguilar Villanueva, Luis F. *La Hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Albaladejo Gema Pastor. *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

Arce Tena, Carlos A. *La gobernabilidad democrática: una perspectiva para el desarrollo*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Barros Sebastián, Castellani Ana Gabriela, Gantus Diego. *Estudios sobre estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, CLACSO, 2016.

Beltrán Galindo, Francisco, Tinetti, Osé Albino, Kuri de Mendoza, Silvia Lizette, Orellana, María Elena. *Manual de Derecho Constitucional Tomo I*. El Salvador, Centro de Información Jurídica, 1998.

González, Álvaro Artiga, *El Sistema Político Salvadoreño*. El Salvador, PNUD, 2015.

Linares, Juan Francisco *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Texas: Editorial Astrea, 1975.

Kiguel, Miguel y Lopetegui, Gabriel. *Entendiendo el Riesgo País*. Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1997.

Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*. Barcelona. Editorial Ariel, 1976.

Mascareñas, Juan. *El Riesgo País*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2017.

Montesquieu, *El Espíritu de las leyes*, Madrid. Librería General de Vitoriano Suarez, 1906.

Roth Deubel., André-Noel. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia, Ediciones Aurora, 2009.

Valdez, Apud Diego. *Democracia y Gobernabilidad*, México, Editorial UNAM, 2001.

Valle, Josep. *Ciencia política una introducción*, Barcelona: Editorial Ariel, 2007.

### **Trabajos de graduación**

Benítez Reyes, Melvin Enrique, Cruz Guardado, Oscar Fredy y Hernández Chicas, Amílcar Antonio. “Estado de Derecho e influencia política sobre la Constitución de el salvador” Tesis de Grado, Universidad de El Salvador, 2017.

<http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/7496/>

Brewer Carias, Allan Radolph. “Las instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la jurisprudencia venezolana”. Tesis doctoral, Universidad Central de Venezuela, 1964.

<http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb>

[474b8ab241efb849fea5/Content/II.1.1%20\(TESIS\)%201964.pdf](http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb/474b8ab241efb849fea5/Content/II.1.1%20(TESIS)%201964.pdf)

Lucrecia Yolanda, Padilla Zelaya, “Garantías Constitucionales para la Independencia del Consejo Nacional de la Judicatura en El Salvador” Tesis de Grado, Universidad de El Salvador, 1994.

<http://www.csj.gob.sv/bvirtual.nsf/3db6532d39e032fd06256b3e006d8a73/c3f382fa48f668d10625765e00727f7a?OpenDocument>

Palacios García, Alberto Miguel. “Calificaciones de riesgo. Definición e influencia en la última década”. Tesis de grado, Universidad de Oviedo, 2012.

<https://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/handle/10651/4017/ACC-.pdf?sequence=1>

Pérez Barahona, María Sonia. “Como operan las clasificadoras de riesgo” Tesis de Maestría, Universidad de El Salvador, 2010.

<http://www.redicces.org.sv/jspui/bitstream/10972/679/1/10136135.pdf>

Restrepo Merino, Francisco Javier. “Calificación del riesgo en el mercado de capitales colombiano”, Trabajo de Grado, Universidad de Medellín, 2007.

[https://www.grupoepm.com/site/Portals/1/biblioteca\\_epm\\_virtual/tesis/calificaciondelriesgo.pdf](https://www.grupoepm.com/site/Portals/1/biblioteca_epm_virtual/tesis/calificaciondelriesgo.pdf)

### **Legislación extranjera**

IOSCO, Metodología para la evaluación de la implementación de los objetivos y principios de regulación de los mercados de valores de IOSCO, 2013.

### **Legislación nacional**

Constitución de El Salvador. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1983.

Ley del Mercado de Valores. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1994.

Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 1995.

Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2016.

Ley de presupuesto 2020. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2020.

Ley de Anotaciones de valores electrónicos en cuenta. El Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador, 2002.

Ley Orgánica de la Superintendencia de valores. El Salvador: Asamblea Legislativa, 1996.

### **Jurisprudencia**

Sala de lo Constitucional. Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 3-92/6-92. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1992.

Sala de lo Constitucional. Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia :17-XII-92. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 1992.

Sala de lo Constitucional. Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia : 24-97. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2000.

Sala de lo Constitucional. Sentencia de Inconstitucional, Referencia: 27-99. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2001.

Sala de lo Constitucional. Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 6-2020. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2020.

Sala de lo Constitucional. Habeas Corpus, Referencia: 148-20202020. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2020.

Sala de lo Constitucional. Sentencia de Inconstitucionalidad, Referencia: 21-2020/23-2020/24-2020/25-2020. El Salvador: Corte Suprema de Justicia, 2020.

## **Revistas**

Banco Central de Reserva, “Regulaciones en el mercado de valores aprobadas por el comité de normas del Banco Central de Reserva de El Salvador”, Boletín económico, N.º 225, (2014).

Canto Chac, Manuel. “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo Política y Cultura”, Revista Política y Cultura, N.º 30, (2008)

Díaz Gómez, Álvaro. “Una discreta diferenciación entre la política y lo político y su incidencia sobre la educación en cuanto a la socialización política”. Revista Reflexión Política. N.º 5, (2003).

FUSADES. “Algunas reflexiones sobre el COVID-19, el desempeño de los sistemas políticos y la democracia”, Serie de Investigación, Departamento de Estudios Políticos, (2020).

FUSADES. “El Presidente de la República debe cumplir las sentencias de la Sala de lo Constitucional”, Serie de Investigación, Departamento de Estudios Políticos, (2020).

FUSADES. “El Salvador. Año político”, Serie de Investigación, Departamento de Estudios Políticos (2020).

Mballa, Louis Valentín y González López Carlos. “La complejidad de los problemas públicos: institucionalización de las situaciones problemáticas y anterioridad de la solución a la acción pública.”, Revista Enfoque; Ciencia Política y Administración Pública, N.º 27 (2017).

Sanabria, Carlos. “Choques financieros globales y la evolución del riesgo país”, Revista del Banco Central de Reserva de El Salvador, N ° 33, (2009).



Sojo, Carlos. “En busca de Gobernabilidad Democrática en Centroamérica”, Revista de asuntos internacionales, volumen 57, nº 1 (2003).

Vargas Bejarano, Julio Cesar. “El concepto de acción política en el pensamiento de Hannah Arendt”. Revista de Filosofía de la Universidad del Norte, N.º 11 (2009).

### **Informes**

Ancira García, Andrea. “Gobernabilidad Democrática en América Latina”. Concurso de ensayos, Secretaria de las cumbres de las Américas, octubre, 2003.

Ministerio de Economía, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019* San Salvador: Dirección General de Estadística y Censos, 2019.

### **Periódicos**

Alemán, Uveli, “Deuda pública total supera los \$21,258 millones en primer semestre de 2020”, El Diario el Mundo (12 de agosto del 2020).

<https://diario.elmundo.sv/deuda-publica-total-supera-los-21258-millones-en-primer-semester-de-2020/>

Escalante, D. (2020), “Se instala comisión especial de antejuicio contra Norman Quijano”, El Diario de Hoy (4 de marzo de 2020).

<https://historico.elsalvador.com/historico/692444/norman-quijano-antejuicio-asamblea-legislativa-comision.html>

Molina, K. (2019), “Bukele debe saber negociar con la oposición afirma agencia Moody’s”, El Diario de Hoy (4 de junio de 2019)

<https://historico.elsalvador.com/historico/609441/bukele-debe-saber-negociar-con-la-oposicion-afirma-agencia-moodys.html>

## **Páginas electrónicas**

Alberto Suarez Guerra, Carlos Alberto González Villalobos, Macroeconomía Prima de Riesgo, ULPGC, acceso el 31 de marzo de 2021,

<https://1library.co/document/qvplno1q-macroeconomia-prima-de-riesgo.html>

Arturo Rodríguez Castellanos y Nerea San Martín Albizuri: “El análisis del Riesgo País: Un asunto de interés renovado”, Universidad del País Vasco, acceso el 03 de octubre de 2020,5, <https://www.researchgate.net>links>

Bolsa de Valores de El Salvador. Calificadoras de Riesgo, versión en línea publicada en 2020, acceso el 24 de julio de 2020

<https://www.bolsadevalores.com.sv/index.php/participantes-del-mercado/calificadoras-de-riesgo>.

CentralAmericadata.com, PIB salvadoreño se contrajo 19% en el II trimestre, acceso el 27 de febrero de 2020,

[https://www.centralamericadata.com/es/search?q1=content\\_es\\_le:%22Producto+Interno+Bruto+%28PIB%29%22&q2=mattersInCountry\\_es\\_le:%22El+Salvador%22](https://www.centralamericadata.com/es/search?q1=content_es_le:%22Producto+Interno+Bruto+%28PIB%29%22&q2=mattersInCountry_es_le:%22El+Salvador%22)

Expansión/Datos macro, *Rating de Moody's – Calificación de deuda*, (Moody's, Datosmacro.com, 2021) acceso el 16 de mayo 2020,

<https://datosmacro.expansion.com/ratings/moodys>

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. *Los Derechos Humanos en el primer año de Gobierno del Presidente Nayib Bukele*

<https://drive.google.com/file/d/1-R6ryWB-InTMUw-8nds7FJxqqJe0UBNi/view>

Ministerio de Hacienda, registrado en base de datos del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE), acceso el 09 de enero de 2020, <https://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Ingresos.html>

Ruiz Granada, Lucia, R. Becerra, Luis. El Riesgo Político de un país, acceso el 25 de abril de 2020,

<file:///G:/documentos%20tesis%20derecho/Dialnet-ElRiesgoPoliticoDeUnPais-4897797.pdf>

Sebastián Díaz Tagle, Alicia Gallegos Checa y Neus Pallicera Sala: “Riesgo País en Mercado Emergentes”, acceso el 08 de diciembre de 2020, 6,

[https://www.bsm.upf.edu/documents/mmf/07\\_01\\_riesgo\\_pais\\_en\\_mercados\\_emergentes.pdf](https://www.bsm.upf.edu/documents/mmf/07_01_riesgo_pais_en_mercados_emergentes.pdf)

Valle, Jaime E. “La formulación de las políticas públicas en El Salvador”, acceso el 01 de diciembre de 2020,

<https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/4/20102019/2011/02/8B76B.PDF>.

Valle León, Margarita. “Riesgo País”. acceso el 15 de abril de 2021, <https://www.uv.mx/personal/mvalle/files/2011/08/RIESGO-PAIS.pdf>

# ANEXOS

## ANEXO 1: EVOLUCION DE LAS CLASIFICACIONES DE RIESGO

CLASIFICACION	SIGNIFICADO	SITUACION DEL PAIS
Aaa  Moody's  AAA  S&P y Fitch	Corresponde a aquellos instrumentos en que sus emisores cuentan con la más alta capacidad de pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados.  <b>Calidad: Principal</b>	El Salvador desde 1998 hasta el 2020 no ha tenido una calificación de AAA
Aa1, Aa2, Aa3  Moody's  AA+, AA, AA-  S&P y Fitch	Corresponde a aquellos instrumentos en que sus emisores cuentan con una muy alta capacidad de pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados.  <b>Calidad: Alto grado</b>	El Salvador desde 1998 hasta el 2020 no ha tenido una calificación de AA
A1, A2, A3  Moody's  A+, A, A-  S&P y Fitch	Corresponde a aquellos instrumentos en que emisores cuentan con una buena capacidad de pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados, pero ésta es susceptible a deteriorarse levemente ante posibles cambios en el emisor, en la industria a que pertenece o en la economía que pertenece  <b>Calidad: Grado medio superior</b>	El Salvador desde 1998 hasta el 2020 no ha tenido una calificación de A

<p>Baa1, Baa2, Baa3.</p> <p>Moody's</p> <p>BBB+, BBB, BBB-</p> <p>S&amp;P y Fitch</p>	<p>Corresponde a aquellos instrumentos en que emisores cuentan con una suficiente capacidad de pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados, pero ésta es susceptible a debilitarse ante posibles cambios en el emisor, en la industria a que pertenece o en la economía.</p> <p><b>Calidad: Grado medio inferior</b></p>	<p>El Salvador tuvo la calificación de Baa3 en los años 2003, 2009. Calidad de grado medio de Inversión. Eso significo que el país conservaba su imagen internacional de buen pagador y que sus futuras emisiones de deuda no tendrían que pagar tasas de interés más altas que las que se tenían en ese momento.</p>
<p>Ba1, Ba2, Ba3</p> <p>Moody's</p> <p>BB+, BB, BB-</p> <p>S&amp;P y Fitch</p>	<p>Corresponde a aquellos instrumentos en que sus emisores cuentan con capacidad para el pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados, pero ésta es variable y susceptible a deteriorarse ante posibles cambios en el emisor, en la industria a que pertenece o en la economía, pudiendo incurrirse en retraso en el pago de intereses.</p> <p><b>Calidad: Grado de no inversión especulativo</b></p>	<p>El Salvador, ha tenido las siguientes calificaciones: BB los años 2009, 2011, 2012, BB+ del 1998 al 2002, 2005, 2008, BB-, los años 2011, 2012-2013, Ba1 en el 2009, Ba2 en el 2011, Ba3, en los años 2012, 2015, otorgadas por las calificadoras Moody's, S&amp;P, Fitch. Que ubican al país en grado de no inversión no especulativo, resultado de un débil crecimiento económico en relación al PIB real y su incidencia en los indicadores de deuda relativamente altos.</p>

<p>B1, B2, B3 Moody's  B+, B, B- S&amp;P y Fitch</p>	<p>Corresponde a aquellos instrumentos en que sus emisores cuentan con el mínimo de capacidad de pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados, pero ésta es muy variable y susceptible a deteriorarse ante posibles cambios en el emisor, en la industria a que pertenece o en la economía, pudiendo incurrirse en pérdida de intereses y capital.</p> <p><b>Calidad: Altamente especulativa</b></p>	<p>El Salvador ha tenido las siguientes calificaciones: B los años 2016 - 2017, B+ los años 2014-2017, B- los años 2016-2018, 2020, B1 en el año 2016, B3 los años 2016, 2020, otorgadas por las calificadoras Moody's, S&amp;P, Fitch. Que ubican al país en inversiones altamente especulativas, es decir el pago es hasta cierto punto incierto y la capacidad de pago oportuno resulta más vulnerable a los cambios económicos adversos.</p>
<p>Caa1, Caa2, Caa3, Ca Moody's</p>	<p>Corresponde a aquellos instrumentos en que sus emisores no cuentan con una capacidad de pago suficiente para el pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados, existiendo un alto riesgo de pérdida de capital e intereses.</p> <p><b>Calidad: Riesgo sustancial para las calificaciones Caa1, Caa2, Caa3, CCC+, CCC, CCC-.</b></p>	<p>El Salvador ha tenido las siguientes calificaciones: CCC en el año 2017 Fitch, CCC+ en el año 2017 S&amp;P, CCC- en el año 2017 S&amp;P, Caa1 en el año 2017 Moody's, degradando a el país en la categoría de riesgo sustancial, lo que en su momento se le denominó deuda basura, resultado del impago a los fondos de pensión, debido a los desacuerdos habidos entre la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo y no haber presentado un</p>

CCC+, CCC, CCC-, CC, C  S&P y Fitch	<b>Extremadamente especulativo para las calificaciones CC, C</b>	presupuesto 100% financiado que le permitiera terminar el año con liquidez.
C  Moody's  D,  S&P  DD, DDD  Fitch	Corresponde a aquellos instrumentos en que sus emisores no cuentan con una capacidad para el pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados, y que presentan incumplimiento efecto de pago de intereses o capital, o requerimiento de quiebra en curso.  <b>Calidad: Impago</b>	El Salvador desde 1998 hasta el 2020 no ha tenido una calificación de D
E  WR  Moody's  NR  S&P	Corresponde a aquellos instrumentos cuyo emisor no ha presentado información suficiente, o no tiene información representativa para el período mínimo exigido para la clasificación, además de no existir garantías suficientes.  <b>Calidad: Sin clasificar.</b>	El Salvador desde 1998 hasta el 2020 no ha tenido una calificación de E

Fuente: elaboración propia con datos de SSF, Trading Economics y Datos Macro.com



## CATEGORIAS DE CLASIFICACION DE RIESGO POR TIPO DE DEUDA

<b>CATEGORÍAS: EMISIONES DE TÍTULOS DE DEUDA A LARGO PLAZO</b>	
<b>AAA</b>	Corresponde a aquellos instrumentos en que sus emisores cuentan con la más alta capacidad de pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados, la cual no se vería afectada ante posibles cambios en el emisor, en la industria a que pertenece o en la economía.
<b>AA</b>	Corresponde a aquellos instrumentos en que sus emisores cuentan con una muy alta capacidad de pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados, la cual no se vería afectada ante posibles cambios en el emisor, en la industria a que pertenece o en la economía.
<b>A</b>	Corresponde a aquellos instrumentos en que sus emisores cuentan con una buena capacidad de pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados, pero ésta es susceptible de deteriorarse levemente ante posibles cambios en el emisor, en la industria a que pertenece o en la economía.
<b>BBB</b>	Corresponde a aquellos instrumentos en que sus emisores cuentan con una suficiente capacidad de pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados, pero ésta es susceptible de debilitarse ante posibles cambios en el emisor, en la industria a que pertenece o en la economía.
<b>BB</b>	Corresponde a aquellos instrumentos en que sus emisores cuentan con capacidad para el pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados, pero ésta es variable y susceptible de deteriorarse ante posibles cambios en el emisor, en la industria a que pertenece o en la economía, pudiendo incurrirse en retraso en el pago de intereses.
<b>B</b>	Corresponde a aquellos instrumentos en que sus emisores cuentan con el mínimo de capacidad de pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados, pero ésta es muy variable y susceptible de deteriorarse ante posibles cambios en el emisor, en la industria a que pertenece o en la economía, pudiendo incurrirse en pérdida de intereses y capital.
<b>C</b>	Corresponde a aquellos instrumentos en que sus emisores no cuentan con una capacidad de pago suficiente para el pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados, existiendo alto riesgo de pérdida de capital e intereses.
<b>D</b>	Corresponde a aquellos instrumentos en que sus emisores no cuentan con una capacidad para el pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados, y que presentan incumplimiento efectivo de pago de intereses o capital, o requerimiento de quiebra en curso.
<b>E</b>	Corresponde a aquellos instrumentos cuyo emisor no ha presentado información suficiente, o no tiene información representativa para el período mínimo exigido para la clasificación, además de no existir garantías suficientes.

**CATEGORÍAS: EMISIONES DE TÍTULOS DE DEUDA A CORTO PLAZO**

<b>N-1</b>	Corresponde a aquellos instrumentos cuyos emisores cuentan con la más alta capacidad de pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados, la cual no se vería afectada ante posibles cambios en el emisor, en la industria a que pertenece o en la economía.
<b>N-2</b>	Corresponde a aquellos instrumentos cuyos emisores cuentan con una buena capacidad de pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados, pero ésta es susceptible de deteriorarse levemente ante posibles cambios en el emisor, en la industria a que pertenece o en la economía.
<b>N-3</b>	Corresponde a aquellos instrumentos cuyos emisores cuentan con suficiente capacidad de pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados, pero ésta es susceptible de debilitarse ante posibles cambios en el emisor, en la industria a que pertenece o en la economía.
<b>N-4</b>	Corresponde a aquellos instrumentos cuyos emisores poseen una capacidad de pago del capital e intereses en los términos y plazos pactados, que no reúne los requisitos para clasificar en los niveles N-1, N-2, N-3.
<b>N-5</b>	Corresponde a aquellos instrumentos cuyo emisor no ha proporcionado información representativa para el período mínimo exigido para la clasificación, además de no existir garantías suficientes.

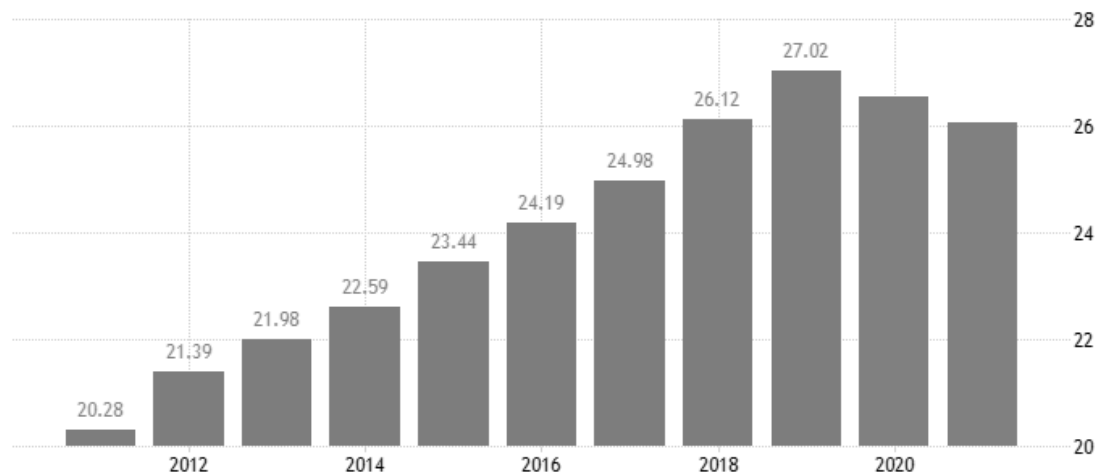
Fuente: Artículo 95-B Ley del Mercado de Valores y datos de la SSF y SBV

**CATEGORÍAS: ACCIONES**

<b>Nivel 1</b>	Acciones que representan una excelente combinación de solvencia y estabilidad en la rentabilidad del emisor y volatilidad de sus retornos.
<b>Nivel 2</b>	Acciones que representan una muy buena combinación de solvencia y estabilidad en la rentabilidad del emisor y volatilidad de sus retornos.
<b>Nivel 3</b>	Acciones que representan una buena combinación de solvencia y estabilidad en la rentabilidad del emisor y volatilidad de sus retornos.
<b>Nivel 4</b>	Acciones que representan una razonable combinación de solvencia y estabilidad en la rentabilidad del emisor y volatilidad de sus retornos.
<b>Nivel 5</b>	Acciones que representan una inadecuada combinación de solvencia y estabilidad en la rentabilidad del emisor y volatilidad de sus retornos.

Fuente: Artículo 95-C Ley del Mercado de Valores y datos de la SSF y SBV

## ANEXO 3: CRECIMIENTO DEL PIB



SOURCE: TRADINGECONOMICS.COM | WORLD BANK

I Salvador PIB	Último	Anterior	Mayor	Menor	Unidad	
PIB Tasa de crecimiento trimestral	12.00	-19.00	12.00	-19.00	Por Ciento	[+]
PIB Tasa de crecimiento anual	-10.20	-20.00	8.10	-20.00	Por Ciento	[+]
PIB	27.02	26.12	27.02	0.63	USD Millones	[+]
PIB -Precios constantes	5975.90	5381.70	7089.70	1069.80	Millones De USD	[+]
PIB - Por habitante	3572.40	3507.10	3572.40	2042.53	USD	[+]
PIB - Por habitante a PPA	8775.99	8615.58	8775.99	5264.66	USD	[+]

Fuente: Elaborado con datos de Trading Economics

## ANEXO 4: CUADRO HISTORICO DE CALIFICACIONES

Moody's, últimos 5 años a largo plazo (Moneda Extranjera) Disponible en: <a href="https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador">https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador</a>	
Fecha	Ratings (Perspectiva)
2020-03-12	B3 (positiva)
2018-02-23	B3 (Estable)
2017-04-13	Caa1 (Estable)
2016-11-07	B3 (Negativa)
2016-08-11	B1 (En revisión)

Moody's, últimos 5 años a largo plazo (Moneda Local) Disponible en: <a href="https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador">https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador</a>	
Fecha	WR (No calificación)
2020-03-12	WR (No calificación)
2018-02-23	WR (No calificación)
2017-04-13	WR (No calificación)
2016-11-07	WR (No calificación)
2016-08-11	WR (No calificación)

Moody's, últimos 5 años a corto plazo (Moneda Extranjera) Disponible en: <a href="https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador">https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador</a>	
Fecha	Ratings (Perspectiva)
2020-03-12	WR (No calificación)
2018-02-23	WR (No calificación)
2017-04-13	WR (No calificación)
2016-11-07	WR (No calificación)
2016-08-11	WR (No calificación)

Moody's, últimos 5 años a corto plazo (Moneda Local) Disponible en: <a href="https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador">https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador</a>	
Fecha	Ratings (Perspectiva)
2020-03-12	WR (No calificación)
2018-02-23	WR (No calificación)
2017-04-13	WR (No calificación)
2016-11-07	WR (No calificación)
2016-08-11	WR (No calificación)

Standard and Poor's, últimos 5 años a largo plazo (Moneda Extranjera) Disponible en: <a href="https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador">https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador</a>	
Fecha	Ratings (Perspectiva)
2020-04-22	B- (Estable)
2019-01-03	B- (Estable)
2018-12-28	B- (Estable)
2017-12-14	CCC+ (positiva)
2017-10-03	CCC+ (Estable)
2017-05-05	CC (Negativa)
2017-04-20	SD
2017-04-11	CCC-
2016-12-08	B- (Negativa)
2016-10-13	B

Standard and Poor's, últimos 5 años a largo plazo (Moneda Local) Disponible en: <a href="https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador">https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador</a>	
Fecha	Ratings (Perspectiva)
2020-04-22	WR (No calificación)
2019-01-03	WR (No calificación)
2018-12-28	WR (No calificación)
2017-12-14	B-
2017-10-03	CCC+
2017-05-05	CC
2017-04-20	SD
2017-04-11	CCC-
2016-12-08	B-
2016-10-13	B

Standard and Poor's, últimos 5 años a corto plazo (Moneda Extranjera) Disponible en: <a href="https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador">https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador</a>	
Fecha	Ratings (Perspectiva)
2020-04-22	B
2019-01-03	WR (No calificación)
2018-12-28	B
2017-12-14	C
2017-10-03	C

2017-05-05	SD
2017-04-20	C
2017-04-11	WR (No calificación)
2016-12-08	WR (No calificación)
2016-10-13	WR (No calificación)

Standard and Poor's, últimos 5 años a corto plazo (Moneda Local) Disponible en: <a href="https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador">https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador</a>	
Fecha	Ratings (Perspectiva)
2020-04-22	WR (No calificación)
2019-01-03	WR (No calificación)
2018-12-28	B
2017-12-14	WR (No calificación)
2017-10-03	C
2017-05-05	C
2017-04-20	SD
2017-04-11	C
2016-12-08	WR (No calificación)
2016-10-13	WR (No calificación)

Fitch, últimos 5 años a largo plazo (Moneda Extranjera) Disponible en: <a href="https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador">https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador</a>	
Fecha	Ratings (Perspectiva)
2020-04-30	B-
2019-06-11	B-
2018-06-13	B- (Estable)
2017-10-06	B- (Estable)
2017-07-28	CCC
2017-05-03	CCC
2017-04-10	CCC
2017-02-01	B (Negativa)
2016-07-22	B+ (Estable)
2016-07-07	B+ (Estable)

Fitch, últimos 5 años a largo plazo (Moneda Local)	
Disponible en: <a href="https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador">https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador</a>	
Fecha	Ratings (Perspectiva)
2020-04-30	WD (No calificación)
2019-06-11	B-
2018-06-13	B-
2017-10-06	B-
2017-07-28	CCC
2017-05-03	CCC
2017-04-10	RD
2017-02-01	B
2016-07-22	B+
2016-07-07	B+

Fitch, últimos 5 años a corto plazo (Moneda Extranjera)	
Disponible en: <a href="https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador">https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador</a>	
Fecha	Ratings (Perspectiva)
2020-04-30	B
2019-06-11	B
2018-06-13	B
2017-10-06	B
2017-07-28	C
2017-05-03	C
2017-04-10	C
2017-02-01	B
2016-07-22	B
2016-07-07	B

Fitch, últimos 5 años a corto plazo (Moneda Local)	
Disponible en: <a href="https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador">https://datosmacro.expansion.com/ratings/el-salvador</a>	
Fecha	Ratings (Perspectiva)
2020-04-30	WR (No calificación)
2019-06-11	WR (No calificación)
2018-06-13	WR (No calificación)
2017-10-06	WR (No calificación)
2017-07-28	WR (No calificación)
2017-05-03	WR (No calificación)
2017-04-10	WR (No calificación)

2017-02-01	WR (No calificación)
2016-07-22	WR (No calificación)
2016-07-07	WR (No calificación)