

## **El Salvador: política, sociedad y economía en 2005<sup>1</sup>**

**Luis Armando González<sup>2</sup>**

**Lilian Vega<sup>3</sup>**

**Universidad Centroamericana  
“José Simeón Cañas” (UCA)**

**El Salvador**

**pp. 409-439**

### **Resumen**

Los autores hacen un balance de los dinámicos políticos, sociales y económicos más importantes a lo largo del año 2005. Su propósito es doble. Por un lado, plantear una visión de conjunto de la política, la sociedad y la economía; y, por el otro, proponer una lectura crítica del comportamiento de esos ámbitos, particularmente en lo que atañe al desfase existente entre ellos y, más aún, a la incapacidad de la política y la economía para responder con eficacia a las demandas sociales más urgentes e impostergables. Concluye que, en 2005, tanto la sociedad como la política perdieron. La primera no encontró respuesta a sus demandas fundamentales, y la segunda, no pudo superar el descrédito ni los vicios y las prácticas cuestionables, que tanto entorpecen el buen desempeño de las instituciones y que alimentan la desconfianza ciudadana hacia la política y los políticos.

### **Palabras clave:**

El Salvador, análisis económico, análisis sociológico, problemas sociales, partidos políticos, elecciones, política gubernamental, política laboral, sindicatos, gobernabilidad, seguridad pública.

1. Este documento fue elaborado para la Fundación Friedrich Ebert. Los autores agradecen a dicha Fundación el haberles confiado su redacción, así como la autorización para publicarlo en la *Revista Estudios Centroamericanos (ECA)*.
2. Director del Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI) de la UCA. Dirección electrónica: [luisg@cidai.uca.edu.sv](mailto:luisg@cidai.uca.edu.sv)
3. Jefa del Departamento de Economía de la UCA. Dirección electrónica: [lvega@eco.uca.edu.sv](mailto:lvega@eco.uca.edu.sv)

## Introducción

Lo social, lo político y lo económico constituyen tres ámbitos fundamentales de cualquier sociedad. Aunque entre ellos, las relaciones mutuas son estrechas, cada uno goza de una autonomía relativa, es decir, de una lógica propia. Esta permite su análisis por separado, esto es, el examen de sus dinámicos característicos, para desde ahí evaluar el sentido de su relación. En El Salvador de postguerra, lo social, lo político y lo económico —cada uno por separado y en sus mutuas relaciones— se han configurado como ámbitos que, por sus dinámicos específicos, han tendido cada vez más al divorcio y al distanciamiento recíproco.

En teoría, bajo los supuestos democráticos, entre el ámbito social y el político debiera existir una integración básica, alimentada, a su vez, por un aparato económico eficiente y funcional, tanto para la sociedad como para la política. Las demandas sociales deberían ser procesadas por el sistema de partidos y canalizadas hacia el aparato estatal, de modo que, desde este, se ofrezca una respuesta oportuna y eficaz a las primeras. Cuando el sistema de partidos no es capaz de procesar las demandas sociales básicas, ni el aparato estatal atiende aquellas demandas que le llegan desde fuera del sistema de partidos —muchas veces, al margen de los cauces legales e institucionales establecidos—, se abre una brecha entre la sociedad y la política. A medida que esa brecha se amplía, la ruptura entre estos dos ámbitos se hace cada vez más palpable. Cuando esta ruptura es casi total, se está a las puertas de una situación de ingobernabilidad, la cual se declara abierta, una vez que la sociedad desborda, con sus demandas de hecho, la capacidad estatal para atenderlas y encauzarlas, por vías menos disruptivas. La economía debería ser el eje de articulación entre la sociedad y la política, en tanto que fuente de recursos y oportunidades, no solo para el conjunto de la sociedad, sino también para los administradores del aparato estatal. Pero la economía puede fallar en ese cometido, tal como sucede en El

Salvador, donde la brecha no es solo entre la sociedad y la política, sino también entre la sociedad y la economía.

A continuación, se hará una aproximación a los dinámicos más importantes de estos tres ámbitos, en el año 2005. El propósito de esta aproximación es doble. Por un lado, plantear una visión de conjunto, más de carácter descriptivo y, por el otro, proponer una lectura crítica de su comportamiento, particularmente en lo que atañe al desfase existente entre ellos. Más aún, a la incapacidad de la política y de la economía para responder con eficacia a las demandas sociales más urgentes e impostergables.

## 1. El ámbito político

El examen de los dinámicos políticos más relevantes exige, como paso inicial, una reflexión previa, de carácter general, acerca de la situación política de 2005. Así, pues, este será el punto de partida. Posteriormente, se abordarán temas más específicos, como el problema de la gobernabilidad, los partidos políticos y la Asamblea Legislativa, la situación de la izquierda, el desempeño del ejecutivo, la política internacional y la transparencia.

### 1.2. Situación política general

Visto en su conjunto, en el año 2005, el deterioro institucional que ha marcado la vida política nacional, después que se detuviera el impulso de renovación política, propiciado por los acuerdos de paz, se agudizó más todavía. La incapacidad del Tribunal Supremo Electoral para garantizar el respeto mínimo a la legalidad política, constituye el mejor ejemplo de ese deterioro. Otro ejemplo es la renuncia de la Fiscalía General de la República a investigar el delito. En tercer lugar, la complicidad de la Corte Suprema de Justicia con figuras políticas sospechosas de haberse enriquecido ilícitamente, complicidad que se tradujo en una censura, seguida de una reducción de atribuciones a su sección de probidad. En cuarto lugar, la transformación de

la Asamblea Legislativa, por la alianza entre ARENA, el Partido de Conciliación Nacional<sup>4</sup> y el Partido Demócrata Cristiano, en caja de resonancia de las decisiones del poder ejecutivo. En quinto lugar, la inoperancia de la Corte de Cuentas como organismo contralor, la cual ha favorecido la pervivencia de prácticas corruptas en las distintas instituciones estatales. Finalmente, el fracaso de la Policía Nacional Civil en combatir el crimen.

A este listado se podrían añadir ejemplos de otras instituciones importantes que han fallado, en virtud de su deterioro en el cumplimiento de su misión particular. En la práctica, es un deterioro del entramado institucional del país. En el caso de las instituciones políticas —el Tribunal Supremo Electoral, los partidos políticos y la Asamblea Legislativa—, su deterioro se ha traducido en un alejamiento de la sociedad, es decir, en un ensimismamiento. Para ellas, lo más importante es garantizar la salvaguarda de su cuota de poder político y de los privilegios derivados de ella, sin atender sus obligaciones y responsabilidades institucionales. La debilidad de las instituciones políticas más relevantes les impidió superar la brecha abierta entre la sociedad y la política. Al contrario, contribuyó a ampliarla. Asimismo, esa debilidad impidió que las instituciones políticas se convirtieran en instancias con capacidad para potenciar el fortalecimiento de las otras instituciones, muchas de ellas más bien encontraron en aquellas un resguardo para ocultar (o legitimar) sus propias debilidades.

A la par de la debilidad institucional, la otra característica general de la situación política de 2005 fue la polarización entre ARENA y el FMLN, la cual, en algunos momentos, se decantó hacia el fanatismo agresivo por parte de los voceros de los dos partidos. El año 2005 ha sido, en términos electorales, una continuación del año 2004. La agresividad, verbal y física, de las elecciones presidenciales no solo se mantuvo mucho conlui-

do el proceso de 2004, sino que continuó, al cumplirse el primer año de gobierno de Saca (1 de junio de 2005). Estaban dadas las condiciones para que, en los dos últimos meses del año, una vez que los partidos políticos entraron en la campaña electoral, salieran a relucir de nuevo las acusaciones, la denigración y los ataques arteros contra los rivales políticos. Desde 1994, las coyunturas electorales han sido el ambiente más favorable para la polarización, es decir, para que los principales contendientes políticos (ARENA y el FMLN) hicieran uso de sus mejores recursos, no solo para distanciarse entre sí, sino también para presentar el triunfo del adversario como lo peor que podría sucederle al país. La coyuntura electoral de marzo de 2004 constituye la mejor, y quizás la más extrema, prueba de ello.

La polarización política de 2005 continuó, casi por inercia, la del año 2004, pero alimentada por el nuevo proceso electoral que ARENA —y en menor medida el FMLN, mantuvo vivo a lo largo del año—. Así, ni la agresividad mostrada por ARENA ante la cercanía del FMLN con Hugo Chávez, a propósito de presuntas negociaciones para adquirir petróleo venezolano a precio favorable, ni las arremetidas del FMLN contra el plan social del gobierno, Red solidaria, se libraron de este clima electoral.

### 1.3. Una gobernabilidad amenazada

La gobernabilidad no comprende sin atender a su contraria, la ingobernabilidad. Esta se produce cuando la sociedad desborda a un gobierno, es decir, cuando este es incapaz de procesar y responder, a través de los cauces institucionales, a las exigencias de aquella. Usualmente, en este caso, al gobierno no le queda más recurso que la violencia abierta. Por eso, uno de los síntomas más claros de ingobernabilidad es la violencia generalizada, tanto la propiciada por los sectores populares como de los aparatos de coacción estatal. En sentido inverso, existe gobernabilidad

4. ARENA y el Partido de Conciliación Nacional son de derecha, especialmente el primero, el cual está vinculado a los grandes empresarios del sector financiero. El Partido Demócrata Cristiano es de centro derecha, pero en sus orígenes se inspiró en la doctrina social de la Iglesia.

cuando las demandas sociales encuentran cauces institucionales adecuados para ser procesadas y respondidas. Aun así, la gobernabilidad puede ser amenazada por la proliferación de demandas sociales las cuales, de forma gradual, pueden llegar a desbordarse al escapar al control. Un entramado institucional débil puede favorecer el desbordamiento y convertirse en una amenaza para la gobernabilidad.

En El Salvador de 2005, el deterioro institucional y la polarización política no jugaron a favor de la gobernabilidad. Desde 1992, el país no ha conocido situaciones de ingobernabilidad abierta. Sin embargo, desde entonces, la gobernabilidad construida ha sido precaria, pues siempre ha sido desafiada no solo por la polarización social, que enfrenta de manera sorda a la minoría rica con la mayoría pobre, sino que también por demandas intermitentes, y a veces violentas, de determinados sectores sociales insatisfechos con las autoridades, ya sea del gobierno central o de los gobiernos municipales.

El foco de disidencia social con el gobierno central fue la denuncia de los abusos y el hacinamiento de las cárceles. Esta denuncia cuestionó el sistema penitenciario. Esta disidencia se expresó dentro de las cárceles, por medio de amotinamientos virtuales de los detenidos, quienes se negaron a acudir a los tribunales, y fuera de ellas, con la toma, en noviembre, de la catedral de San Salvador, por los familiares de estos. Era una forma de apoyar sus demandas. Otro foco de malestar social se generó en torno a la mala gestión gubernamental del desastre provocado por las lluvias del huracán Stan y, en menor medida, por la erupción del volcán Ilamatepec (Santa Ana). Algunas comunidades afectadas por las lluvias, sobre todo las del Bajo Lempa y la zona sur de San Salvador, fueron las que

más activamente cuestionaron el desempeño gubernamental ante la crisis, al mismo tiempo que exigieron políticas adecuadas para disminuir sus condiciones de vulnerabilidad.

La alcaldía con más dificultades fue la de San Salvador<sup>5</sup>. A lo largo del año, grupos organizados de comerciantes informales se opusieron, por lo general de forma violenta, a los planes de reordenamiento del centro histórico de la ciudad. Estas protestas no solo manifestaron la proclividad de sus dirigentes a la violencia callejera, y también a la manipulación política, sino que también dejaron en evidencia la incapacidad de las autoridades municipales para diseñar e implementar un plan de desarrollo de la capital, que combine, de forma coherente, la recuperación de los espacios públicos con las necesidades de supervivencia del comercio informal de calles, plazas y parques. Las autoridades municipales quedaron atrapadas en una especie de callejón sin salida. Incluso, hubo retrocesos en la recuperación de los espacios públicos y los mecanismos de diálogo con los capitalinos, logros del gobierno anterior. En su interior, un fuerte conflicto, alentado por demandas laborales de la Asociación Salvadoreña de Trabajadores Municipales, complicó más la capacidad de la alcaldía de San Salvador para enfrentar con solvencia el malestar social, generado a raíz del reordenamiento.

Quizás con un entramado institucional más sólido, problemas como estos hubieran sido resueltos de forma más eficiente. Precisamente por eso, estos conflictos no solo se prolongaron más de lo debido, sino que tampoco fueron superados por completo, pese a que, al finalizar el año, reinaba la calma. En consecuencia, la amenaza para la estabilidad social y, en consecuencia, la gobernabilidad persiste.

5. Otra alcaldía enfrentada a situaciones conflictivas, protagonizadas por vendedores y agentes del Cuerpo de Agentes Metropolitanos, fue la de Santa Tecla. De hecho, uno de los incidentes violentos ocurrió en esta ciudad, el 18 de noviembre, cuando agentes municipales se enfrentaron a unos 200 vendedores descontentos con el desalojo del espacio público. *Cfr.* "Seis lesionados en desórdenes en Santa Tecla". *La Prensa Gráfica*, 19 de noviembre de 2005, p. 10.

#### 1.4. Partidos políticos y Asamblea Legislativa

En 2005, los partidos políticos no contribuyeron a crear gobernabilidad. No se trata tanto de problemas de debilidad institucional, pues ARENA y el FMLN, los dos partidos más importantes, han alcanzado un buen nivel de institucionalidad. Ciertamente, de los demás partidos —de Conciliación Nacional, Demócrata Cristiano, Liberal Nacional, Cambio Democrático, Frente Democrático Revolucionario, Partido Popular Social Cristiano y Fraternalidad Patriótica Salvadoreña<sup>6</sup>— no se puede decir lo mismo. Incluso, su contribución a la gobernabilidad, excepto los partidos de Conciliación Nacional y Demócrata Cristiano, es bastante reducida. Así las cosas, la mayor responsabilidad, en materia de gobernabilidad, recayó en ARENA y el FMLN, y en estos otros dos partidos. A lo largo del año, el desempeño de estos partidos adoleció de múltiples fallos.

Los dos principales ejes de la polarización son ARENA y el FMLN, los cuales, enfrascados en la descalificación recíproca, perdieron de vista los grandes problemas del país —económicos, medioambientales, sociales, culturales, de género—, así como la necesidad de crear unos consensos políticos fundamentales en torno a ellos. Cada partido se concentró en su desempeño político y en sus intereses particulares, por encima de los intereses de largo plazo de la sociedad salvadoreña. Se haya tratado de la aprobación de préstamos internacionales, de la asignación de recursos del presupuesto nacional o de la elección del Fiscal General, estos dos parti-

dos, más que prestar atención a lo que sería conveniente para el país, buscaron lo más favorable para ellos. ARENA, lo más favorable para los poderosos grupos empresariales que representa.

A esta polarización se sumaron los otros partidos, sobre todo el de Conciliación Nacional y el Demócrata Cristiano. Estos no dudaron, como en las dos legislaturas anteriores, en aglutinarse alrededor de ARENA, con lo cual este impuso sus decisiones, no solo en el área del poder ejecutivo, sino también en la del legislativo y judicial. Esta alianza tiene repercusiones graves en la institucionalidad política del país. Por un lado, colocó la dinámica legislativa en manos de ARENA y sus dos aliados, con lo cual tomaron deci-

siones que violentaron la legalidad política y la voluntad de la ciudadanía. Ejemplo evidente de esto fue la decisión de permitir la continuidad política de los dos aliados, aun cuando no lograron,

en las elecciones de 2004, el porcentaje mínimo de votos exigido por la ley. Ejemplo de lo primero fueron las reformas del Tribunal Supremo Electoral, impulsadas por ARENA y sus dos aliados, mediante las cuales los aspectos más importantes de la mecánica electoral, sobre todo el control de las juntas receptoras de votos, quedaron en sus manos<sup>7</sup>.

Con todo, lo más pernicioso para la institucionalidad, y más aun, para el fortalecimiento de la democracia, fue la transformación de la Asamblea Legislativa por la conformación de la alianza entre ARENA y los partidos de Conciliación Nacional y Demócrata Cristiano, en caja de resonancia y apén-

**Un entramado institucional débil puede favorecer el desbordamiento y convertirse en una amenaza para la gobernabilidad.**

6. El Frente Democrático Revolucionario, el Partido Popular Social Cristiano (MPSC) y el Fraternalidad Patriótica Salvadoreña no pudieron inscribirse en el Tribunal Supremo Electoral. Los partidos inscritos son ARENA, FMLN, Partido de Conciliación Nacional, Partido Demócrata Cristiano, Cambio Democrático y Partido Liberal Nacional. Cfr. "TSE llama a elecciones entre quejas y campaña adelantada". *El Faro. Net*, 14-20 de noviembre de 2005.

7. Cfr. "Arranca otra campaña viciada". *Proceso* 1168, 2 de noviembre de 2005, pp. 4-6; "Cocinan fraude", *El Independiente*, 14 de noviembre de 2005, p. 5.

dice del poder ejecutivo. En 2005, la Asamblea Legislativa, al igual que en años anteriores, no tuvo capacidad para insinuar su autonomía frente a las decisiones (o indecisiones) del poder ejecutivo, con lo cual la separación de poderes —si se añade la complicidad de la Corte Suprema de Justicia con los ex funcionarios de ARENA, investigados por enriquecimiento ilícito— no dejó de ser una ficción. Por su parte, la oposición política hizo poco, por su misma debilidad legislativa o por sus fricciones internas, para intentar rescatar, en alguna medida, la autonomía legislativa. Incluso la oposición perdió la gran oportunidad de hacer suya, en el contexto del desastre ocurrido en la primera semana de octubre, la demanda de rendición de cuentas de distintos sectores sociales.

### 1.5. La situación de la izquierda<sup>8</sup>

El bloque político de la derecha no ha tenido mayores dificultades para hacer de las suyas en el interior de la Asamblea Legislativa y en el Tribunal Supremo Electoral. La aritmética legislativa y el oportunismo han jugado a su favor. Pero también, la incapacidad de la izquierda para diseñar una estrategia de oposición creíble, viable e inclusiva. Hay que decir, para evitar equívocos, que la izquierda salvadoreña no se agota en el FMLN. Otros partidos, como Cambio Democrático, el Partido Popular Social Cristiano y el Frente Democrático Revolucionario<sup>9</sup>, también son de izquierda, aunque con ideario más moderado que el del FMLN. Aun así, en la actualidad, este constituye la fuerza política de izquierda más importante. Desde criterios políticos, el FMLN ha sido, hasta ahora, el partido que ha aglutinado las ansias de quienes no están dispuestos a plegarse a los designios de la derecha y de ARENA. Otras agrupaciones políticas también han intentado colocarse a la izquierda del espectro político, pero han fracasado.

Estos fracasos se explican por razones varias. Sus líderes no pudieron desembarazarse de su trayectoria vinculada, directa o indirectamente, al FMLN. Las propuestas que abanderaron no convencieron a los sectores sociales a los cuales estaban dirigidas. Los nuevos proyectos políticos fueron vistos como una traición a los ideales por los que antes lucharon. Resultó difícil ver en esas propuestas algo más que un afán meramente electorero. Además, por lo general, las nuevas formaciones de izquierda no solo surgieron del seno del FMLN, sino que se enfrascaron en una fuerte disputa con él. La disputa se originó en los momentos de ruptura, pero fue continuada luego, lo cual desgastó sus posibilidades para emerger y consolidarse como un proyecto de izquierda novedoso. Asimismo, en el contexto de esa disputa, optaron por arrebatar votos al FMLN, en orden a sobrevivir electoralmente, lo cual condicionó sus posibilidades reales para convertirse en protagonistas del sistema político. Fue una ingenuidad haber pensado que los votantes del FMLN carecían de convicciones firmes y, por lo tanto, dispuestos a abandonar su partido por otro, cuyos dirigentes creyeron que lo único necesario para atraerlos era proclamar-se como una nueva izquierda.

En 2005, el FMLN sufrió otra fractura con la conformación del Frente Democrático Revolucionario, partido cuya inscripción legal fue imposible, lo cual le impidió participar en las elecciones de marzo de 2006. Si este proyecto de izquierda se consolida, puede ganar una presencia importante en futuras coyunturas electorales. Algunos no han visto con buenos ojos su surgimiento y piensan que su futuro será igual al del Partido Demócrata y del Movimiento Renovador, porque se trata de un partido que, además de contar en sus filas con figuras que traicionaron la causa revolucionaria y se vendieron a la derecha neoliberal, pretende —al igual que socialdemócratas y

8. Esta sección es una reelaboración de las reflexiones del autor, en "Perspectivas sombrías para la izquierda", *Proceso* 1160, 7 de septiembre de 2005, pp. 2-3, y "Perspectivas sombrías para la izquierda salvadoreña", *Realidad* 105, julio-septiembre de 2005, pp. 353-356.

9. Hasta hace poco, también figuraron como partidos de izquierda el Partido Demócrata, el Movimiento Renovador y Centro Democrático Unido, ya desaparecidos.

renovadores— hacerse con una parte del caudal electoral del FMLN, lo cual ha demostrado ser un propósito condenado al fracaso.

Es probable que esta lectura sea correcta. Sin embargo, es útil intentar otro tipo de interpretación. Cabe preguntarse por el carácter del Frente Democrático Revolucionario, es decir, por la identidad del proyecto político. Se trata, sin duda, de un partido de izquierda, pero no de una izquierda contraria a los principios fundamentales del FMLN. Para el Frente Democrático Revolucionario está en cuestión no el proyecto del FMLN, sino la cúpula que lo dirige. El rechazo a esta cúpula ha llevado a sus antiguos miembros a conformar un nuevo proyecto político. El intento es novedoso en varios aspectos. Al compararlo con la que llevó a la formación, por ejemplo, del Partido Demócrata, se observa que este puso en tela de juicio el proyecto del FMLN. De hecho, intentó reemplazarlo, lo cual explica, en parte, su fracaso. El Frente Democrático Revolucionario es un intento por recuperar lo mejor del FMLN, por lo menos en la intención de sus fundadores, quienes no pudieron expresarse por el férreo control ejercido sobre los militantes y los mandos medios por la cúpula del partido.

En el Frente Democrático Revolucionario, pues, el asunto es bastante claro. El problema del FMLN es su cúpula y su intransigencia, intolerancia y ansia de control. Esto ha obligado a muchos de sus cuadros, quienes no han renegado de sus ideales democráticos y revolucionarios, a buscar refugio en un proyecto donde los intereses de la cúpula no

sean una camisa de fuerza para sus integrantes. Desde el FMLN, la cuestión también es bastante clara. Al Frente Democrático Revolucionario no solo han ido a parar los ambiciosos y renegados, aquellos que hacen el juego a la derecha, sino que, además, es un proyecto político condenado a desaparecer. La lectura del FMLN, sin duda, es simplista y cómoda. Más aún, es peligrosa para sus perspectivas electorales, porque pierde de vista la posibilidad de que, al contrario de lo que sucedió con el Partido Demócrata y el Movimiento Renovador, el Frente Democrático Revolucionario puede arrebatarle una cantidad significativa de votos en las próximas elecciones. Obviamente, aceptar esta eventualidad supone aceptar que el malestar sobre la conducción del partido podría haber llegado a su militancia, a sus bases y a sus simpatizantes.

**Con todo, lo más pernicioso para la institucionalidad, y más aun, para el fortalecimiento de la democracia, fue la transformación de la Asamblea Legislativa, por la conformación de la alianza entre ARENA y los partidos de Conciliación Nacional y Demócrata Cristiano, [...] En 2005, la Asamblea Legislativa, al igual que en años anteriores, no tuvo capacidad para insinuar su autonomía frente a las decisiones (o indecisiones) del poder ejecutivo, con lo cual la separación de poderes —si se añade la complicidad de la Corte Suprema de Justicia con los ex funcionarios de ARENA, investigados por enriquecimiento ilícito— no dejó de ser una ficción.**

No se observan señales de que la cúpula del FMLN esté dispuesta a hacerse cargo, ni siquiera por simple prudencia, de esta situación. Por lo tanto, el FMLN no está preparado para ceder una parte de su caudal electoral a otro partido de izquierda y tampoco percibe cómo ser un actor político influyente con el voto de la izquierda dividido. Las perspectivas políticas de la izquierda, aglutinada en torno al FMLN y la que se sitúa fuera de él, son, en este contexto, sombrías. La exclusión del Frente Democrático Revolucionario de las elecciones de marzo pasado, permitió al FMLN ganar tiempo para concentrar sus energías electorales contra ARENA. Empero, el desafío del nuevo partido es un asunto pendiente. Para el Frente Democrático Revolucionario, el pa-

norama no es tan negativo, pese a no haber podido participar en las elecciones de forma independiente. Cuenta con un poco más de tres años, hasta 2009, para madurar su proyecto y establecer alianzas, sobre todo con Cambio Democrático, una formación de izquierda que, aunque con cuadros cualificados, por sí solo no puede aspirar a alcanzar un caudal electoral significativo.

### 1.6. El poder ejecutivo: transparencia y política internacional

El desempeño del poder ejecutivo —Presidencia y Vicepresidencia de la República, ministerios, viceministerios y superintendencias— debe evaluarse en dos direcciones: hacia el interior y hacia el exterior del país. En la política interior, cabe destacar el protagonismo del presidente Saca en el quehacer nacional, en concreto la marcada dependencia del quehacer legislativo. En 2005, las iniciativas de ley más importantes surgieron del poder ejecutivo —por ejemplo, la legislación en torno al tratado de libre comercio con Estados Unidos y la reforma fiscal—, mientras que la Asamblea Legislativa se limitó a aprobarlas. El protagonismo político del presidente Saca encontró en los grandes medios de comunicación una plataforma privilegiada. Desde ellos, el presidente Saca ha promovido sus iniciativas de gobierno más audaces, como el Plan Oportunidades, definido por Cecilia Gallardo, coordinadora del área social del gobierno, como “una política social de atención a la pobreza”<sup>10</sup>, y el Programa Red Solidaria, orientado a enfrentar los grandes retos y desafíos en materia de combate a la pobreza<sup>11</sup>.

Estas dos iniciativas apuntan al grave problema de la pobreza. El Plan Oportunidades y Red Solidaria implican que el modelo económico de los gobiernos de ARENA no ha favorecido a los más pobres. Tanto así que el presidente Saca ha decidido impulsar medidas específicas, destinadas a paliar la pobreza en sus expresiones más agudas. Sin

embargo, la medida tiene un límite insuperable: el modelo económico, el cual genera pobreza y expulsa población al extranjero por falta de empleo estable. El otro límite insuperable son las finanzas públicas, cuya estrechez hace insostenible los programas de asistencia a los más pobres, que entregan dinero en efectivo a las familias beneficiadas.

De todos modos, el anuncio de esas iniciativas contribuyó a la consolidación de la imagen del presidente y de ARENA. Sin embargo, esto no pudo ocultar graves deficiencias en la conducción gubernamental, en la gestión de riesgos y la transparencia. Los mecanismos gubernamentales para prevenir desastres y atender a las víctimas fueron desbordados en la primera semana de octubre. Ante ello, el presidente Saca trasladó la responsabilidad a instancias privadas y municipales y a organizaciones no gubernamentales y comunitarias<sup>12</sup>. En esta coyuntura, la transparencia gubernamental fue cuestionada. El gobierno actual, al igual que con el Mitch, en 1998, y los terremotos de 2001, integró una comisión con representantes de la empresa privada para centralizar la ayuda, sobre todo la financiera. Las críticas y la resistencia no se hicieron esperar; fueron tan insistentes que el gobierno de Saca no insistió en la centralización.

La desconfianza ciudadana en la transparencia del gobierno para manejar la ayuda quedó manifiesta, pese a que este pretendía garantizar, precisamente, la transparencia. Se trata de una desconfianza fundada en malas experiencias con los gobiernos de ARENA que, de alguna manera, contaminan también al de Saca. En el imaginario colectivo pesa el saqueo del seguro social y de ANDA. El director del seguro social del gobierno de Cristiani se aprovechó de su cargo a su gusto; el director de ANDA del gobierno de Flores hizo otro tanto con la institución, cuya esposa abusó de la dirección de la Secretaría Nacional de la Familia. Un informe de la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Jus-

10. “Crónica del mes. Marzo”. *ECA* 677, 2005, p. 274.

11. “Red solidaria: ¿un programa de atención a la pobreza?”. *Proceso* 1168, 2 de noviembre de 2005, pp. 7-8.

12. *Cfr.* “El Salvador en situación de desastre. Número monográfico”. *Proceso* 1165, 12 de octubre de 2005.



ticia sacó a relucir varios nombres de ex funcionarios del gobierno de Flores, incluido el del mismo ex presidente, por enriquecimiento ilícito<sup>13</sup>. De esta forma, es inevitable que el gobierno de Saca esté bajo sospecha en materia de transparencia. Aparte que no ha impulsado medidas concretas para resolver los casos pendientes, ni tampoco para erradicar los mecanismos institucionales que hacen posible la corrupción.

Por otra parte, en 2005, el desempeño del poder ejecutivo en la política exterior no se caracterizó por su creatividad, ni por su habilidad negociadora. El presidente Saca heredó de Flores una actitud de sumisión a Estados Unidos, que no solo implica respaldo incondicional a la política exterior de ese país, ya sea en la intervención militar en Irak o los ataques contra Hugo Chávez, sino que también ha impedido la búsqueda de otras opciones de cooperación y desarrollo. Ni la Unión Europea, ni MERCOSUR son considerados objetivos estratégicos de la política exterior salvadoreña. Detrás de la apuesta casi exclusiva por Estados Unidos se encuentra, en primer lugar, la ilusión de que el tratado de libre comercio, en cuyo cabildeo y negociación el gobierno de Saca puso su mejor empeño, se convertirá en la palanca del desarrollo económico del país. En segundo lugar, está la necesidad de asegurar un flujo permanente de remesas para alimentar una economía terciaria como la salvadoreña. Sin remesas, esta se hundiría estrepitosamente y no puede haber remesas sin mano de obra salvadoreña radicada en Estados Unidos con seguridades legales mínimas. Finalmente, el conservadurismo ideológico de la derecha salvadoreña, expresada en ARENA y compartido con las derechas de la región, piensa que distanciarse de Estados Unidos significa apostar por la izquierda y el comunismo. Has-

ta cierto punto, la posición de Centroamérica es comprensible, dada la ideología de derecha de sus mandatarios. Por eso, la región no forma parte del llamado “giro a la izquierda” sudamericano. Ahora bien, es menos comprensible que siga apostando a Estados Unidos, como potencia “salvadora y protectora”, sin esforzarse por buscar otras alternativas para su comercio internacional<sup>14</sup>.

En suma, hacia el interior del país, el desempeño del poder ejecutivo se caracterizó por sus compromisos sociales, por las dificultades para hacerlos financieramente sostenibles y por las sospechas sobre la transparencia con la cual gestiona los recursos públicos. Estas sospechas ciudadanas fueron confirmadas por Transparencia Internacional, cuyo informe identifica a El Salvador como uno de los países con altos niveles de corrupción. Según esta institución, el país obtuvo, sobre una nota ideal de 10, 4.2, junto con Costa Rica, Letonia y Mauricio, lo cual los coloca en el lugar 51 de una tabla de 159 escalones. En política exterior, descuella la concentración de esfuerzos en Estados Unidos.

## 2. El ámbito social

La sociedad salvadoreña adolece de un sinnúmero de problemas económicos, culturales, medio ambientales, seguridad. Algunos son más complejos que otros, pero todos ellos, en su conjunto, hacen que tanto la vida individual como la convivencia colectiva sean sumamente difíciles. Sin duda, esos problemas deben ser enfrentados o, al menos, sus aristas más hirientes deben ser limadas. En 2005, los distintos dinamismos sociales pusieron de manifiesto las agudas problemáticas de pobreza, género, seguridad ciudadana y violencia, medios de comunicación, derechos laborales y sindicales, derechos humanos, seguridad social y derechos de los consumidores.

13. La lista de los ex funcionarios y funcionarios cuestionados por la Sección de Probidad es la siguiente: María Eugenia Brizuela de Ávila, Juan José Daboub Abdalá, Carlos Mauricio Duque González, Francisco Flores Pérez, Miguel Ernesto Lacayo Argüello, Edgar Ramiro Mendoza Jerez, Ruy César Miranda González, Enrique Molins Rubio, Aldo Vinicio Parducci Meléndez, Carlos Quintanilla Schimdt, Mauricio Ramos Falla, Guillermo Alfredo Sol Bang y Flavio Villacorta Ibarra.

14. “A propósito de la Cumbre de las Américas: un vistazo a la acción regional exterior”. *Proceso* 1168, 2 de noviembre de 2005, p. 14.

### 2.1. La situación social general

La sociedad salvadoreña, y, en ella, los sectores más pobres, es una sociedad sumamente vulnerable. Distintos fenómenos naturales y siconaturales pusieron de manifiesto esa vulnerabilidad en 2005. El impacto de la lluvia abundante y la erupción del volcán de Santa Ana, fenómenos ocurridos en la primera semana de octubre, sacaron a relucir las precarias condiciones de vida de muchas comunidades de las zonas afectadas. Asimismo, salió a la luz la impotencia gubernamental para ofrecer una solución que no solo permitiera hacer frente al impacto de este tipo de fenómenos, sino también para superar las condiciones de marginalidad de las familias que habitan áreas de riesgo. Las autoridades, en concreto, el Ministerio de Gobernación, dieron muestras de negligencia, incompetencia e irresponsabilidad pasmosas. Los estragos causados por las lluvias, en las comunidades pobres de las riberas de ríos y lagos (Ilopango y Coatepeque) o de las partes bajas de la capital (Candelaria, Modelo y La Vega), no solo se repitieron, como todos los años, sino que fueron más graves por el aumento desbordado del caudal de agua.

El gobierno no ha podido atender de forma integral las necesidades, comenzando por garantizar una vivienda digna y segura de los habitantes de estas comunidades. El desastre hizo evidente una realidad que el gobierno y el poder económico intentan obviar: la precariedad de sectores importantes de la población, la cual los vuelve vulnerables al impacto de los fenómenos naturales, como inundaciones o terremotos. Se trata, pues, de unas condiciones de vida, precarias e inseguras, resultado de un ordenamiento social y económico que funciona de espaldas a las necesidades fundamentales de la gente.

### 2.2. La pobreza

En la raíz de la vulnerabilidad está la pobreza. Los datos gubernamentales, sin embargo, adolecen de fuertes inconsistencias, explicables, a veces, por debilidades de carácter metodológico, pero también por el afán de restar importancia al fenómeno. Los estudios más rigurosos de un gobierno de ARENA, el de Flores, en concreto, fueron las estimaciones recogidas en el *Informe de desarrollo humano. El Salvador 2003* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), según las cuales la pobreza total afectaba al 43 por ciento de la población, mientras que la absoluta, al 19 por ciento. Asimismo, el informe sugiere que los porcentajes pueden ser mayores, ya que “la dimensión del problema en El Salvador se subestima, debido a que la metodología para su cálculo utiliza supuestos que han perdido vigencia”<sup>15</sup>. Estos datos, aparentemente, gozaban del beneplácito gubernamental y, aunque con reservas, constituían un buen punto de partida para situarse ante el problema. Sin embargo, el documento conceptual del Programa Red Solidaria proporciona otros datos sobre la pobreza: 36.1 por ciento de pobreza total y 14.4 por ciento de pobreza extrema<sup>16</sup>. La diferencia se explica por el año de la fuente utilizada. El informe del PNUD utilizó la *Encuesta de hogares de propósitos múltiples* de 2002, mientras que el documento de la Red solidaria usa la *Encuesta* de 2003.

Dado que es difícil aceptar que la economía salvadoreña haya cambiado tan drásticamente de un año para otro, en la reducción de los niveles de pobreza —según los datos oficiales, la pobreza global habría pasado del 43 al 36.1 por ciento, y la pobreza absoluta, del 19 al 14.4 por ciento—, cabe presumir que los datos han sido manipulados. Ni siquiera el aumento de las remesas —las cuales pasaron de 2 111, en 2002, a 2 210 millones de dólares, en 2003<sup>17</sup>— explicaría

15. PNUD, *Informe de desarrollo humano*. El Salvador 2003, p. 9.

16. *Cfr.* Gobierno de El Salvador, Programa de atención a las familias en extrema pobreza de El Salvador. Red Solidaria. San Salvador, 7 de febrero de 2005, p. 16.

17. *Cfr.* M. Orozco, Remesas a América Latina y el Caribe: temas y perspectivas en materia de desarrollo. Informe encargado por la oficina de Procesos de Cumbres. Organización de Estados Americanos. Washington, septiembre de 2004.

una disminución tan marcada, en dos años. Por eso, lo más razonable es aceptar los datos del PNUD<sup>18</sup>, aun cuando existen otras publicaciones sobre el tema<sup>19</sup>. De acuerdo con esos datos, se puede sostener que el problema de la pobreza es grave y que ninguna de las políticas sociales impulsadas por el gobierno de Saca se propone atacar sus raíces estructurales. El Plan Oportunidades y la Red Solidaria pretenden colocar paliativos a un problema que no tiene solución, a menos que no se introduzcan reformas drásticas en la actual política económica.

### 2.3. La situación de la mujer

El Salvador es un país de exclusiones y disparidades. Existe una distancia enorme —en consumo, oportunidades, salud, vivienda, educación, etc.— entre los ricos más ricos y los pobres más pobres del país. Junto a esta gran fisura de la sociedad salvadoreña, y derivadamente, hay otras no menos importantes. Una de las más dramáticas divide a hombres y mujeres, siendo estas últimas las más perjudicadas por la relación imperante de desigualdad de género. Al igual que la pobreza, que golpea más las zonas rurales que las urbanas<sup>20</sup>, la desigualdad de género es mayor en las primeras que en las segundas, pero su extensión es más profunda. En los últimos años, las mujeres han ampliado su participación en el mercado laboral. Los datos más recientes son de 2004<sup>21</sup>, pero se puede presumir que la situación no cambió sustancialmente en 2005.

En 2004, la tasa de desempleo de la mujer fue del 3.8 por ciento, mientras que la del hombre fue del 8.7 por ciento. Ahora bien, esto no debe llevar a suponer que la primera se encuentra mejor que el segundo, en términos de salario y seguridad social. Según la Fundación para el Desarrollo Económico (FUNDE), “dichas actividades nos les proporcionan mejores condiciones en empleo, en términos de ingresos y respeto a los derechos laborales; además, la carga del hogar continúa siendo asumida por las mujeres, lo que implica una jornada de trabajo que sobrepasa considerablemente la jornada de trabajo de los hombres”<sup>22</sup>.

En los sectores sociales pobres, la mujer trabaja más que el hombre, pero recibe menor remuneración y goza de menos derechos laborales. Esto la hace más pobre que el hombre. Por eso, se habla de una *feminización de la pobreza*<sup>23</sup>. Esta feminidad fue más acentuada, en 2002, en el área urbana que en la rural, y afectó más al grupo entre 18 y 59 años, y al mayor de 60. Asimismo, en el área urbana y para estos dos grupos, el porcentaje de mujeres pobres sobrepasó al de hombres, en 17.7, 38 y 43 por ciento, respectivamente<sup>24</sup>. Es probable que estas tendencias se hayan mantenido en 2005 y, más aún, que persistan en años posteriores.

Las mujeres no solo son más pobres que los hombres, sino que se han convertido en objetivos de la violencia. Aunque no hay datos consolidados para 2005, los datos de 2004 son ilustrativos. En este año, según Amnistía

18. Estos datos son confiables incluso para una institución como Social Watch, la cual en su informe del año 2005, titulado “Rugidos y murmullos. Género y pobreza: más promesas que acciones”, los toma como punto de partida para su análisis de El Salvador.

19. Cfr. L. A. González, R. Martel, “Pobreza y sociedad civil: el caso de El Salvador”. ECA 659, septiembre, 2003, pp. 881-904; COCIVICA, “La pobreza: una aproximación diferente”. San Salvador, noviembre, 2005.

20. Según el informe del PNUD, la pobreza rural total, en 2002, afectó al 55.8 por ciento de la población; mientras que la pobreza absoluta afectó al 29.1 por ciento.

21. Cfr. FUNDE, *Desempeño económico y del mercado de trabajo de El Salvador 2004/2005*. San Salvador, Global Policy Network, noviembre, 2005.

22. *Ibíd.*, p. 4.

23. Cfr. PNUD, *La equidad de género en El Salvador*, San Salvador, 2004.

24. S. Baires, L. Vega, “Pobreza, género y desarrollo en el postconflicto salvadoreño”. ECA 681-682, julio-agosto, 2005, p. 620.

Internacional, al menos 159 mujeres fueron asesinadas como resultado de la violencia social o en el seno de la familia. En el último semestre de 2003 y el primero de 2004, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) atendió 6 625 casos de violencia familiar, más del 85 por ciento de los cuales correspondió a mujeres. Por su parte, el Centro de Estudios de la Mujer (CEMUJER) registró 139 casos de mujeres asesinadas, en 2003, de las cuales 42 murieron por arma de fuego, 30 por arma blanca y el resto a causa de golpes, calcinadas o envenenadas<sup>25</sup>. Las Dignas registraron, en la prensa escrita de 2004, 400 casos de agresión contra la mujer, 257 más que el año anterior. Según este informe, el 80 por ciento de las agresiones fueron violaciones y homicidios<sup>26</sup>. A comienzos de 2005, el panorama no era alentador: dos mujeres fueron encontradas mutiladas y decapitadas en una cueva, en La Unión, mientras que una niña menor de edad fue asesinada a balazos en La Paz<sup>27</sup>.

Irene Khan, Secretaria General de Amnistía Internacional, envió una carta, el 13 de octubre de 2005, al presidente Saca, para manifestar su preocupación por los crímenes cometidos contra las mujeres y por la forma cómo fueron investigados, “escribo para expresarle la preocupación de Amnistía Internacional por la forma en que el Estado se está ocupando de los numerosos casos de homicidios brutales de mujeres y niñas cometidos desde finales de 2002 hasta mediados de 2004. Durante ese periodo se calcula que al menos 20 mujeres fueron asesinadas, y sus cuerpos fueron mutilados en muchos de los casos. Algunas víctimas mostraban señales de haber sido violadas antes de morir. Según los informes, pocos de estos casos se están investigando adecuadamente [...] Las investigaciones sobre los restantes parecen

haberse cerrado tras deficiencias durante sus etapas preliminares o a consecuencia de la falta de actuación oficial”<sup>28</sup>.

A la poca diligencia en investigar estos crímenes se sumó el silencio, aliado ideal de la impunidad. La carta mencionada señala que “grupos de derechos humanos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, han intentado reiteradamente conseguir información sobre las medidas tomadas por las autoridades correspondientes para garantizar una investigación minuciosa e imparcial de los casos de homicidios de mujeres ocurridos entre 2002 y 2004, pero todo ha sido en vano. Amnistía Internacional teme que la falta de respuesta pública y el silencio general de las autoridades de El Salvador sobre este tema podrían indicar no solo que las investigaciones iniciales fueron totalmente insuficientes, sino que en algunos casos tal vez no hubo investigación”<sup>29</sup>. Y continúa: “en opinión de Amnistía Internacional, los numerosos casos de homicidios de mujeres, algunos de ellos con una brutal violencia sexual antes de la muerte, no han sido investigados minuciosamente, y El Salvador no está cumpliendo con su obligación de ejercer la diligencia debida, previniendo, investigando, procesando y castigando la violencia sexual y de género, sean sus autores agentes estatales o no estatales. El Estado tampoco ha cumplido con su obligación de proteger los derechos de las víctimas proporcionándoles, a ellas o a sus familiares, un recurso efectivo”<sup>30</sup>.

Todavía queda mucho que investigar, pero el camino abierto por Las Dignas, CEMUJER e ISDEMU marca la pauta por dónde avanzar. El registro de datos de estas instituciones es clave para comprender el fenómeno de la violencia contra la mujer. Pero la comprensión no basta, porque es necesario prevenir la violencia y defender los derechos de la mu-

25. T. Urías, “El Salvador: mujeres también son víctimas”. *Hablemos on line*, 16 de enero de 2005.

26. En el 2003, Las Dignas publicaron un informe semejante, titulado “La violencia contra las mujeres en el 2003 a través de la prensa”, en el cual contabilizaron 153 casos de violencia contra la mujer en ese año.

27. T. Urías, “El Salvador: mujeres también son víctimas”.

28. I. Khan, “Carta al Presidente Elías Antonio Saca”. Amnistía Internacional, 13 de octubre de 2005.

29. *Ibid.*, p. 2.

30. *Ibid.*, p. 6.

jer. En este sentido, Las Dignas y CEMUJER son instituciones pioneras y de las cuales hay mucho que aprender.

#### 2.4. Violencia y seguridad ciudadana

La violencia contra la mujer es parte de una problemática más amplia y compleja, calificada como violencia social, la cual ha sacudido al país a lo largo de la última década. A estas alturas, se sabe bastante acerca de esta violencia social. Los diversos estudios de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) han sido cruciales no solo para entender los factores que la posibilitan, a sus agentes y sus manifestaciones, sino también para hacer del problema un asunto de interés público. La violencia tiene múltiples dimensiones, a las cuales hay que atender para enfrentarla eficazmente.

No obstante, en 2005, el gobierno de Saca siguió los pasos de su antecesor. Los presidentes de ARENA han subestimado los análisis y los datos más consistentes sobre la violencia. De ahí su insistencia en atribuir a las maras este fenómeno.

El fracaso del primer plan contra las pandillas (Mano dura) estaba anunciado por anticipado, además de violentar el estatuto jurídico y los derechos humanos. Pese a ello, el presidente Saca lanzó otro plan (Súper Mano Dura) con idéntico resultado. El fracaso del Plan apareció con claridad a finales de 2004. En efecto, entre el 23 y el 31 de diciembre, la Policía Nacional Civil registró 85 asesinatos en el país. Y entre la una de la tarde del 31 de diciembre de 2004 y las seis de la

tarde del 1 de enero de 2005, registró 15 asesinatos<sup>31</sup>. En Semana Santa, la violencia continuó con su ritmo ascendente. El Comité de Emergencia Nacional (COEN) atendió 2 168 llamadas, de las cuales 166 correspondieron a fallecidos (15 por ciento más que el año anterior, en la misma época) y 1 013 a lesionados (322 por arma blanca, 41 por arma de fuego, 117 fracturas y 192 politraumatismos)<sup>32</sup>. Las vacaciones de agosto también fueron violentas. El mencionado Comité registró 103 muertes, uno más que en 2004, 70 asesinados con arma de fuego

y 21 fallecidos en accidente de tránsito —de los 12 muertos restantes no hay datos oficiales<sup>33</sup>. Según *El Mundo*, en octubre de 2005, hubo 140 homicidios; de enero a octubre, se cometieron 2 913 asesinatos; 295 eran mujeres y el 85 por ciento de los asesinatos fueron cometi-

dos con armas de fuego.

La última encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la UCA confirma, desde la perspectiva de la opinión ciudadana, la gravedad de la situación de inseguridad y violencia. Más de la mitad (57.2 por ciento) consideró que la criminalidad había aumentado en 2005. Este es el porcentaje más alto registrado por las encuestas de los últimos cuatro años<sup>34</sup>. Sin embargo, la opinión pública no cuestionó el fracaso del gobierno en materia de seguridad y lucha contra el crimen. Al contrario, está mayoritariamente (82.9 por ciento) a favor del plan Súper Mano Dura, aunque también respalda el plan Mano amiga<sup>35</sup>.

**En los sectores sociales pobres, la mujer trabaja más que el hombre, pero recibe menor remuneración y goza de menos derechos laborales. Esto la hace más pobre que el hombre. Por eso, se habla de una feminización de la pobreza (23).**

31. Cfr. “Persiste la violencia”. *Proceso* 1133, 16 de febrero de 2005, p. 10.

32. Cfr. “La violencia no termina de entenderse”. *Proceso* 1138, 30 de marzo de 2005, p. 9.

33. Cfr. “Violencia, nueva disputa entre poderes, relevo en Irak y triunfo del libre comercio”. *Proceso* 1156, 10 de agosto de 2005, p. 10.

34. IUDOP, “Los salvadoreños evalúan la situación del país a finales de 2005 y opinan sobre las elecciones de 2006”. *Boletín de prensa*, Año XX, No. 3, p. 3.

35. *Ibid.*

El promedio diario de homicidios, hasta junio, fue de 9, pero llegó a 11, en octubre. A esto se añaden otras manifestaciones violentas —violencia contra la mujer, accidentes de tránsito, robos, hurtos, riñas, etc.—, las cuales han hecho de la convivencia social algo muy difícil para la mayor parte de la población. Esta vive en un clima de inseguridad permanente, desde hace ya varios años. Las autoridades gubernamentales fracasaron en su obligación constitucional de garantizar la seguridad ciudadana. El fracaso se explica por su exagerada confianza en la seguridad punitiva. Además, hay que incluir la debilidad de instituciones como la Policía Nacional Civil y la Fiscalía General. Este elevado nivel de violencia es ventajoso para el floreciente comercio de armas de fuego y de agencias privadas de seguridad.

## 2.5. Los medios de comunicación

Cuando se habla de medios de comunicación se suele pasar por alto la gran diferencia que hay, no solo en recursos, sino también en énfasis y responsabilidad, entre las grandes empresas mediáticas y las empresas más pequeñas. Pero las primeras son las que merecen la mirada más crítica y el juicio más severo, por ser las de mayor impacto en el público, al menos cuantitativamente. Estas grandes empresas se encuentran muy vinculadas al poder político. En la coyuntura electoral de 2004, los grandes medios de comunicación fueron la plataforma de la campaña de miedo de ARENA<sup>36</sup>. Asimismo, en este contexto, se constituyeron en el espacio desde el cual se promovió la candidatura de Saca. Una vez electo presidente, los grandes medios se pusieron a su disposición, a tal grado que los momentos principales del gobierno —los primeros cien días, el primer año y la presentación de los planes Oportunidades y Red Solidaria— no solo recibieron amplia cobertura, sino que no han sido cuestionados, ni criticados. Incluso errores gubernamentales graves, como los cometidos en la gestión de la emergencia de principios de octubre de

2005, fueron encubiertos por unos medios dedicados a naturalizar los desastres.

En ese contexto, los grandes medios de comunicación fueron cómplices del gobierno. Algunos de sus programas de noticias se dedicaron expresamente a naturalizar el impacto social de las lluvias. En esos días, el reportaje de un canal de la televisión local comenzó de la manera siguiente: “durmiendo con el enemigo”. De esta forma, se refirió a los daños provocados por el desbordamiento del río Acelhuate, en la zona sur de la capital. Según la perspectiva de estos reportajes, las lluvias y los ríos desbordados son los “enemigos” de la gente, unos enemigos irracionales, cuya fuerza destructiva es incontrolable. Por lo tanto, la única responsable de los daños ocasionados es la naturaleza. Para ello no existe relación alguna entre las condiciones de vida y el impacto de los fenómenos naturales. En consecuencia, no hay relación entre los estragos provocados por la lluvia y las viviendas precarias de las familias que residen en las riberas del Acelhuate, arrastradas por el agua. Desde las grandes empresas mediáticas, nadie se preguntó por las razones económicas, sociales y culturales que obligan a grupos importantes de población a vivir en condiciones vulnerables al impacto de las inundaciones o los terremotos. Estas condiciones de vida, precarias e inseguras, no son naturales, sino resultado de un ordenamiento social y económico, que funciona de espaldas a las necesidades fundamentales de la población<sup>37</sup>.

Al naturalizar la catástrofe, los grandes medios de comunicación ayudaron al gobierno a evadir su responsabilidad y a no rendir cuentas ante la sociedad por la mala gestión de la crisis. Algunos medios de comunicación alternativos o independientes de la lógica del poder insistieron en la rendición de cuentas. Gracias a este esfuerzo, la cuestión se mantuvo en la discusión pública. Sin embargo, las grandes empresas mediáticas pasaron por alto la obligación del gobierno de rendir cuentas<sup>38</sup>.

36. *Cfr.* “La campaña subterránea de ARENA”. *Proceso*, 11 de febrero de 2004, pp. 2-3.

37. *Cfr.* “Una sociedad vulnerable”. *Proceso* 1163, 28 de septiembre de 2005, pp. 2-3.

38. “¿Cómo entender la rendición de cuentas”. *Proceso* 1167, 26 de octubre de 2005, pp. 2-3.

De la misma manera que intentaron restar relevancia a presuntos manejos fraudulentos en el Instituto Nacional de los Deportes (INDES), durante la crisis, que dejó un saldo de varios muertos, dieron inusitada trascendencia a un supuesto mal manejo de una licitación en CONCULTURA. En ningún caso, los medios dieron seguimiento a lo que parecía ser, en esos momentos, el aspecto más importante de la realidad del país.

En 2005, de nuevo quedó en evidencia el estrecho vínculo existente entre las grandes empresas mediáticas, el gobierno de Saca y ARENA. En 2005, ninguna de estas empresas examinó de forma crítica el desempeño del gobierno. Todas ellas dieron cobertura a los asesinatos, a la violencia contra la mujer y, durante las inundaciones, a las familias afectadas por las lluvias, pero ninguna abordó con seriedad las deficiencias del plan Súper Mano Dura, al contrario, continuaron achacando a las maras los peores delitos, ni los graves errores cometidos en la gestión del desastre de octubre. Con esta actitud, los grandes medios no solo traicionaron su vocación de formadores de una opinión pública madura y consciente, sino que, en un año preelectoral, contribuyeron a potenciar el proyecto político de ARENA y sus ambiciones electorales. En el caso particular del presidente Saca, vendieron su imagen de mandatario “cercano” a la gente, cuyas preocupaciones, alegrías y frustraciones no le eran ajenas. Es decir, trabajaron una especie de “populismo mediático”, el cual constituye una grave amenaza para la democracia. En la práctica, al eliminar a las instituciones, la discrecionalidad y los abusos se convierten en norma del ejercicio de poder político<sup>39</sup>.

## 2.6. Derechos laborales, sindicatos y seguridad social

El deterioro de los derechos laborales continuó en 2005. Ya se mencionó la difícil si-

tuación laboral de las mujeres, víctimas de abusos de todo tipo en su lugar de trabajo. Pero no solo los derechos laborales de las mujeres son pisoteados, sino que, en general, los de todos los trabajadores y trabajadoras. El principal derecho laboral violentado es a un trabajo digno, seguro y bien remunerado. Aunque no hay datos consolidados para 2005, las tendencias de los años anteriores hacen suponer que las situaciones detectadas antes persistieron. En las esferas gubernamentales se ha hablado de un desempleo total del 6.2 por ciento<sup>40</sup>, pero se suele obviar la importancia creciente del sector informal y del subempleo, a los cuales se suman el deterioro de la calidad del empleo, con la subsiguiente repercusión en los salarios. Según un informe de FUNDE, la baja tasa de desempleo de los últimos años coincide con el deterioro de la calidad del empleo. Desde finales de la década de 1990, se ha observado un empleo más precario. A partir de 2000, el nivel de empleo del sector informal ha crecido. En 2004, cerca de la mitad (49.8 por ciento) del empleo es informal. De igual manera, la tasa de subempleo que, a mediados de la década de 1990, tendía a la baja, desde 2001 se revirtió. No obstante, en 2004, se observó una leve reducción, pero la tasa continúa siendo menor que la de 1994<sup>41</sup>.

Así, en 2005, es probable que el empleo efectivo haya rondado el 41 por ciento<sup>42</sup>, lo cual es grave, pues querría decir que más de la mitad de la población estaría enfrentando dificultades para obtener un ingreso estable. Y, en este sentido, el derecho al trabajo está siendo violentado, junto con el derecho a una remuneración adecuada. A este respecto, no hay mejor indicador que el deterioro de los salarios de quienes gozan de un empleo formal. Las mujeres están peores que los hombres, pero la precariedad salarial afecta a la mayor parte de la población trabajadora. Al finalizar el primer trimestre de 2005, el in-

39. “(Neo)populismo mediático”. *Proceso* 1151, 29 de junio de 2005, pp. 2-3.

40. *Cfr.* “Educación, mujeres y mercado laboral”. *Proceso* 1103, 23 de junio de 2004, p. 5.

41. FUNDE, *Desempeño económico y del mercado de trabajo*, p. 5.

42. Departamento de Economía, “Análisis de la coyuntura económica del semestre de 2005”. *ECA* 683, septiembre de 2005, p. 768.

greso base de cotización de los afiliados al sistema de pensiones ascendía a 298 dólares, es decir, 16 dólares menos que el del mismo período de 2004, lo cual equivale a una contracción del 5.4 por ciento<sup>43</sup>. La mayor concentración de afiliados (35 por ciento) se encuentra en el rango de los 114.3 a los 171.3 dólares, es decir, más de un tercio de la población económicamente activa percibe salarios que rondan el mínimo legal. Esto impacta en la calidad de vida, dado el aumento de los precios<sup>44</sup>.

Un derecho laboral y humano fundamental como es el derecho a un trabajo estable, digno y bien remunerado ha sido violentado una y otra vez en El Salvador de la posguerra. El año 2005, por lo que revelan los pocos datos disponibles sobre desempleo, empleo y salarios, no ha sido la excepción en este punto. Desde el Estado se ha hecho poco para garantizar y salvaguardar ese derecho. De este modo, los trabajadores y trabajadoras se las han tenido que ver con sus propios medios, tanto con el mismo Estado como con los empresarios, cuya voracidad y predisposición a irrespetar los derechos laborales básicos no han conocido límites en los últimos años. Con todo, es poco, o casi nada, lo que los trabajadores y trabajadoras han podido hacer, dado el debilitamiento y la ineficacia de las instancias llamadas a defender, desde el seno de los mismos trabajadores, sus derechos fundamentales: los sindicatos.

Los datos en torno a la sindicalización, aunque no tan recientes, son preocupantes. En 2001, se habían registrado 138 sindicatos, en todo el país, con 147 427 miembros, de los cuales 12 218 eran mujeres. De los sin-

dicatos registrados, 44, que representaban al 6 por ciento del total de afiliados, eran independientes. En ese año, hay siete confederaciones y catorce federaciones. Las más fuertes, según la cantidad de afiliados, son las del sector construcción<sup>45</sup>. Cabe suponer que, después de 2001, la situación no ha mejorado en cuanto a afiliación sindical. Sin embargo, el problema no estriba tanto en la cantidad de sindicalistas, como en el debilitamiento de los sindicatos, manifiesta en su escasa presencia pública. A lo largo de la década de 1990, en el contexto del ajuste estructural y la reforma del Estado, propiciados por los gobiernos de ARENA, el sindicalismo sufrió fuertes reveses legales (por ejemplo, el artículo 224 del Código de Trabajo<sup>46</sup>), que limitaron su capacidad para defender los derechos de los trabajadores. Sin fuerza, los sindicatos se quedaron al margen de las decisiones socioeconómicas, concertadas entre el Estado y los grandes empresarios. En las esferas empresariales y estatales no hay apertura para tomar en cuenta las demandas de los trabajadores y sus organizaciones —muchas de ellas relacionadas con mejor salario y más seguridad laboral—. Ni tampoco, por parte de estos últimos, propuestas que vayan más allá de demandas inmediatas. Los planteamientos que, de alguna manera podrían parecerse a propuestas, son generales y han sido presentados en el marco de una serie de reclamaciones que, aunque válidas, pierden fuerza en lo que proponen<sup>47</sup>.

La violación de los derechos laborales básicos y el debilitamiento del movimiento sindical se han traducido —junto con la desarticulación del Estado y la paulatina privatización de

43. Departamento de Economía, "Análisis de coyuntura", p. 767.

44. *Ibid.*

45. *Cfr.* J. R. Osorio, Las organizaciones sindicales centroamericanas como actores del sistema de relaciones laborales. El caso de El Salvador. San Salvador, 2001, p. 199.

46. Este artículo permite "la interferencia en el funcionamiento interno de las organizaciones sindicales al establecer formas específicas para la distribución de miembros y miembras de las juntas directivas en los sindicatos de industria y gremio así como al definir determinadas cantidades de directivos en una misma empresa". Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Panorama general sobre el ejercicio de las libertades sindicales en El Salvador. San Salvador, 2004, p. 33.

47. J. R. Osorio, Las organizaciones sindicales, p. 221.



las empresas públicas más importantes— en un deterioro creciente de la seguridad social. Medidas como la privatización de las pensiones de jubilación vuelven incierto el futuro de quienes llegan a la edad de retiro. El gobierno de Flores aceleró la privatización, al trasladar a la esfera privada lo poco que quedaba de los servicios de bienestar social. El gobierno de Saca no ha modificado esta situación. El presupuesto nacional de 2006 asignó al “Desarrollo social” el 32.8 por ciento del total; pero la cantidad (1,094.4 millones de dólares) apenas representa el 7.29 por ciento del producto interno bruto<sup>48</sup>.

En definitiva, en El Salvador actual, la población debe comprar su seguridad social, pues el Estado ofrece poco, ya que desmanteló la estructura y dispone de pocos recursos fiscales. Ahora bien, dado el bajo nivel de los salarios y la elevada tasa de desempleo, la mayoría de la población tiene limitaciones severas para gozar de una seguridad social medianamente decente. La salud, la educación, el esparcimiento, la vivienda, etc., cuestan cada vez más y cada cual, de forma privada, debe pagar por ellas. La posible privatización del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados agravarían las condiciones de la seguridad social de la mayor parte de la población, lo cual sería irreversible, puesto que la población no cuenta con ingresos suficientes para asegurarse, privadamente, una mejor calidad de vida.

## 2.7. Derechos humanos y derechos de los consumidores

Detrás de las dinámicas sociales señaladas —abusos laborales contra la mujer y el hombre, violencia, bajos salarios y deterioro de la seguridad social—, se puede sostener la existencia de una violación sistemática de los derechos humanos fundamentales. La expresión más clara de esta violación son los

homicidios. A estas violaciones se suman otras, sucedidas tanto en el ámbito laboral como en el privado y público. La ausencia de investigación ha favorecido la impunidad y el asesinato. La impunidad se enraíza en la ineficacia de la Fiscalía General y de la Policía Nacional Civil.

El gobierno de Saca ha dado poca importancia a las violaciones de los derechos humanos, ocurridas entre 1980 y 1991, al paradero de niños y niñas desaparecidos durante la guerra civil. Incluso ha manejado de forma ligera e irresponsable la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la desaparición de los hermanitas Serrano Cruz. De ahí que, según Amnistía Internacional, “el Comité de los Derechos del Niño, de la ONU, instó a las autoridades a que desempeñaran un papel activo en el esfuerzo por descubrir el paradero de los niños ‘desaparecidos’ durante el conflicto armado”<sup>49</sup>.

En las esferas estatales predomina la cultura del irrespeto a los derechos humanos, la cual no es nueva, pero ha sido potenciada por la sustitución de los derechos del ciudadano por los del consumidor. El ciudadano tiene derechos civiles y políticos que el Estado debe salvaguardar y proteger de forma irrestricta. En cambio, el consumidor tiene derecho a consumir aquello que pueda pagar —seguridad, salud, diversión, etc.—. El consumidor es un individuo privado; el ciudadano es ser humano público, es decir, político. El gobierno de Saca, en la misma línea de los tres anteriores, considera a la ciudadanía como consumidora, a la cual debe garantizarle su condición de tal.

Esta filosofía inspira la Ley de Protección al Consumidor. Esta tiene algunas ventajas, pues los empresarios están acostumbrados a imponer su ley en el mercado. Por lo tanto, para ellos, hablar de proteger al consumidor es de mal gusto. La aprobación de ley no fue fácil y las reacciones de los sectores empre-

48. Cfr. Ministerio de Hacienda, Mensaje del proyecto de Presupuesto 2006. San Salvador, septiembre de 2006, p. 16.

49. Amnistía Internacional, *El Salvador: Amnistía Internacional. Situación de los derechos humanos*. New York, 2005, p. 1.

sariales más duros, cuyos intereses se expresan en *El Diario de Hoy*, fueron particularmente agresivas contra la Comisionada Presidencial para la Defensa del Consumidor<sup>50</sup>. De modo que esta ley constituye, en sí misma, un avance en esta materia. Pero solo es un paso que no debe llevar a perder de vista lo fundamental, es decir, la defensa de los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas. Los derechos ciudadanos no pueden ser remplazados por los del consumidor, porque ello supondría hacerle el juego a quienes han apostado por el capitalismo de consumo, neoliberal y transnacional, como el mejor de los mundos posibles.

### 3. El ámbito económico

El ámbito económico se caracteriza por el pobre resultado, en términos de crecimiento, condición necesaria, pero no suficiente, para tratar de encontrar el rumbo de desarrollo, y por la profundización de los desequilibrios macroeconómicos, específicamente de los sectores externo y fiscal. Hasta 2003, el control de la inflación, medida por el índice de precios del consumidor, fue el mayor logro del gobierno. Sin embargo, desde el año pasado, la inflación ha experimentado un crecimiento, aunque llegar a los dos dígitos superó el 5 por ciento anual y las proyecciones gubernamentales. El 2004, el PIB por habitante retrocedió por quinto año consecutivo lo cual, visto a largo plazo, significa que, en ese año, aún no se había podido recuperar la caída del ingreso per cápita real debido al conflicto armado. De esta manera, el PIB por habitante de 1978 fue mayor que el de 2004 (Gráfica 1). Sin duda, con tales niveles de crecimiento no es posible avanzar mucho en la mejora de la calidad de vida y bienestar de la mayoría de la población.

Aunque el crecimiento del año 2005 continúa siendo modesto, en términos de crecimiento general de la economía y malos en términos del ingreso per cápita, hubo una leve mejoría en relación con los últimos años. El segundo trimestre del año muestra un crecimiento del 2.5 por ciento, el más elevado, desde el año 2000 (Gráfica 2). A pesar de esta mejoría, según CEPAL, “todavía no se observa una recuperación sostenida de la economía. De hecho, en el ámbito interno se percibe la falta de dinamismo de la inversión, mientras que el ámbito internacional —caracterizado por el alto precio del petróleo— afecta negativamente las condiciones de la oferta”<sup>51</sup>.

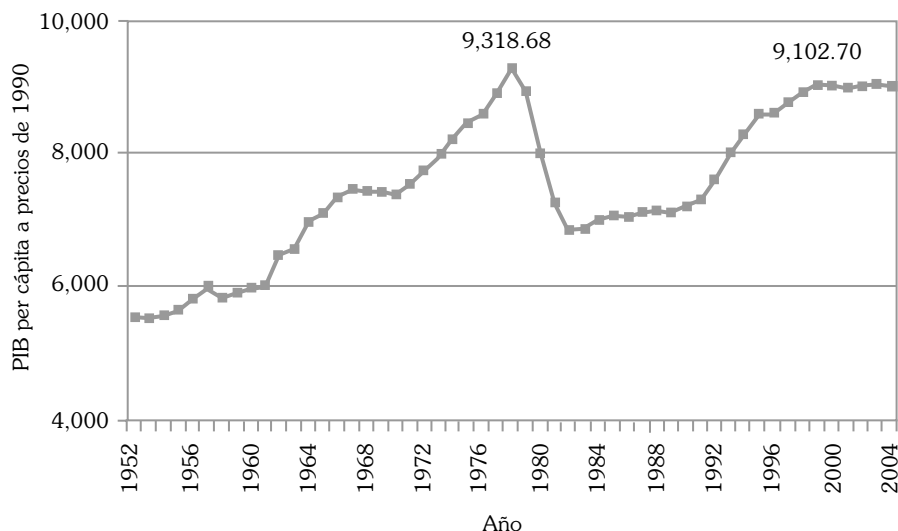
leo— afecta negativamente las condiciones de la oferta”<sup>51</sup>.

Durante estos años, los sectores más dinámicos han sido el agropecuario, la electricidad, la construcción, el transporte, las comunicaciones y el financiero. Los resultados del sector construcción están asociados con FOVIAL y las obras de infraestructura de los sectores privado y público, sobre todo alrededor del puerto el Cutuco (La Unión). Los servicios más dinámicos son el transporte aéreo y terrestre, y la telefonía. La generación de energía eléctrica fue estimulada por el aumento de la demanda industrial, comercial y residencial. El sector financiero aumentó su actividad, en concreto, el crecimiento sostenido de las transferencias por remesas y el de la colocación de créditos. Según FUSADES, en 2005, el crédito otorgado al sector privado creció el 6.5 por ciento, la mayor tasa de crecimiento, desde julio de 2004. Esta expansión no se dio solo en términos nominales, sino también reales, pues el crecimiento promedio trimestral fue del 2.1 por ciento, superior al de los cuatro últimos trimestres.

50. Cfr. “Extorsiones instantáneas y cacería de brujas”. *El Diario de Hoy*, 30 de agosto de 2005.

51. CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2004-2005*, p. 233.

**Gráfica 1**  
**PIB por habitante (en colones de 1990)**



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva.

Así, pues, el dinamismo económico del país descansa en los servicios y, en los últimos períodos, en el sector agropecuario. Parece confirmarse la terciarización de la economía, en perjuicio del sector secundario o de la producción de bienes, sobre todo de la industria manufacturera y de la construcción. En la industria manufacturera, por ejemplo, se incluye la maquila, pero el sector externo experimentó una caída, congruente con lo aquí señalado. Tanto el gobierno como el principal instituto de investigación de la derecha coinciden en mantener la previsión del crecimiento cercano al 2 por ciento, aunque el gobierno es un poco más optimista, pues aspira al 2 o 2.5 por ciento.

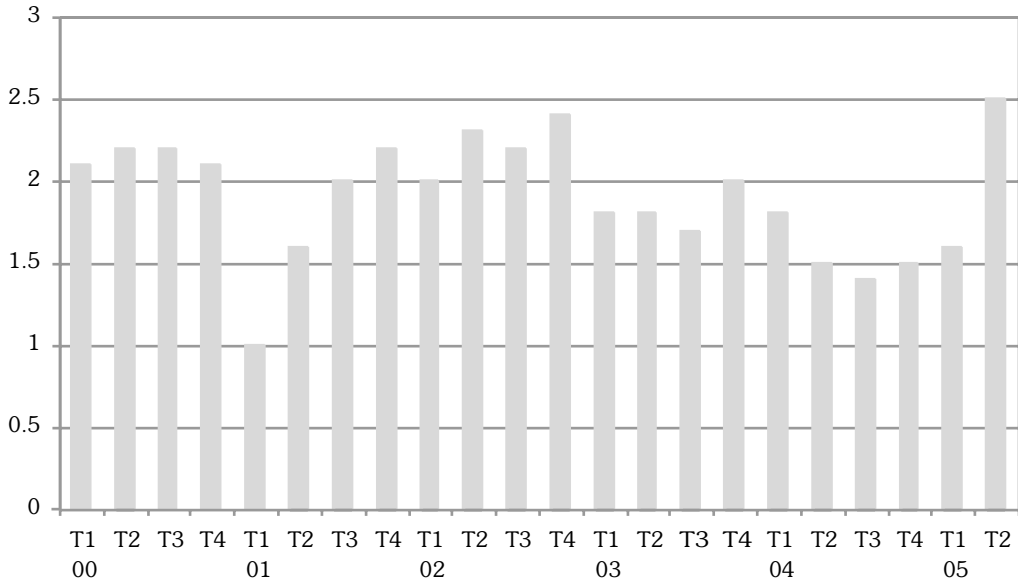
### 3.1. La situación del sector agropecuario

El sector agropecuario es uno de los perdedores y quizás incluso sea el perdedor principal de la reforma estructural. Sin embargo, desde el primer trimestre de 2004, se ha convertido en uno de los motores del crecimiento, según su tasa de crecimiento, la cual

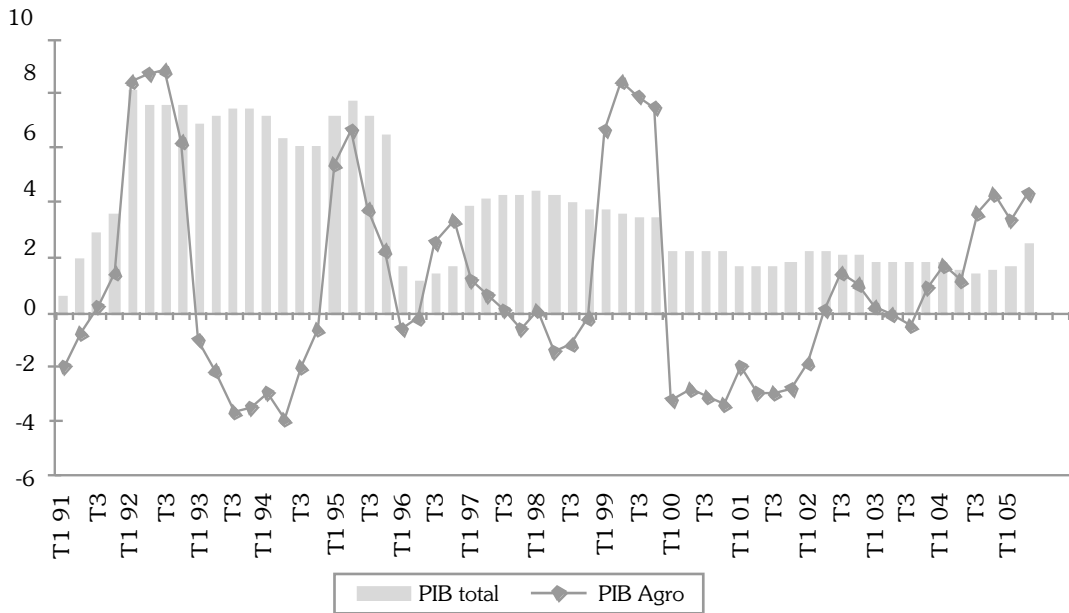
ha estado por encima de la tasa de la economía (Gráfica 3). En 2005, este sector continúa con tasas de crecimiento positivas, pero inferiores a las del año pasado. Esto se explica por la inclusión en el sector de la pesca del atún de la empresa española Calvo, la cual inició sus operaciones en 2002 y, en 2004, las amplió, para procesar el pescado en una planta construida en el país. En los productos tradicionales influyó la recuperación de los precios del café y su exportación en el circuito de cafés especiales, gourmet y orgánicos, cuyo quintal tiene un valor superior en hasta 50 dólares. Los precios internacionales del azúcar también experimentaron una mejora y Estados Unidos, por otro lado, amplió la cuota de exportación. Desde hace unos cinco años se recupera, de forma gradual, la producción de algodón, sobre todo en los departamentos de Usulután, San Miguel, La Paz y San Vicente.

El ciclo agrícola del café cerró con la máxima producción, en los últimos cuatro años (1.6 millones de quintales), y se espera que en el ciclo 2005-2006 se alcancen 1.81 millones

**Gráfica 2**  
**Crecimiento real del PIB**



**Gráfica 3**  
**Tasas de crecimiento real del producto trimestral total y agropecuario**



de quintales, aunque esta proyección debe ser ajustada debido al impacto de la erupción del volcán Ilimatepec en las plantaciones. Las perspectivas internacionales son favorables, debido a una disminución de la producción de Brasil y Vietnam. En 2005, la siembra de granos básicos fue apoyada con un programa de intercambio de semillas (maíz blanco, frijol y maicillo) y con créditos en especie (herbicidas y abonos) por 100 dólares, además, del crédito de avío tradicional del Banco de Fomento Agropecuario. Sin embargo, el resultado de estas medidas, en la producción de granos básicos, no es del todo claro, pues faltan los datos consolidados del impacto del huracán Stan en las cosechas.

El tratado de libre comercio con Estados Unidos impactará de forma positiva los llamados productos étnicos o nostálgicos —chipilín, izote, chufle, pacaya etc.—. A finales del año, se adoptaron medidas para exportar estos productos, de acuerdo con la reglamentación fitosanitaria estadounidense. No obstante, cabe esperar una disminución de la producción de granos básicos, en especial de maíz blanco, debido al maíz amarillo estadounidense, más competitivo que el local en productividad y precio. A mediano y largo plazo, es muy probable que la apertura que conlleva este tratado transforme de forma significativa la estructura productiva del sector agropecuario salvadoreño. El impacto será negativo en la producción de granos básicos, pero positivo en la producción y exportación de productos no tradicionales y nostálgicos, y, en cierta medida, para el azúcar, cuya cuota es mayor. La población pobre de la zona rural está dedicada, en su mayoría, a la producción de granos básicos, mientras que la de productos no tradicionales se encuentra en manos de medianos productores, quienes generan poco empleo agrícola. En consecuencia, se reforzaría el ciclo de empleo temporal de muchos de los campesinos pobres del país.

**Detrás de las dinámicas sociales señaladas —abusos laborales contra la mujer y el hombre, violencia, bajos salarios y deterioro de la seguridad social—, se puede sostener la existencia de una violación sistemática de los derechos humanos fundamentales.**

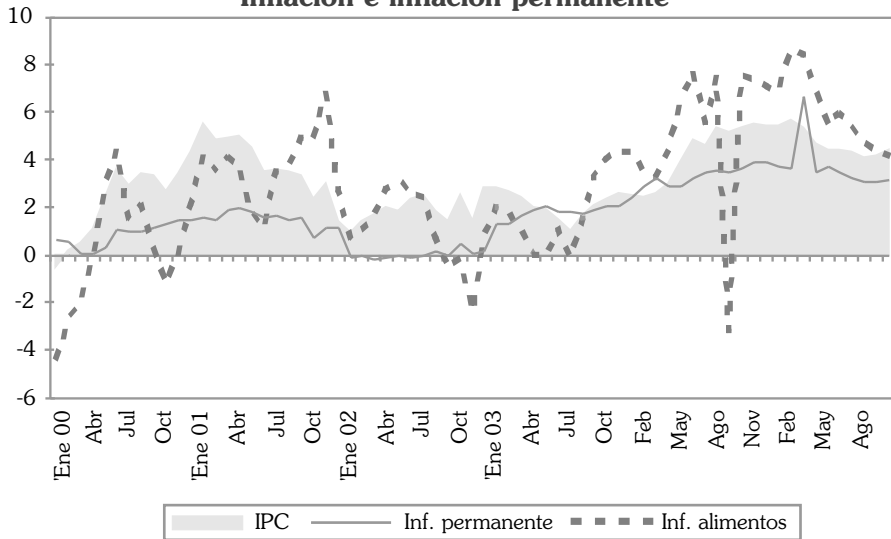
### 3.2. El costo de la vida

La inflación, medida por el índice de precios al consumidor, la inflación permanente y la inflación de la canasta de alimentos serán los índices para valorar el costo de la vida. En los últimos cinco trimestres, la inflación ha alcanzado niveles cercanos al 5.5 por ciento, en promedio anual, aunque en los últimos meses experimentó una disminución. En efecto, en septiembre de 2005, la inflación anual del 4.18 por ciento —menor al 5.4 por ciento de septiembre del año pasado—. El aumento más importante de precios ocurrió en el transporte —producto directo del alza del precio internacional del petróleo y la gasolina—, los alimentos, los bienes y servicios diversos, los restaurantes y los bienes y artículos del hogar. No obstante este aumento, el país tiene todavía la inflación más baja de Centroamérica.

El aumento del precio del petróleo y los efectos del huracán Stan ilustran el impacto, fuerte y temporal, en la evolución de los precios. Por eso, un indicador más confiable para verificar la existencia de presiones inflacionarias no exógenas, como las mencionadas, es la inflación permanente. En efecto, la evolución de este indicador muestra una tendencia al alza, lo cual significa que en la economía del país existen condiciones adicionales a los precios del petróleo, que empujan los precios hacia arriba. Hasta el año 2002, la inflación permanente mostró un comportamiento adecuado, menor al 2 por ciento. Empero, desde 2003, se observa la tendencia al alza con tasas superiores al 3 por ciento anual (Gráfica 4).

La evaluación del precio de los alimentos es importante, sobre todo si se toma en cuenta que cerca del 40 por ciento de la población se considera pobre —desde la perspectiva optimista del gobierno— y que para los hogares pobres, el gasto en alimentos repre-

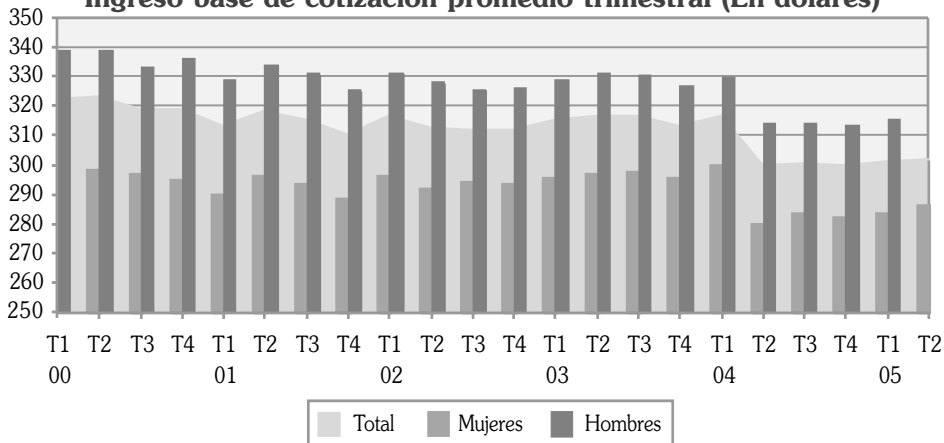
**Gráfica 4**  
**Inflación e inflación permanente**



senta la mayor parte, sino la totalidad, de sus egresos. Desde septiembre de 2003, la inflación de alimentos se encuentra sistemáticamente por encima de la inflación total y de la permanente, excepto en septiembre de 2004. La capacidad adquisitiva del trabajador se obtiene con el seguimiento de la evolución del salario y de la inflación. Los salarios nominales del sector formal de la economía, según el ingreso base de cotización del sistema de ahorro para pensiones, muestran

un deterioro nominal del 6.51 por ciento, entre el primer trimestre de 2000 y el segundo trimestre de 2005 (Gráfica 5). En términos del poder adquisitivo real, la pérdida es mayor, ya que a la baja nominal se suma el aumento de la inflación. Por lo tanto, el trabajador promedio ha perdido el 21.7 por ciento de su capacidad adquisitiva. Para las mujeres, la pérdida ha sido mayor que para los hombres (22.5 y 19.7 por ciento, respectivamente).

**Gráfica 5**  
**Ingreso base de cotización promedio trimestral (En dólares)**



### 3.3. El sector fiscal

Las finanzas públicas, al igual que la economía en su conjunto, han sufrido un cambio sustancial, desde comienzos de la década de 1990. El gobierno de Cristiani simplificó la tributación. De esta forma, eliminó la dispersión arancelaria, disminuyó los tramos del impuesto sobre la renta, simplificó su cálculo y la declaración, sustituyó el impuesto del timbre con el del valor agregado (IVA) y eliminó los impuestos por transferencia y patrimonio. Por el lado del gasto, creó un nuevo sistema de administración financiera para el gobierno central, amparado en una ley (*Ley SAFI*), por medio del cual los egresos son controlados con el presupuesto aprobado y sus modificaciones. Lamentablemente, la lógica de la elaboración y ejecución del presupuesto no ha cambiado, lo cual refleja la superficialidad de esta reforma en términos del gasto. Los re-

sultados implicaron cambiar las fuentes del ingreso (Cuadro 1). De esta forma, se privilegió el impuesto al consumo, lo cual es regresivo, dado que, en relación con el ingreso, pagan más quienes poseen menos ingreso y pagan menos quienes poseen más ingreso. La estructura de recaudación cambió, pero el sistema tributario general no mejoró, pues todavía hoy adolece de falencias graves, como el bajo nivel de imposición relativo (12 por ciento), la concentración de la recaudación en pocos impuestos —el impuesto al valor agregado representa más del 59 por ciento del total—, exención total del impuesto al patrimonio —más progresivos y recupera la plusvalía generada por el Estado—, baja participación impuestos selectivos —que pueden ser fuente de ingreso y redistribución— y evasión y elusión tributaria —algunos estudios señalan niveles superiores al 50 por ciento—.

**Cuadro 1**  
**Estructura de la recaudación de impuestos**

Impuesto	1994		2003	
	% del PIB	% del total	% del PIB	% del total
Total	10.7	100,00	12.6	100,0
Renta y patrimonio	3,0	27,9	3,7	29,7
IVA	4,9	45,9	6,6	52,3
Selectivos	0,9	8,1	1,0	8,3
DAI	1,8	16,7	1,2	9,7
Otros	0,1	1,4	0,0	0,0

Fuente: BID.

A finales del año 2004, el gobierno introdujo otra reforma de alcance más administrativo que tributario. En lo fundamental, eliminó las exenciones, mejoró el control tributario, aumentó algunos impuestos específicos —alcohol, cigarrillos y armas de fuego— y dio amnistía tributaria para los contribuyentes con saldos pendientes de años anteriores. Las medidas entraron en vigor en enero de 2005 y sus resultados, hasta junio, muestran un aumento de la recaudación, parte de lo cual se debe a las medidas aprobadas el año pasado. Ahora bien, hay que tomar en consideración que la amnistía permitió recaudar impuestos correspondientes a ejercicios anteriores.

La tributación aumentó en 149 millones de dólares, respecto a la recaudación a junio de 2004. Este aumento representa un crecimiento del 15.4 por ciento. Los impuestos más dinámicos fueron los recolectados por consumo específico. En efecto, estos crecieron el 39.1 por ciento. La cantidad recaudada de esta forma está destinada a financiar el gasto del FOSALUD. El impuesto a la renta creció en un 21 por ciento, pero, en parte, incluye la amnistía. La recaudación del impuesto al valor agregado apenas creció el 12.9 por ciento. Los aranceles crecieron en una proporción mínima (3.4 por ciento) y tenderán a reducirse más aún con la entrada en vigencia del tratado de libre comercio con

Estados Unidos, ya que la mayor parte de las importaciones provienen de dicho país —46.3 por ciento del total, en 2004—.

Los ingresos del FOVIAL se redujeron el 0.7 por ciento, lo cual significa una reducción en el consumo de combustibles, consecuencia de la elevación del precio del petróleo. Si el FOVIAL tiene menos fondos, ha-

brá menos recursos para mantener la red vial (Cuadro 2). Pese a la reforma fiscal, los impuestos no parecen responder en la cantidad requerida para hacer frente a las necesidades financieras del servicio de la deuda pública y del pago de las pensiones. Por lo tanto, se tendrá que recurrir a una emisión mayor de bonos y a más préstamos para cubrir el gasto del sistema público no financiero.

**Cuadro 2**  
**Ingresos tributarios**  
**Ejecución fiscal a junio de 2005**  
**(En millones de dólares y porcentajes)**

	2004		2005	Variación jun. a jun.	
	A junio	A diciembre	A junio	Absoluta	%
Tributos	970	1,820	1,120	149	15.4
Impuestos	935	1,752	1,085	150	16.0
Renta	327	534	396	69	21.0
Transferencia de propiedades	7	15	8	2	23.1
Importaciones	80	177	83	3	3.4
Consumo específico	36	74	50	14	39.1
IVA	485	952	548	63	12.9
Otros	0	—	0	(0)	0.0
Contribuciones	35	68	34	(0)	-0.7
FOVIAL	35	68	34	(0)	-0.7

Fuente: Banco Central de Reserva.

La evolución de la deuda como porcentaje del PIB, desde 1990 hasta 2004 (Gráfica 7 y Cuadro 3), muestra el esfuerzo gubernamental por disminuirla, hasta 1998. Desde el gobierno de Flores, la dinámica de endeudamiento ha sido cada vez mayor, así como la sustitución de deuda interna por externa, privilegiando la colocación de bonos en los mercados financieros internacionales. Según el análisis de la Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto<sup>52</sup>, la amortización de la deuda pública del proyecto de presupuesto de 2006 crece el 77.1 por ciento, pues hay que pagar 154.5 millones de dólares por concepto de Eurobonos, que vencen el próximo año. Esto

sin tomar en cuenta que en el proyecto no puede programarse la amortización de la deuda de corto plazo, que presiona la caja y que el Ministerio de Hacienda podría exponer de una forma mejor (Gráfica 8). La dinámica de los últimos cinco años enfrenta al país con una situación de endeudamiento creciente y peligroso, sobre todo si se toma en cuenta que se ha privilegiado el endeudamiento en los mercados financieros internacionales, los cuales se caracterizan por su volatilidad y sobre reacción a eventos negativos de los deudores. No sucede lo mismo con el financiamiento a través de préstamos de organismos internacionales, los cuales permiten cierto grado de negociación.

52. Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto de la Asamblea Legislativa. Memorando No. 19/2005. Análisis Preliminar sobre el proyecto de presupuesto del 2006, p. 12.



**Cuadro 3**  
**Saldos de la deuda pública a final del período**  
**(En millones de dólares)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Junio 2005
Deuda pública total	4,297.4	4,786.3	5,492.9	6,366.8	7,103.2	7,282.6	7,484.5
Sector Público	4,136.7	4,632.0	5,372.7	6,271.4	6,840.7	7,084.7	7,297.6
Banco Central	160.7	154.3	120.2	95.4	262.5	197.9	186.9
Deuda externa pública	2,788.9	2,831.3	3,147.7	3,987.1	4,717.2	4,777.9	4,922.0
Sector Público	2,628.2	2,677.0	3,027.5	3,891.7	4,454.7	4,580.0	4,735.1
Banco Central	160.7	154.3	120.2	95.4	262.5	197.9	186.9
Deuda interna pública	1,508.5	1,955.0	2,345.2	2,379.7	2,386.0	2,504.7	2,562.5

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva.

### 3.4. El sector externo y la crisis energética

En los últimos años, el sector externo muestra algunas tendencias seculares y otras más recientes. El país sigue dependiendo de las remesas y las entradas de flujos financieros, para mantener un creciente déficit comercial y de cuenta corriente. Las importaciones crecen más rápido y en mayor magnitud que las exportaciones. La dinámica de las exportaciones netas de maquila es pobre, mientras que el incremento de los precios del petróleo ha supuesto un aumento del flujo de divisas para pagar dicha factura.

El déficit comercial es secular en el país (Gráfica 9), por lo que este ha tenido que recurrir a otros flujos de cuenta corriente y a algunos financieros y de capital. Cada año, el déficit de la balanza comercial arroja una cifra record, tanto como porcentaje del PIB como en millones de dólares. En 2004, el déficit fue de 2 973 millones de dólares, y de enero a octubre de 2005 se acumuló un déficit comercial de 2 712 millones. El aumento del precio del petróleo (Gráfica 10) explica, en parte, esta expansión del déficit comercial. Sin embargo, con o sin tal aumento, el comportamiento de la balanza comercial no varía, es decir, las importaciones crecen más que las exportaciones. Los cálculos del Fondo Monetario In-

ternacional indican que el deterioro de la balanza comercial, que podría ser atribuido al aumento de la factura petrolera, representa entre el 0.5 y el 1 por ciento del PIB. En El Salvador, una estimación gruesa del efecto podría estar entre 130 y 165 millones de dólares<sup>53</sup>, equivalentes al 0.8 y 1 por ciento del PIB. En pocas palabras, la crisis energética ha contribuido a profundizar el desequilibrio creciente ya existente en la balanza comercial.

Este déficit puede ser cubierto si el resto de las partidas de la balanza de pagos fuera positiva. La cuenta corriente, gracias a la recepción de remesas, contribuye a cubrir la brecha. La cuenta de capital y financiera, que registra las transacciones de activos reales o financieros entre extranjeros y locales, arrojaba un saldo positivo de 225 millones de dólares, a finales del primer trimestre de 2005. Este monto fue fundamental para cubrir el déficit de la cuenta corriente (192 millones) del período, el cual no fue cubierto por las remesas.

### 3.5. El impacto de la remesas, la dolarización y el tratado de libre comercio

Una variable importante que explica el comportamiento de la economía salvadoreña es la remesa, pues la evolución creciente, tanto de su valor como de su porcentaje del PIB, impacta en muchas de las variables micro

53. Los límites inferior y superior corresponden al 4 y 5 por ciento de las exportaciones del año 2004, más o menos el porcentaje que CEPAL ha calculado para El Salvador.

y macroeconómicas del país. Así, por ejemplo, la recepción de remesas permite cerrar, en parte, la brecha de la balanza comercial; pero no lo cubre en su totalidad (Gráfica 11). Para ello, la cuenta de capitales, muy probablemente a través de endeudamiento, debe arrojar superávit.

Por otra parte, el flujo continuo de dólares contribuyó, hasta el año 2000, a la paulatina dolarización no legal de la economía. Desde el año 2001, permitió la dolarización formal, legal y total de la economía. Sin este flujo constante, la dolarización expedita y sin tener que pasar por el ajuste de la balanza comercial no hubiera sido posible. No obstante, este colchón es limitado. En efecto, su límite comienza a ser perceptible cuando no alcanza para cubrir el déficit de la balanza comercial. Por el lado microeconómico, las remesas han contribuido a evitar un mayor deterioro de las condiciones de vida de las familias salvadoreñas. En efecto, los cálculos del Departamento de Economía de la UCA indican que si los hogares salvadoreños no contaran con el ingreso de las remesas, la pobreza subiría en, al menos, 10 puntos porcentuales. Es decir, que la emigración, el envío y la recepción de remesas se han convertido en una respuesta privada, efectiva desde hace más de diez años; mientras que la política pública apenas comienza este año y de una forma muy conservadora.

Adicionalmente, la emigración y el flujo de remesas han creado la llamada economía migratoria, que consiste en actividades económicas formales e informales establecidas alrededor de la emigración y los procesos subsiguientes. En la economía formal, son relevantes el traslado de remesas por parte del sector financiero, el tráfico de las telecomunicaciones y el transporte aéreo. En la economía informal, se destacan los encomenderos —personas dedicadas a trasladar remesas en especie y dinero, así como mensajes entre familiares—, y los “coyotes” —mo-

vilización ilegal de personas—. Otras actividades, las cuales se espera sean potenciadas con la entrada en vigencia del tratado de libre comercio, son la producción de bienes y servicios, destinados al mercado nostálgico, incluido el turismo, la alimentación y la diversión. Existen otros efectos sociales, culturales y políticos que trascienden este informe.

Para la economía real, la dolarización no tuvo mayor efecto, excepto para el sector financiero, al cual le facilitó una mayor integración financiera mundial, pero sobre todo regional (Centroamérica). A los otros sectores de la economía, la dolarización no hizo sino continuar con la tendencia existente. Más bien, la política monetaria restrictiva<sup>54</sup> es una de las causas del estancamiento económico. La dolarización eliminó los instrumentos de la política monetaria que podrían contribuir a mejorar el desempeño económico. Por otro lado, los cambios en la tasa de interés de la Reserva Federal de Estados Unidos y los procesos de devaluación o revalorización del dólar frente a las otras monedas importantes, se transmiten muy rápidamente al país, haciéndolo más vulnerable a los choques externos, provenientes de la política monetaria y comercial de Estados Unidos.

El tratado de libre comercio con Estados Unidos fortalece aún más la estrecha vinculación de la economía salvadoreña con este país. La mayor parte del comercio internacional salvadoreño (importaciones y exportaciones) es hacia y desde Estados Unidos. Asimismo, la dolarización vincula la dinámica económica nacional con el crecimiento estadounidense. Las proyecciones de crecimiento son de alrededor del 3 por ciento<sup>55</sup>. Por lo tanto, podría esperarse un aumento de la demanda por exportaciones similar al crecimiento. Según CEPAL, dado que la economía salvadoreña está estrechamente vinculada a la de Estados Unidos, la firma, ratificación y entrada en vigencia del tratado no es más que la consolidación jurídica de esta

54. De esterilización de los flujos de dólares.

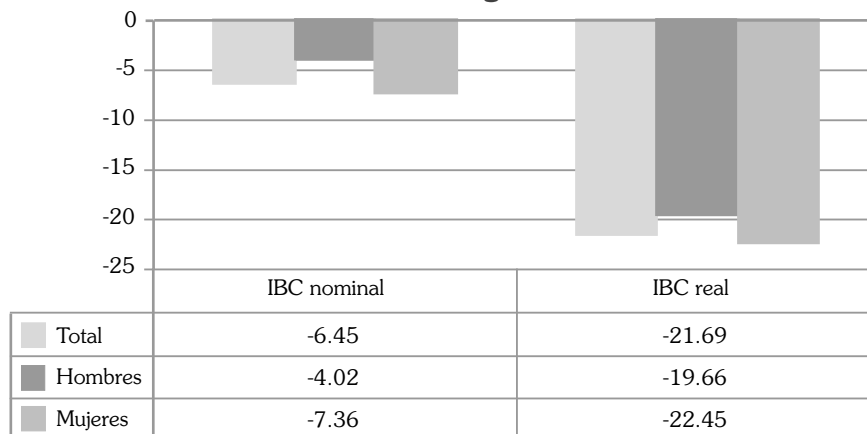
55. Existen varias proyecciones, de CEPAL, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que se encuentran alrededor de esta cifra.

dependencia, más que un cambio de las reglas del comercio. Por eso, CEPAL afirma que no cabe esperar cambios acentuados en el flujo comercial mutuo, como en México. No obstante, el tratado disminuirá la progresiva pérdida de la cuota del mercado, sobre todo del textil, desde que China entró a formar parte de la Organización Mundial del Comercio.

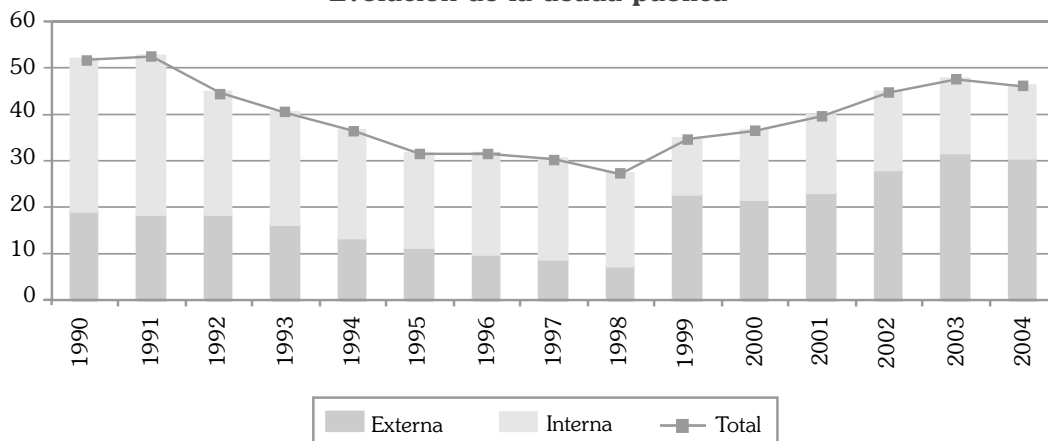
El Salvador no cuenta con estudios formales que profundicen en el impacto real del tratado. No obstante, se puede esperar un au-

mento de la demanda por la exportación de productos nostálgicos y un aumento de las importaciones de algunos productos básicos, sobre todo de maíz amarillo. Un estudio del Banco Mundial advierte que, en el peor de los escenarios, el 4 por ciento de los hogares salvadoreños experimentará una pérdida del consumo per cápita de un 2 por ciento, aproximadamente. Asimismo, un 7.5 por ciento de los hogares pobres enfrentará pérdidas de producto, lo cual equivaldrá a una disminución del 3.4 por ciento de su consumo per cápita.

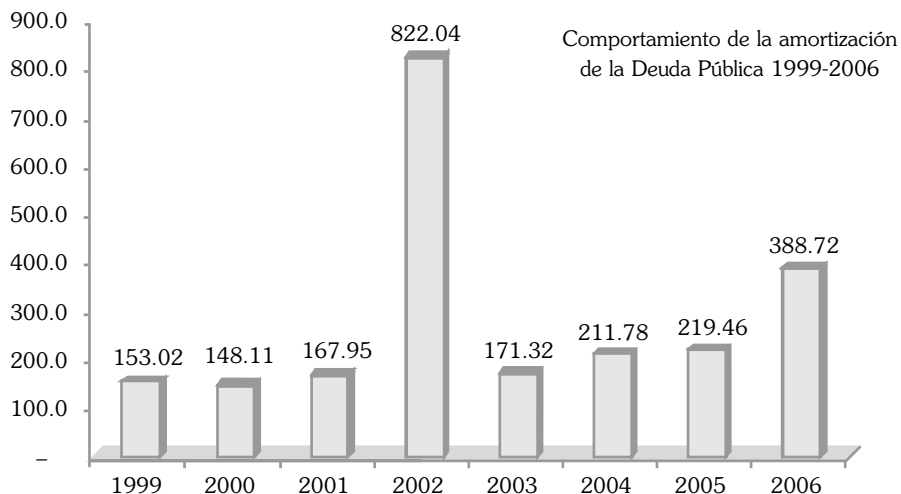
**Gráfica 6**  
**Evolución del IBC nominal y real**  
**Primer trimestre 2000 a segundo trimestre 2005**



**Gráfica 7**  
**Evolución de la deuda pública**

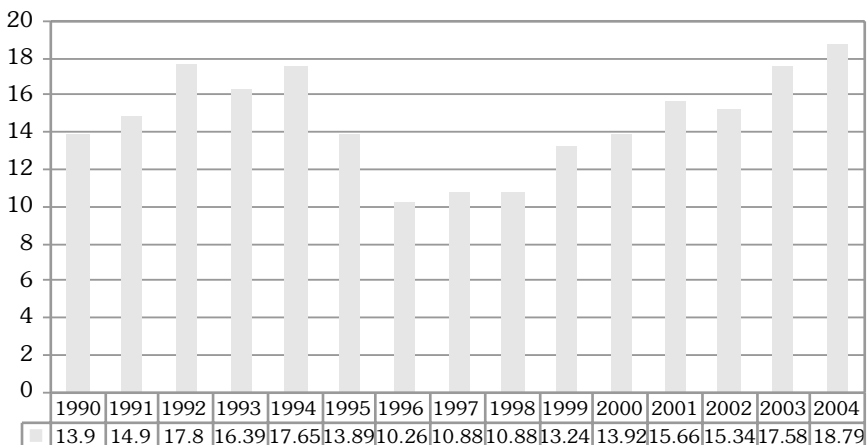


**Gráfica 8**  
**Amortización de la deuda pública**  
**(En millones de dólares)**

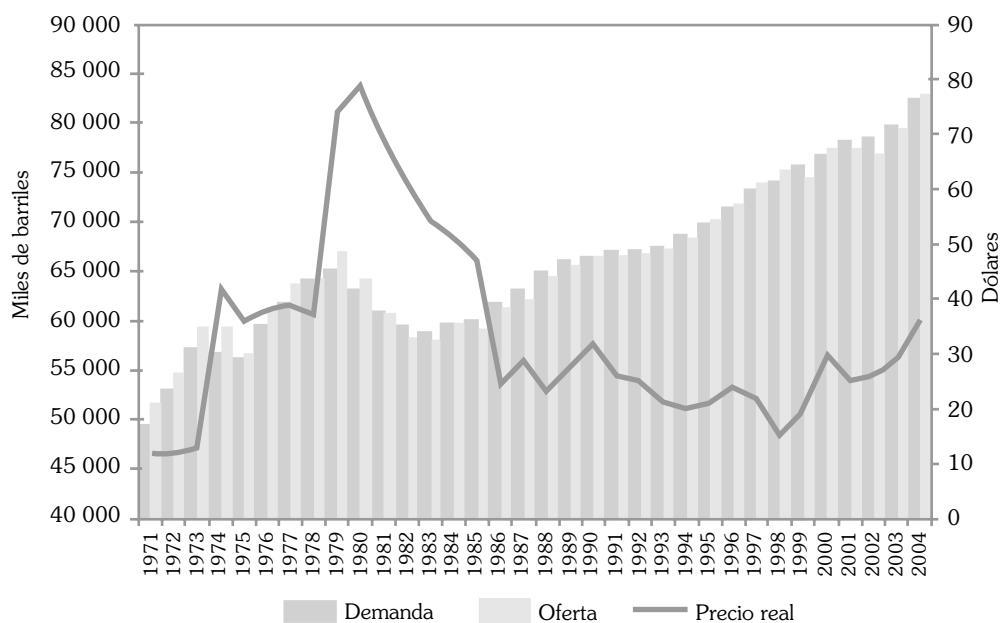
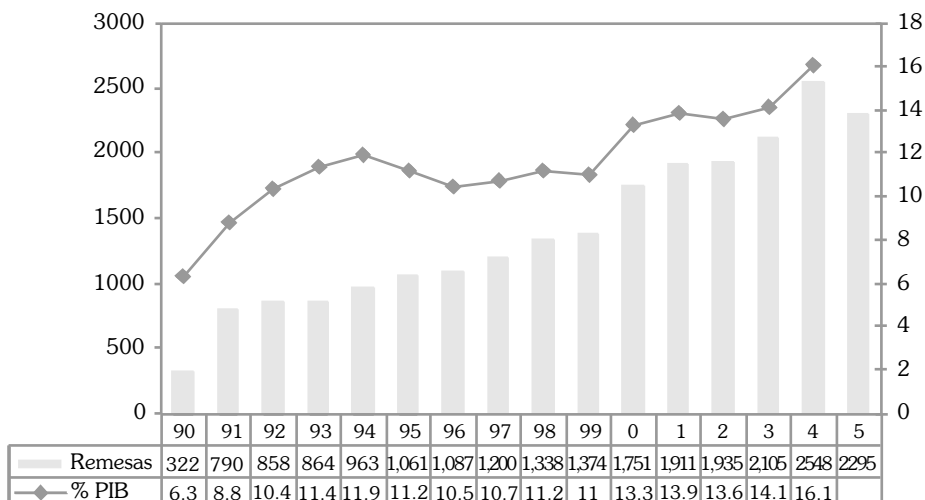


Fuente: Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto.

**Gráfica 9**  
**Déficit comercial como porcentaje del PIB**

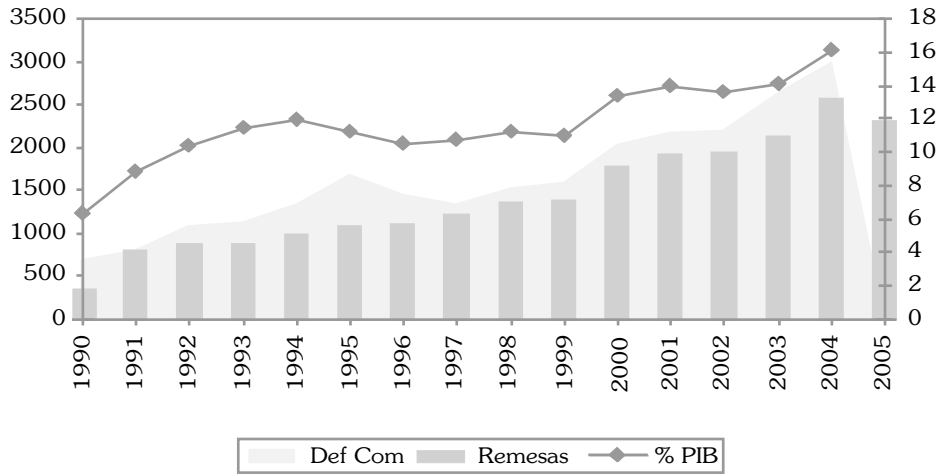


**Gráfica 10**  
**Evolución de la oferta, demanda y precios reales de petróleo**  
**(Dólares de 2003)**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas del Organismo Internacional de Energía (IEA) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

**Gráfica 11**  
**Evolución de las remesas en valor y como porcentaje del PIB**



#### 4. Conclusión

La proyección del crecimiento económico del país se encuentra entre el 2.2 y el 2.7 por ciento con un valor esperado del 2.5 por ciento<sup>56</sup>. Al detallar los sectores, CEPAL espera un crecimiento de entre el 1.6 y el 2.3 por ciento para “producción de bienes”. Es decir, aun tomando en cuenta el impulso positivo que el tratado pudiera tener, las perspectivas de crecimiento siguen siendo insuficientes. Por lo tanto, es imperioso avanzar en una reforma fiscal profunda. Algunos hablan de un pacto fiscal, entendido como la revisión de la política de gasto y del ingreso (tributaria y endeudamiento). Más pronto que tarde, el déficit fiscal y la deuda, en el contexto de la dolarización de la economía, imposibilitarán mantener baja la carga tributaria. En este sentido, las reformas fiscales, orientadas a mejorar los indicadores macroeconómicos y a apoyar la disminución de la desigualdad, o al menos, a no empeorarla, se imponen.

En términos sociales y políticos, no se puede obviar la virtual ruptura de ambos ámbitos. En 2005, al igual que en años anterior-

es, los ritmos y los tiempos de la política no han estado en sintonía con los ritmos y tiempos de la sociedad. Este desfase no se tradujo en crisis sociales inmanejables, pero sí en protestas y movilizaciones que, aunque puntuales y poco sostenidas en el tiempo, pusieron de manifiesto la inconformidad de ciertos grupos sociales con la forma cómo el gobierno de Saca respondió a sus demandas. Asimismo, ese desfase profundizó aun más el descrédito de la política (y de los políticos) ante la ciudadanía. En el año 2005, tanto la sociedad como la política salieron perdiendo. La primera no encontró una respuesta a sus demandas fundamentales, con lo cual el deterioro de sus condiciones de vida se profundizó, así como también su vulnerabilidad e inseguridad. La segunda, al no ser capaz de procesar y atender estas demandas, no pudo superar el descrédito ni los vicios y prácticas cuestionables, como el arreglo por debajo de la mesa, que tanto entorpece el buen desempeño de las instituciones y alimentan la desconfianza ciudadana hacia la política y los políticos.

En definitiva, en el año 2005, lo social, lo político y lo económico han tendido más

56. CEPAL, América Latina y el Caribe: Proyecciones 2005. Estudios Estadísticos y Prospectivos 32.

a la ruptura que a la integración. Esta dinámica viene de lejos. Por eso, no es casual que, desde 1992, no hayan faltado los análisis, muchas veces teñidos de preocupación, sobre la gobernabilidad y los peligros que la amenazan<sup>57</sup>. Las profecías de los más pesimistas no se cumplieron. En la posguerra no estalló la crisis de gobernabilidad general. Tampoco se cumplieron las expectativas de los más optimistas. La gobernabilidad democrática no es una realidad efectiva, sino un

sueño. Es cierto que no se han dado situaciones de ingobernabilidad abierta, pero la gobernabilidad lograda siempre ha estado amenazada por dinámicas sociales disruptivas que, intermitentemente, desde 1992 hasta 2005, han puesto de manifiesto el divorcio existente entre la sociedad y la política, así como la inviabilidad social del modelo económico prevaleciente.

San Salvador, 21 de diciembre de 2005.

57. Uno de los mejores ejemplos de esta preocupación es el IV Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE, 2003), denominado, precisamente, "Gobernabilidad en democracia: el compromiso de todos". Hace poco, en el contexto del inicio de la campaña electoral de 2006, el presidente Saca dijo que el principal reto de su gobierno era la gobernabilidad. *Cfr.*: "Saca asume reto de gobernabilidad en su mandato". *La Prensa Gráfica*, 14 de noviembre de 2005, p. 8.