

# Editorial

## *Modelo agotable*

El año 2003 terminó con tres diagnósticos sobre el estado de la nación. Aunque provenían de instituciones diferentes y fueron elaborados desde perspectivas diversas e intereses también diversos, de una u otra manera, los tres coinciden en lo fundamental —aunque tal vez sus autores no estarían dispuestos a reconocerlo de forma abierta. En efecto, los informes de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), su centro de pensamiento, y el del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) coinciden en señalar que el modelo salvadoreño actual se encuentra agotado y necesitado de reformas urgentes y, hasta cierto punto, profundas. Si bien las dos primeras instituciones difieren de la tercera, en cuanto al grado de agotamiento, y la primera modificó su postura y aceptó, de forma incondicional, la propuesta electoral del partido de gobierno, la envergadura de la reforma reclamada habla por sí misma. En noviembre, la gran empresa privada organizada pidió gobernabilidad; poco después, sus intelectuales pidieron creatividad e innovación y, al final del año, Naciones Unidas pidió cambios profundos en el modelo neoliberal.

No interesa aquí comparar estos tres informes, sino señalar las razones que respaldan estas peticiones. Para ello, nos serviremos del informe de Naciones Unidas, el más completo y comprensivo (*Informe sobre desarrollo humano. El Salvador 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización*). No nos detendremos en los logros, porque de eso se encargan el gobierno y la gran empresa privada y porque es un mal punto de partida, pues con facilidad desemboca en el conformismo. Comenzar por los logros suele ser una coartada para no enfrentar el contraste abrumador entre las realizaciones y las metas que el modelo actual se propuso alcanzar.

## 1. El obstáculo fundamental: la desigual distribución de la riqueza

El Salvador no es el único país latinoamericano que atraviesa por una crisis de gobernabilidad. Los gobernantes, en su reciente declaración de Monterrey (2004), reconocen esa crisis y el asedio que unas sociedades cada vez más insatisfechas y sublevadas han puesto a sus gobiernos. El presidente chileno reconoció que América Latina es el continente con la mayor desigualdad del mundo. En El Salvador también se reconoce la existencia de esa crisis, aunque se discrepa sobre su gravedad. Hay quienes piensan que el país todavía puede continuar soportando las consecuencias devastadoras del modelo neoliberal.

En la vida pública salvadoreña se detectan manifestaciones de esta crisis. La población participa poco en la vida nacional y, por lo tanto, su incidencia en ella es muy reducida. No existe consenso sobre las políticas públicas, ni se pretende. Por eso, se tolera la mínima participación, en los asuntos públicos. La institucionalidad, incluidos los partidos políticos, es anticuada y patrimonialista, pues no expresa, ni canaliza las demandas de la población. Tampoco posee capacidad para administrar los conflictos, que las reivindicaciones de los sectores sociales provocan. La separación de poderes es nominal, puesto que predomina el centralismo del poder ejecutivo, no existen órganos de control, ni sistemas para rendir cuentas. Tampoco hay acceso a la información pública. Las reformas introducidas por los acuerdos de 1992, aunque relevantes para lo que entonces se pretendía, se quedaron cortas. Por eso, conviven dos realidades contradictorias, la institucional, imbuida de formalismos, y la realidad de la población. Los medios de comunicación de masas son bastante conservadores y controlan de forma bastante rigurosa la opinión pública, tanto que se podría hablar de un régimen mediático. En el ánimo de la población predominan la desilusión y el escepticismo. Consecuencia de ello es el descrédito de la democracia.

En otro orden, el deterioro de los índices macroeconómicos, orgullo de todo gobierno neoliberal, es evidente. Aunque el gobierno todavía insiste en ellos para defender la racionalidad de sus políticas. Sin embargo, esto sólo lo puede hacer seleccionando unos cuantos indicadores —como el de la inflación— de signo positivo, mientras se olvida del resto. Sus presentaciones sobre la situación macroeconómica son muy poco objetivas. La poca inversión, tanto externa como interna, es signo indiscutible de debilidad. Los déficit comercial y fiscal se han venido deteriorando, desde el año 2000. El mismo presidente Flores lo ha reconocido al anunciar que, en un futuro próximo, el país enfrentará un ajuste fiscal, pues gasta más de lo que tiene. Los informes sostienen que el país es poco competitivo, es decir, no está preparado para participar con éxito en el mercado global. No obstante estas señales, El Salvador ocupa todavía el segundo lugar en la escala latinoamericana de libertades económicas; pero, en cambio, está en el penúltimo en la de aprecio al régimen democrático. Es

difícil respaldar un régimen irrelevante o insignificante. Una cultura democrática tan débil representa un desafío para la gobernabilidad, puesto que abre espacio a nuevas formas de autoritarismo, las



cuales ya son aceptadas sin reparos y con una rapidez asombrosa.

La raíz de la crisis es el aumento de la desigualdad y la exclusión social. La brecha entre el ingreso de los de arriba y los de abajo —tal como los expresa las mediciones más comunes—, agravada por un presupuesto insuficiente para los servicios sociales —la reducida inversión pública en dichos servicios, en lugar de tender a cerrarse, muestra la tendencia opuesta y, en este sentido, es un factor grave de inestabilidad. Esa desigualdad genera diversas exclusiones —de la juventud, de género, de la población rural, de la ciudadanía, etc. La práctica de quince años muestra que es un sistema que crea, sostiene y amplía la desigualdad y la exclusión, ya de por sí muy marcadas, desde siempre. La cuestión aquí es que el régimen democrático es insostenible con unas brechas sociales tan grandes. Por eso, hablar de un sistema político democrático es una simple formalidad y es imposible avanzar hacia una mayor gobernabilidad, si antes no se comienza a revertir la desigualdad en el ingreso. Un reclamo de gobernabilidad consistente, por lo tanto, debe ir acompañado de una propuesta viable para reducirla.

La desigualdad se sintetiza en la pobreza —pese a la insistencia gubernamental, que sostiene que sus políticas la han reducido a la mitad. Según Naciones Unidas, más de cuatro de cada diez salvadoreños viven en condiciones de pobreza, es decir, casi la mitad de la población sigue siendo pobre. En los últimos dos años (2002), el 20 por ciento más pobre disminuyó su participación en el ingreso al 2.4 por ciento del total del ingreso nacional —cuando, en 1992, ascendía al 3 por ciento. En cambio, el 20 por ciento más rico alcanzó el 58.3 por ciento del ingreso total —en 1992, percibía el 54 por ciento. En cambio, el ingreso personal estimado de la población salvadoreña, residente en Estados Unidos, casi equivale al producto interno bruto de El Salvador. Esa población percibe entre cuatro y seis veces más ingresos que el salvadoreño promedio. Para que la mayoría de la población salvadoreña tenga acceso a los servicios sociales básicos —de salud, nutrición, educación, vivienda, agua

potable, saneamiento, electricidad y telecomunicaciones— hasta conseguir la cobertura universal, en el año 2015, es preciso hacer una inversión adicional de alrededor del 4.3 por ciento del producto interno bruto cada año. Esto supone una movilización ingente de recursos para el país. Ahora bien, con una carga tributaria de apenas el 11 por ciento del producto interno bruto, el margen de maniobra del sector público para enfrentar este desafío es muy reducido —independientemente del partido que gobierne. Para moverse en la dirección apuntada y así cumplir con el compromiso adquirido por el gobierno salvadoreño ante la comunidad internacional, la carga tributaria tendría que aumentar, al menos, el 55 por ciento, en los próximos años hasta llegar al 90 por ciento, en 2015. Si la carga tributaria no alcanza, al menos, el 15 por ciento del producto interno bruto, El Salvador no cumplirá dicho compromiso. Aun así, los recursos serán insuficientes y habrá, por lo tanto, que recurrir a la buena voluntad del sector empresarial.

Este sistema se sostiene gracias a que descansa en la cultura jerárquica y en el autoritarismo. Algunos de sus mecanismos más importantes son la concentración de poderes, la ausencia de controles y sistemas para rendir cuentas y unas instituciones tan débiles que son incapaces de controlar a los grupos de poder. En este contexto, la participación política y social no tiene mucha razón de ser. El resultado final es un sistema de simple conveniencia política, el cual privilegia a ciertos grupos, canaliza cuantiosas ganancias a sus cuentas bancarias y se asegura que los costos sean asumidos por las mayorías. Un sistema de tales conveniencias no puede ser democrático. La gobernabilidad no se agota en los tratados de los especialistas sobre el tema, sino que apunta, en directo, a la viabilidad del sistema. Ahora bien, un sistema que no pueda garantizar la vida de la población no es viable.

Hasta hace poco, el sistema salvadoreño demostró su fortaleza. Sorteó con éxito desafíos diversos como los acuerdos de 1992, pero la desigualdad ha llegado a ser tan grande que ha socavado su solidez, al punto de poner en cuestión su viabilidad, a mediano plazo. De ahí la preocupación de los sectores de poder más lúcidos, algo nuevo e importante. Nuevo, porque es un sector que, hasta ahora, había confiado ciegamente en las promesas del modelo neoliberal. Importante, porque es un sector con poder sobre las políticas socioeconómicas. Para quienes sufren la desigualdad y la exclusión, el modelo capitalista salvadoreño se agotó hace ya varios años. Ahora bien, las propuestas del sector privado para superar la ingobernabilidad son abundantes, pero poco precisas, en cuanto a medidas para cerrar la brecha social, incorporar a más sectores sociales y abrir espacios a la participación ciudadana.

Si la dimensión de la tragedia humana que esa desigualdad genera no hace mella en el egoísmo de quienes sólo contemplan la acumulación de riqueza, cabría, entonces, hacer un planteamiento pragmático y preguntar por la rentabilidad de mantener esa brecha social. No es aventurado que el

sistema político, más pronto que tarde, colapse, lo cual, sin duda, ocasionaría pérdidas importantes al capital. Pero no es necesario esperar su colapso para que el capital pierda rentabilidad. En la medida en que las condiciones socioeconómicas se deterioran, el asedio que la sociedad ha puesto al gobierno se estreche y el autoritarismo intensifique sus mecanismos represivos para sostener el orden actual, la rentabilidad del capital tenderá a ser menor. Estas pérdidas son mayores que las derivadas de una concertación social. Por eso, es más rentable negociar ahora una transición que continuar luchando contra la sociedad para conservar una apropiación tan desproporcionada de la riqueza nacional. No sería la primera vez que el capital hace sus números sobre qué le resulta más rentable. Cuando cayó en la cuenta que continuar la guerra civil representaba costos más elevados que concluirla, se dispuso a negociar su final. Pero, si la hubiera evitado, a través de una concertación, a mediados de la década de 1970, hubiera perdido menos. Es decir, tarde o temprano, el capital tendrá que llegar a unos acuerdos mínimos con la sociedad, los cuales pasan, inexorablemente, por una reducción de las desigualdades más chocantes. El capital encontrará más ventajas que desventajas en una concertación social que en el enfrentamiento. Es más, los términos para concertar una transición le son más favorables ahora que cuando la crisis se agudice.

---

La raíz de la crisis es el aumento de la desigualdad y la exclusión social [...] hablar de un sistema político democrático es una simple formalidad y es imposible avanzar hacia una mayor gobernabilidad, si antes no se comienza a revertir la desigualdad en el ingreso.

---

## 2. Sin mayor equidad no hay crecimiento económico

El Salvador ha sido presentado por diversos organismos financieros multilaterales como un ejemplo de políticas macroeconómicas prudentes y como una economía correctamente orientada al mercado. El presidente Flores todavía insiste en esta visión optimista tan poco realista. No desaprovecha ningún foro internacional como la cumbre de las Américas (Monterrey, 2004), la de Iberoamérica o Naciones Unidas para presentar al país y a su gobierno como modelos ejemplares de la política neoliberal.

Un análisis serio muestra, sin embargo, que la estabilidad macroeconómica es precaria (ver los últimos informes de la coyuntura económica del Departamento de Economía de la UCA, publicados en *ECA*). La manifestación más evidente de esta precariedad es la desaceleración de la tasa de crecimiento económico, desde mediados de la década de los noventa, la cual contribuye a ampliar los desequilibrios fiscales y a estancar, en algunos casos, y a hacer retroceder, en otros, el nivel de bienestar de la población. De no ser por las remesas, los inestables equilibrios económicos alcanzados y el nivel de consu-



mo de la última década hubiesen sido insostenibles. Tal como se dice en esta edición, ni siquiera la dolarización de puede sostener sin las remesas. En 1995, las finanzas públicas alcanzaron cierto equilibrio; pero desde entonces, el deterioro ha sido creciente —déficit fiscal progresivo, disminución del ahorro corriente, estancamiento de la inversión bruta y aceleración del crecimiento de la deuda. La desaceleración del crecimiento de la economía repercute en la recaudación fiscal, aunque su bajo nivel es crónico, en el país. De ahí la imposibilidad de financiar el gasto social y la inversión pública. El sector externo, uno de los pilares originales de la política gubernamental, no pudo soportar el crecimiento, en parte, por la caída de los precios internacionales, pero en parte, por pérdida de competitividad. Aunque cabría discutir si alguna vez estuvo preparado para entrar en esa feroz competencia mundial. En buena medida, el país ha sobrevivido con préstamos; pero en los últimos cuatro años, su capacidad de endeudamiento ha alcanzado el límite permisible. Esta dinámica de endeudamiento no es sostenible, a largo plazo. Sin modificaciones sustanciales en la política fiscal —un ajuste del orden del 3.6 por ciento, acompañado de la elevación de la carga tributaria, la cual debe pasar del 11 al 15 por ciento del producto interno bruto—, esta situación es insostenible.

A ella no se ha llegado por descuido. Al contrario, El Salvador ha sido extremadamente diligente en aplicar la política dictada por las instituciones financieras multilaterales y por Estados Unidos, desde 1990. Primero fueron el ajuste estructural, las exportaciones y la privatización; luego vino la sustitución del colón por el dólar y ahora el libre comercio. Sus gobiernos han creído con firmeza en el libre comercio y en la apertura sin restricciones. Pero, al cabo de quince años, ninguna de las tres metas propuestas —tasa de



crecimiento alta y sostenible, generación de empleo de calidad y reducción de la pobreza— se ha alcanzado. Los resultados positivos de los cuales el gobierno presume son más bien modestos —estabilidad de precios, reducción de las tasas de interés, modernización de la banca y las comunicaciones, exportación de productos maquilados, sobre todo textiles, y de ciertos productos no tradicionales, y unas cuantas nuevas empresas. Ni siquiera la banca, un sector privilegiado por la política gubernamental, se ha consolidado, no obstante su liderazgo regional, pues su deuda externa la hace vulnerable a un *shock*. En cambio, los fracasos son de mayor trascendencia —tasas de crecimiento bajas e insostenibles, poco empleo de calidad, crisis en la agricultura, peor distribución de la riqueza y deterioro de las finanzas públicas.

El gobierno salvadoreño se escuda en los factores externos para justificar su fracaso. Aunque el entorno internacional ha sido hostil y poco puede hacer un gobierno como éste para modificarlo, su impacto negativo encuentra el terreno abonado por los fallos y las omisiones de éste. Unos fallos y unas omisiones que sí pudo evitar o corregir. Entre éstas se encuentran la poca inversión privada nacional —y también externa—, una reforma fiscal pendiente, la opción simplista de competir con salarios bajos y no con el aumento de la productividad, una reforma institucional incompleta y en retroceso, el abandono de la función reguladora del Estado y el poco respeto a la ley. Ninguna de estas fallas u omisiones está relacionada con el entorno externo, sino con las políticas nacionales. Es más, ellas hacen al país más vulnerable a los cambios externos y, por lo tanto, que la repercusión de su hostilidad sea más negativa aún. Sin embargo, cabe preguntarse si es sólo desaprensión del gobierno y de los grupos de poder o si, además, la misma dinámica neoliberal empuja en dirección contraria a las metas anunciadas —o éstas sólo sirven para ocultar sus verdaderos fines.

Las consecuencias negativas en la mayoría de la población son evidentes. El colapso de la vida rural ha acelerado el proceso de urbanización y ha colocado una presión intolerable sobre los servicios públicos, el empleo y la seguridad ciudadana, en los núcleos urbanos más grandes. La incapacidad de éstos para absorber a la fuerza laboral desocupada en el campo ha contribuido a acelerar la emigración al exterior. En los últimos cuatro años, la mayor parte del empleo urbano ha sido creada en el sector informal, el cual se comporta como un sector empresarial no regulado, cuyos riesgos deben asumir forzosamente los trabajadores. Los varones predominan en el sector formal, no obstante haber experimentado éste una disminución, en los últimos años, mientras que las mujeres predominan en el informal y de maquila, es decir, son las más desprotegidas. La fuerza laboral está poco cualificada, posee una tasa de escolaridad baja, percibe salarios bajos y su productividad también es baja. Es barata, pero también es un obstáculo para desarrollar la tecnología que el aumento de la productividad exige.

Los tres informes citados arriba coinciden en que la apertura y la liberalización económica, en sí mismas, son insuficientes. En un país como El Salvador, con grandes atrasos en el campo tecnológico y sin servicios de apoyo adecuado, esas medidas no garantizan una inserción automática exitosa, en el mercado global. El bajo nivel del desarrollo tecnológico es un obstáculo poco valorado por los promotores del libre comercio del país. La investigación y el desarrollo de las ideas nunca han sido muy apreciadas. Tampoco la educación. Sin conocimiento y sin tecnología, el desarrollo sostenido es inalcanzable. La tecnología se adquiere, por lo común, junto con la maquinaria y el adiestramiento para usarla con eficiencia. Al no producir —o al no ser competitivo—, la apertura funciona en una sola vía, la de las importaciones, lo cual se refleja en el creciente déficit de la balanza comercial. En los últimos diez años, las exportaciones han sido débiles, pues la apertura no fue acompañada con políticas para fortalecer el aparato productivo nacional. De hecho, El Salvador posee un récord histórico de baja productividad. Aun cuando ha propiciado la apertura externa, esa política no ha conseguido el impacto anticipado, en cuanto a fortalecer al sector exportador y captar más divisas para financiar el crecimiento de largo plazo.

No obstante los esfuerzos del gobierno y del gran capital, y los puntajes altos que las calificadoras internacionales de riesgo todavía le otorgan, El Salvador es un país poco atractivo para la inversión. Aun cuando cuesta aceptarlo, los datos no engañan. Los dos países más atractivos de la región son Costa Rica y Guatemala. Los promotores de la apertura irrestricta todavía no aceptan que el país se encuentra mal clasificado, en varios indicadores internacionales, relacionados con la calidad de las llamadas “reglas del juego” —no promueve ni defiende la competencia libre y leal, su actividad comercial incumple regulaciones técnicas, sanitarias y fitosanitarias, mantiene cárteles y mercados segmentados, sus licitaciones son poco transparentes— y la eficacia gubernamental —evasión de impuestos y de la seguridad social, contrabando, corrupción etc. Estas calificaciones bajas se explican con facilidad. El Salvador, para decirlo con el término de moda, es poco competitivo, una aspiración prioritaria de la política gubernamental, pero inalcanzable mientras sus instituciones sean débiles. El dilema es cómo éstas podrían ser de otra manera, cuando el gobierno y el gran capital salvadoreño no toleran ser controlados por instituciones fuertes.

Es indudable que, en quince años, la estrategia económica no ha dado de sí lo que anticipó. Sus fundamentos eran y son débiles. La productividad nacional, el ritmo del crecimiento económico, la calidad y extensión de la infraestructura física, la tasa de escolaridad de la población, la calificación de la fuerza laboral, la institucionalidad y la protección del medio ambiente son, a todas luces, insuficientes como para considerarlas satisfactorias. Ni siquiera el pronóstico de la teoría del rebalse se ha cumplido. Al contrario, el poco crecimiento habido ha aumentado la desigualdad, pues el país ha sido



muy poco eficiente en trasladar sus exiguos frutos a la población de una manera equitativa. Es difícil que un país violento, con poco respeto por la institucionalidad, cuyo gobierno es poco eficaz y donde el nivel de corrupción es elevado, sea atractivo para la inversión internacional. Después de quince años, las estrategias adoptadas dan muestras indiscutibles de agotamiento. Por la misma razón, no es realista pensar que los tratados de libre comercio van a conseguir una distribución más equitativa de la riqueza nacional que la obtenida hasta ahora, ni tampoco que vayan a aumentar el crecimiento de la economía.

Por eso, los estudios mencionados proponen “autodescubrimiento”, innovación e institucionalidad como alternativas. Con matices, todas estas propuestas sostienen que una estrategia de crecimiento elevado y sostenido exige trasladar sus frutos a quienes tienen menos ingresos para disminuir la extensión y profundidad de la pobreza y la desigualdad. Los mecanismos para efectuar dicho traslado son conocidos: fomentar la productividad y el empleo productivo con énfasis en la mediana, pequeña y microempresa, reconvertir y modernizar los sectores productivos, en especial el agrícola, crear o completar mercados en sectores incipientes, corregir la desigualdad en la distribución de los activos, los ingresos y el poder, capacitar a la fuerza laboral, sobre todo en el campo tecnológico, garantizar la satisfacción de las necesidades básicas y la seguridad ciudadana, crear y sostener redes de protección social, prevenir las amenazas con una intervención gubernamental más decisiva, controlar sectores y actividades estratégicas, establecer mecanismos para rendir cuentas, democratizar las instituciones, dar acceso a información oportuna y veraz.

La experiencia de los últimos quince años ha demostrado que, sin equidad, no hay crecimiento, ni eficiencia económica. Así, pues, la equidad no es sólo un imperativo moral —exigido con fuerza por la enseñanza social de la Iglesia católica—, sino también una condición indispensable para el mismo crecimiento económico. Pero la equidad no estaba incluida en el modelo actual, ni tampoco aparece explícitamente en las propuestas provenientes del sector privado.

### **3. El desafío de la gobernabilidad: disminuir la desigualdad**

Unas desigualdades tan extremas como las que se dan en la sociedad salvadoreña sólo pueden ser sostenibles con un gobierno autoritario, pues un orden semejante sólo se conserva por la fuerza. En el siglo XX hay abundante evidencia de ello, así como también de sus consecuencias. En el gobierno autoritario, la negociación y la concertación no tienen cabida. Al no haber provisto la disminución de la brecha social de forma expresa y eficaz, la transición no ha derivado en la democratización de la sociedad y del Estado, sino en una mayor concentración de poder y en un mayor autoritarismo. La dinámica real impuesta por la realidad, no los deseos de los gobernantes,

reduce la democracia cada vez más al rito electoral, cuyo alcance es muy limitado, tal como lo fue en el pasado, antes de la guerra civil. La desigualdad, por consiguiente, no sólo atenta contra el desarrollo económico prometido, sino también contra la democratización buscada. Dicho de otra manera, mientras haya un nivel tan grande de desigualdad, no habrá desarrollo económico, ni democratización, ni, por lo tanto, gobernabilidad.

La desigualdad y el autoritarismo subsiguiente han deteriorado de forma sensible la legitimidad de la democracia así como también la del sistema político, en cuanto tal. La mayoría de la población salvadoreña se muestra indiferente ante ella e incluso muchos prefieren las formas autoritarias de ejercer el poder. La pérdida de legitimidad significa que la ciudadanía encuentra cada vez menos razones para aceptar el poder establecido. Esto significa menor reconocimiento de la autoridad del gobernante y también menor disposición a acatarla. La legitimidad no se consigue sólo por medio de las elecciones, sino también por la participación activa en el gobierno, la cual está relacionada con la canalización de las demandas sociales, la elaboración de pactos o acuerdos, la prevención del conflicto, cuando éstas son contrarias, y su satisfacción por parte del Estado. Sin embargo, la participación así entendida, no forma parte de la política nacional —las negociaciones que desembocaron en los acuerdos de 1992 continúan siendo una excepción. Los pocos intentos realizados hasta ahora para promover la participación han sido débiles y sin consecuencias y, lo que es peor, han generado más desconfianza. El plan de nación, resultado de un esfuerzo encomiable de diálogo y consenso, fue engavetado por el gobierno actual. La concertación es práctica común sólo en los sectores afines, pero no con los adversarios. Al comienzo de su mandato, el gobierno actual propuso grandes alianzas como el instrumento idóneo de gobernabilidad y transparencia, pero muy pronto se olvidó de su propia propuesta. El aislamiento, el conflicto político y social y, en último término, la imposición han sido la norma desde el año 2000. En la actualidad, el enfrentamiento es abierto y la polarización extrema, como nunca antes lo había sido, desde 1992. En vez de la concertación, predomina la confrontación, la cual se tiende a resolver por la fuerza y sólo cuando ésta resulta ineficaz, se recurre a otros medios.

La incapacidad para procesar las demandas sociales y, por lo tanto, para evitar el conflicto ha socavado la estabilidad. La cuestión no es la existencia o inexistencia de conflictos sociales. Estos son norma en una democracia, precisamente, porque acepta la diversidad y la representación de intereses, con frecuencia contrapuestos. El desafío del gobierno democrático es cómo procesarlos o gestionarlos. La forma democrática es la relación constante con los diversos sectores, la cooperación entre los órganos y poderes estatales, y la confianza en la reacción del gobierno, fundada en cierta anticipación de la política pública. La autoritaria es el sometimiento de los órganos y poderes al ejecutivo y la superación del conflicto también por el sometimiento y la

fuerza. En el régimen democrático, la separación, la independencia y el equilibrio de poderes, la confianza y la credibilidad entre éstos y el apego estricto a la ley son norma. De ahí se derivan su legitimidad y la seguridad ciudadana. En definitiva, la diferencia entre uno y otro régimen viene dada por la forma de administrar el conflicto social.

La ingobernabilidad surge cuando el régimen no es capaz de procesar el conflicto. Por consiguiente, cuando se pide gobernabilidad, se pide enfrentarlo con medios democráticos. Ahora bien, en lugar de disminuir, en los últimos cinco años, los conflictos sociales, sobre todo los sectoriales, han aumentado de una forma asombrosa. El gobierno actual ha sido incapaz de prevenirlos o contenerlos, lo cual evidencia su agotamiento y, en particular, el agotamiento de su ejercicio autoritario del poder. Los más graves han surgido, además, en sectores no tradicionales —deuda y reactivación agrarias, ordenamiento y tarifas del transporte público, reforma de la salud, salarios en educación, deterioro del valor de las pensiones, compensación para ex patrulleros y lisiados, legislación laboral de la maquila, consecuencias socioeconómicas de los tratados de libre comercio, etc.— y por circunstancias fortuitas. Un buen gobierno hubiera podido evitarlos con medidas preventivas y oportunas. Pero esto no fue posible, porque la institucionalidad es obsoleta ante los desafíos que plantean los sectores emergentes y las nuevas realidades nacionales y regionales. La prodigiosa cantidad de vetos —más de 40, en cinco años— del poder ejecutivo es consecuencia directa de la ausencia de concertación y acuerdos. El retraso en la aprobación del presupuesto nacional obedece a la poca coordinación existente entre poderes y partidos. La polémica entre el poder ejecutivo y el judicial, a propósito de la delincuencia y la protección de los menores, es, de nuevo, debida a la descoordinación, pero también a falta de confianza y credibilidad entre ambos. Las malas relaciones entre el poder ejecutivo y los gobiernos locales se originan en la intolerancia a la independencia, pero también al equilibrio de poderes.

Cuando el Estado es fuerte y sus políticas son el resultado de la concertación y su garantía descansa en pactos o acuerdos, sus posibilidades de éxito ante los desafíos que le plantean los diferentes grupos y sectores sociales y del entorno son mayores. En su fortaleza encuentra la seguridad necesaria para emprender los cambios exigidos por los desafíos. Aun un cambio de gobierno no supone inestabilidad, ni genera zozobra, en el sector privado, porque se conoce de antemano el curso que tomará la administración pública. Desde esta perspectiva, las elecciones serían un acontecimiento más bien normal, en la vida nacional. Se emplearía menos tiempo en la campaña electoral, se gastaría menos dinero en propaganda y se derrocharían menos energías, las cuales estarían mejor empleadas en otros campos del quehacer nacional. Por ahora, esto no es más que un sueño, porque las principales fuerzas sociales y políticas todavía no comparten la misma visión sobre el orden socioeconómico y porque la burocracia estatal es muy poco profesional. La estabilidad y la

gobernabilidad se alcanzarán cuando el gobierno salvadoreño responda a las necesidades más apremiantes de la población, cuando su desempeño sea eficaz y cuando genere, a consecuencia de lo anterior, confianza en esa capacidad.

---

La experiencia de los últimos quince años ha demostrado que sin equidad, no hay crecimiento ni eficiencia económica. Así, pues, la equidad no es solo un imperativo moral —exigido con fuerza por la enseñanza social de la Iglesia católica—, sino también una condición indispensable para el mismo crecimiento económico.

---

La ingobernabilidad es la otra cara de la medalla. Surge cuando la institucionalidad se vuelve obsoleta, es decir, cuando ya no atiende las demandas de la población, buena parte de ellas originadas en las enormes desigualdades existentes. Al no haber respuesta, hay conflicto. No se trata del conflicto tradicional entre el capitalista y la clase trabajadora organizada, sino de una serie de ellos, a veces simultáneos y no relacionados orgánicamente. Son movimientos locales, que exigen reparar una injusticia. Con frecuencia, este reclamo está cargado de ira e incluso de sed de venganza contra la explotación y la discriminación. Por lo general, son protestas muy nacionalistas, es decir, antiestadounidenses y contrarias a los tratados de libre comercio y a la globalización. Por eso, su hostilidad va dirigida también contra los grandes capitales salvadoreños, que respaldan las políticas estadounidenses y la apertura irrestricta del mercado nacional. La población, en particular la clase media, todavía espera el bienestar prometido por el ajuste fiscal inicial, la privatización, la inversión externa, la dolarización y la apertura comercial. Encuentran justificación para su nacionalismo en las tradiciones, pero, por lo general, éstas no suelen ser muy antiguas, bastantes se remontan a finales del siglo XIX. Sus dirigentes son locales y populares, no responden a la política tradicional y a veces recurren a la violencia sin escrúpulo.

Estas demandas concretas encuentran poco eco en los partidos políticos tradicionales, más dados a hablar de disminuir la pobreza en general, que a enfrentar estos nuevos desafíos. Dado que su motivación es reivindicativa y local, es discutible que esta protesta se llegue a convertir en un movimiento político nacional unificado. Sus dirigentes y seguidores no están muy dispuestos a traspasar la frontera de lo local y a sustituir la reivindicación por el interés político partidario. Sin embargo, es comprensible que su proliferación, cause zozobra en el capital y que éste pida al gobierno detener tales protestas. Pero sólo hay un medio eficaz para ello: una institucionalidad fuerte y menos desigualdad, entre sectores y en todos los niveles sociales. Esta solución supondría, por otro lado, poner fin a los privilegios económicos y políticos de los grupos de poder, los cuales son posibles por la enorme discrecionalidad

con la que el ejecutivo ejerce su autoridad. Es paradójico que el sector privado reclame institucionalidad sin dar señales claras de su disposición a renunciar a tales privilegios y a poner fin a esa discrecionalidad. Al contrario, el



tono de la campaña electoral en curso apunta en la dirección opuesta. De hecho, es el sector que más protesta cuando ve sus privilegios en peligro.

El derecho, que debiera ser el fundamento de la estabilidad, es fuente de inseguridad. No por falta de leyes, que las hay abundantes, sino por la discrecionalidad con la cual las instituciones las aplican. Este es un viejo problema, que se remonta a una transición que dejó en sus puestos a los mismos funcionarios responsables del fracaso del sistema judicial y de la institucionalidad, en general (ver el editorial de la edición de *ECA*, 2003, 661-662). La inoperancia institucional es escandalosa; la que funciona es formal y reducida a la mínima expresión. Sin embargo, la ausencia de controles una simple causalidad, sino que tiene un propósito específico, proporcionar al poder ejecutivo esa enorme discrecionalidad, esencial para privilegiar a los grupos de poder, aun cuando sea incompatible con la gobernabilidad. Este hecho es el que genera desconfianza e incertidumbre. Por lo tanto, los sectores privilegiados, los mismos que exigen gobernabilidad, para ser consecuentes con su petición, debieran aceptar de buena gana la supresión de sus privilegios.

Esto supone prescindir de la discrecionalidad y de la dualidad de funciones, es decir, es indispensable separar las funciones jurisdiccionales de las contralorías, al poder ejecutivo de las superintendencias y de la defensa del consumidor, a los partidos políticos y al poder ejecutivo de la instancia que rige las elecciones, a la Corte Suprema de Justicia de la administración del sistema judicial. De esta manera, los órganos estatales estarían obligados a rendir cuentas y el control público de la administración, que incluye acceso a la información, aumentaría. No hay otra manera para combatir la corrupción con eficacia, ni para aumentar la confianza en el gobierno y, por lo tanto, la gobernabilidad. El funcionario cuestionado por una ciudadanía celosa de sus derechos no debiera considerarse atacado, sino que, al contrario, debiera agradecer que se le brinde una oportunidad para explicar su gestión.

En un régimen democrático, los cambios exigidos por la gobernabilidad no atemorizan, porque éstos son considerados normales. La institucionalidad democrática, por su propia naturaleza, está sujeta a cambios continuos para evitar la obsolescencia. Sin embargo, la inamovilidad ha vuelto a la institucionalidad salvadoreña irrelevante. Por miedo a perder poder, es conservada férreamente al servicio de un Estado patrimonialista, aun cuando no responde a los desafíos de la realidad nacional. De ahí su irrelevancia. Esos desafíos se perciben mejor cuando el funcionario y la misma institucionalidad se mantienen próximos a la población. Esa proximidad es la mejor garantía de por dónde podrían ir los cambios necesarios, facilitaría el control social efectivo y así, su relevancia estaría asegurada.

Ante la crisis de gobernabilidad, Naciones Unidas, plantea tres opciones: mantener la tendencia actual, lo cual equivaldría a profundizar la crisis; introducir algunas reformas superficiales para sobrevivir o intentar una reforma institucional a fondo, a partir de consensos nacionales. Las dos primeras opciones socavarán aún más la gobernabilidad, es decir, el enfrentamiento entre los órganos estatales será mayor y más constante, y habrá, además, más conflicto social. Si se decide continuar con la tendencia actual, el deterioro será más rápido; si se escoge la segunda opción, será más lento, pero inevitable. Un gobierno de ARENA dudará entre la primera y segunda opción y coqueteará con la tercera; pero es muy poco probable que se atreva a construir consensos para emprender una reforma institucional, que lleve a la gobernabilidad deseada. El tercer gobierno de ARENA y su campaña electoral no dan pie para pensar de otra manera, aun cuando uno de los argumentos que esgrime contra el FMLN es que éste sería causa de ingobernabilidad. En cambio, un gobierno del FMLN se inclinará por construir una gobernabilidad a partir de consensos sociales, pero la tarea no será fácil, pues carece del liderazgo exigido para formar esos consensos.

La derecha reclama la gobernabilidad, pero no por lo que ésta representa, en cuanto a respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, la participación de la población, los mecanismos de control ciudadano sobre el gobierno, la vigencia de leyes y normas, la relevancia de las instituciones, la eliminación de toda forma de discriminación, la prioridad de las necesidades y aspiraciones de la población, sino que su pretensión es mucho más modesta. Reclama gobernabilidad ante la posibilidad de que el partido de izquierda controle el poder ejecutivo como resultado del voto de la ciudadanía. Por eso, no es razonable pensar que si se mantuviera en el poder, impulsaría la tercera opción. Y, por otro lado, también se opondrá a cualquier consenso que la izquierda intentara construir para gobernar. Es casi seguro que acosará y ahogará financiera y políticamente a un gobierno del FMLN. Dicho de otra manera, la derecha es un factor de inestabilidad e ingobernabilidad, puesto que es incapaz de pensarse a sí misma en la oposición. Sin embargo, hay que aprovechar su exigencia de gobernabilidad para tomarle la palabra.



Si el nuevo gobierno no impulsa cambios, se adentrará cada vez más en una mayor inestabilidad y conflictividad social, las cuales se manifestarán, tal como ya se señaló, en nuevos y ruidosos enfrentamientos entre los órganos estatales y entre éstos y los diversos sectores sociales. En estas circunstancias, ningún partido político podrá cumplir sus promesas de campaña. La profundización de la crisis de gobernabilidad significaría menos eficacia gubernamental, menos y peores servicios públicos, mayor separación entre ciudadanía y funcionarios, irrelevancia de la ley, más centralización estatal y presidencialismo, descontrol de la gestión pública, incapacidad para resolver los conflictos sectoriales y concertar políticas nacionales, uso recurrente de la coacción y la fuerza para contener el descontento creciente. En suma, menos legitimidad democrática y menos confianza de la población en el sistema democrático, pues lo asociará con la ineficiencia y el conflicto. Este sería el caldo de cultivo ideal para el surgimiento de un líder populista y autoritario, en la periferia del sistema. Estas circunstancias repercutirán de inmediato en la inversión, la calificación de riesgo, el ya precario equilibrio financiero y fiscal, el desempleo y la inseguridad ciudadana.

---

La desigualdad, por consiguiente, no solo atenta contra el desarrollo económico prometido, sino también contra la democratización buscada. Dicho de otra manera, mientras haya un nivel tan grande de desigualdad, no habrá desarrollo económico ni democratización ni, por lo tanto, gobernabilidad.

---

Si se intentara sobrevivir sin reformas serias, es probable que haya algunos cambios para corregir los abusos más escandalosos. Pero esto no evitará el conflicto, porque lo más probable es que esas reformas no sean consensuadas, sino impuestas, y su alcance será, forzosamente, limitado. Con esta argucia, el partido de gobierno podría evitar los cambios, pero heredaría al siguiente una institucionalidad más débil, mayor desigualdad, menos recursos y menos margen para maniobrar.

En cambio, la construcción de la institucionalidad, a partir de consensos nacionales, haría de El Salvador un país más equitativo, fuerte y democrático. Las tareas para alcanzar esta meta son conocidas —descentralización y reorganización territorial, integración de la juventud en la sociedad, eficacia de los servicios públicos, resolución de conflictos y formulación consensuada de políticas públicas, nueva ley de partidos políticos para una mayor representación de intereses diversos e incluso contradictorios, conversión de la representación legislativa en un espacio para crear consenso, y aceptación del control ciudadano y de la obligación de rendir cuenta. En la medida en que estas reformas se hagan realidad, habrá estabilidad y menos conflicto. En

consecuencia, el sistema democrático sería mejor apreciado y obtendría más apoyo, habría mayor participación electoral y política y, por lo tanto, mayor legitimidad y autoridad en el poder ejecutivo y las autoridades electas.

El enemigo más importante de la institucionalidad fuerte y democrática no son los grupos de poder que ignoran que ciertos bienes son necesarios para el bienestar humano, sino su oposición férrea a distribuir de forma equitativa unos bienes que son comunes, pero que han sido acaparados por ellos de forma ilegítima. Por lo tanto, es necesario devolver lo que, por naturaleza, es patrimonio común.

San Salvador, 12 de febrero de 2004.

