

A propósito de la institucionalidad democrática y la gobernabilidad en El Salvador¹

La firma de los acuerdos de paz, junto con los desafíos políticos, económicos y sociales que trajo consigo, puso en el primer plano del debate público el problema de los requisitos institucionales básicos para avanzar en la democratización del país, así como el problema de la gobernabilidad (o ingobernabilidad), en una sociedad que, como la salvadoreña, no ha superado problemas estructurales de larga data, como la pobreza y la marginalidad extremas, y en la cual irrumpió con fuerza, en la posguerra, el agudo problema de la violencia social, con múltiples y diversas manifestaciones. Cada vez es más claro, no sólo en El Salvador, sino en el resto de América Latina, que un orden democrático necesita, para constituirse y perdurar, de un sólido entramado institucional, que dé cuerpo a las reglas, los valores y las prácticas propias de la democracia.

Asimismo, es cada vez más claro que la ausencia o la excesiva debilidad de tal entramado institucional no sólo abre las puertas al riesgo de la reversión autoritaria, sino que impide el procesamiento político de las demandas sociales. Cuando esto sucede, se hace sumamente difícil la gobernabilidad de las sociedades y la inestabilidad, el desorden y el caos aparecen en escena, haciendo más grave la situación. Así, pues, entre solidez institucional y gobernabilidad —al igual que entre debilidad institucional e ingobernabilidad— hay una estrecha relación. Sin embargo, no se trata de conse-

guir cualquier gobernabilidad, sino una gobernabilidad democrática. Para ello no basta con que haya un sólido entramado institucional, sino que éste debe estar edificado a partir de la legalidad, la transparencia y la racionalidad.

¿Cuál es el estado de la institucionalidad en El Salvador, a diez años de firmados los acuerdos de paz? ¿Se puede hablar de la edificación de una institucionalidad democrática? ¿Cuáles son las debilidades institucionales más notorias? ¿Hacia dónde va el país en materia institucional? ¿Cómo se relaciona la debilidad institucional con la gobernabilidad democrática?

Este conjunto de preguntas —y otras del mismo tenor— invitan a una reflexión más detenida acerca del complejo problema de las instituciones y la gobernabilidad, pero no a partir de preocupaciones meramente teóricas, sino a partir de la realidad del país, en los últimos diez años. En una primera aproximación al problema en cuestión, a continuación se proponen diez tesis sobre la institucionalidad democrática, que resumen buena parte de lo que ya se sabe, tanto de la crítica situación de la institucionalidad del país como de los riesgos de una situación de ingobernabilidad, y que abren la pauta para posteriores discusiones sobre los retos que se le presentan a El Salvador, en materia de instituciones y gobernabilidad.

1. Texto de la charla impartida por el autor, el 27 de mayo del 2002, al personal de Cáritas de El Salvador, en el "Seminario taller sobre realidad nacional", coordinado por el Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA).

1. El Salvador, una incipiente *institucionalidad democrática* —es decir, un cuerpo institucional cuyo propósito es garantizar el respeto a la legalidad, la separación de poderes y la defensa de las libertades civiles y políticas de los ciudadanos— se inicia, prácticamente, con la firma de los acuerdos de paz, cuando se crean varias instituciones, destinadas a cumplir un rol protagónico, en la construcción de un régimen político democrático.

Antes de 1992, la dinámica institucional del país se orientaba a reproducir prácticas, normas y valores a tono con el carácter autoritario del régimen al cual servían de soporte. Ni siquiera cuando la transición democrática —para muchos analistas, desde 1982— da sus primeros pasos se produce un cambio sensible, en las instituciones existentes; antes bien, esos inicios de la democratización salvadoreña se hacen a partir del viejo soporte institucional —el de los fraudes, las camarillas, el clientelismo y el chantaje—, lo cual explica cuan endeble era entonces el naciente orden democrático, así como la perdurabilidad de una serie de hábitos autoritarios, en muchas de las instituciones forjadas en el pasado que, aunque insertas en nuevo contexto, tienen serias dificultades para ponerse a tono con las exigencias de la construcción democrática.

2. A partir de 1992, las instituciones claves en la construcción de un orden democrático son la Policía Nacional Civil (PNC), la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) y el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), cada una de ellas con un mandato específico, pero con una preocupación común: *defender la dignidad de los salvadoreños y salvadoreñas, y garantizar su seguridad civil y jurídica*.

Si bien es cierto que cada una de esas instituciones tiene un mandato específico —la Policía Nacional Civil, garantizar la seguridad de los ciudadanos; la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, proteger los derechos de los ciudadanos de los abusos del Estado; y el Consejo Nacional de la Judicatura, asegurar una administración eficaz, oportuna y transparente de la justicia—, su trabajo conjunto apunta al bienestar social y jurídico de los salvadoreños. Antes de 1992, lo que se tenía eran unos cuerpos de seguridad —Policía Nacional, Guardia Nacional y Policía de Hacienda— inspirados en una doctrina de la “seguridad nacional”, que veía a los ciudadanos como una

“amenaza” para el Estado, razón por la cual éste debía estar alerta para “controlar” cualquier brote de descontento social, aplicando las medidas que fueran necesarias para ello. Los mecanismos para proteger a la ciudadanía de los abusos del Estado brillaban por su ausencia; en consecuencia, los ciudadanos estaban inermes ante las decisiones sociales, económicas o políticas que emanaran de éste, por más lacerantes que fueran para su dignidad. Por último, en lo que atañe a la administración de justicia, no había instancia alguna que garantizara su transparencia, ni su eficacia, ni su legalidad; al contrario, lo que se garantizaba era la venalidad, la corrupción y la discrecionalidad de jueces y fiscales que, según conveniencias económicas o políticas, determinaban la justicia a aplicar en cada situación particular.

3. A la par de una nueva institucionalidad, los acuerdos de paz plantearon la necesidad de *cambios urgentes*, en muchas de las instituciones existentes, en su mayoría forjadas durante la época de predominio militar. Entre las instituciones llamadas a cambiar con mayor urgencia estaban la Fiscalía General de la República, la Corte de Cuentas de la República y los partidos políticos.

De la importancia de los partidos para el ejercicio político democrático se ha escrito hasta la saciedad. En el caso de El Salvador, donde no había tradición de competencia partidaria, era prioritario que los partidos se prepararan para encarar los retos de la competitividad política. A estas alturas, el saldo de los cambios partidarios, en la dirección apuntada, es más bien negativo, en tanto que aún persisten muchos de los hábitos tradicionales, en la política salvadoreña. En segundo lugar, de la Fiscalía General de la República también se esperaba un cambio, en orden a hacer de ella una instancia no sólo más independiente del ejecutivo, sino que también ofreciera una justicia pronta y cumplida a los ciudadanos. Era preciso superar el esquema en virtud del cual la Fiscalía General se subordinaba al partido de gobierno, el cual hacía de aquélla un coto cerrado para defender sus propósitos políticos. Diez años después de la firma de la paz, la Fiscalía General de la República ni ha ganado en independencia, ni se muestra más capaz que en décadas anteriores para garantizar una justicia pronta y cumplida a los ciudadanos. Por último, la Corte de Cuentas de la República debía convertirse, cuanto antes, en un orga-

nismo contralor, pues este era el requisito previo para que la institución dejara de ser una instancia “garante de la corrupción” y se convirtiera en una instancia fiscalizadora del manejo de los recursos públicos. Este paso no ha sido dado y, en consecuencia, la institución sigue siendo el nicho desde el cual el Partido de Conciliación Nacional puede ejercer presiones y chantajes —gracias a la información que maneja— sobre políticos y funcionarios, para así obtener privilegios, favores y poder.

4. Las *resistencias al cambio* no se hicieron esperar en aquellas instituciones heredadas de la etapa histórica anterior a la guerra. En su mayoría, estas instituciones han persistido en sus hábitos tradicionales y en un claro signo autoritario: discrecionalidad, abuso de poder, compadrazgos, corrupción y centralización excesiva en la toma de decisiones. La Corte de Cuentas de la República es quizás la institución que mejor ejemplifica la persistencia de los hábitos señalados.

La discrecionalidad de la Corte de Cuentas comienza desde el modo en el que es electo su presidente: la elección se realiza a partir de un arreglo nada democrático entre los partidos Demócrata Cristiano, ARENA y Conciliación Nacional —el cual considera la institución como de su exclusiva propiedad. Una vez entronizado, el nuevo presidente puede decidir la marcha de la institución, según le venga en gana y según sean las conveniencias de su partido, aunque ambas cosas —como bien lo sabe Rutilio Aguilera— no son siempre fáciles de conciliar. Los ámbitos privilegiados donde se ejerce la discrecionalidad del presidente de la Corte de Cuentas son las contrataciones de personal y los aumentos de salarios. Aquí es donde se compran las voluntades o se pagan los favores. Los criterios profesionales o técnicos para otorgar empleos o aumentos son lo de menos, puesto que hay otros criterios más importantes: pagar o cobrar favores, comprar lealtades y asegurar tratos beneficiosos para el futuro. En la misma línea, la Corte de Cuentas se ha convertido en uno de los mecanismos más eficaces para que diversos casos de corrupción pasen al olvido, incluido el sucedido en la misma institución, en tiempos de Ciro Cruz Zepeda, el cual fue convenientemente cubierto por su



sucesor, Rafael Flores y Flores. Tampoco faltan en la Corte de Cuentas los compadrazgos, los chantajes —sobre todo sobre aquellos que amenazan con alterar el reinado pectenista en la institución—, los abusos de poder y la centralización de las decisiones, en manos de su presidente, quien decide, en última instancia, hacia dónde se orienta la labor de los auditores.

5. La Fiscalía General de la República, la Corte de Cuentas de la República y los partidos políticos *no han podido dar el salto para convertirse en instituciones democráticas*; antes bien, continúan insertas, por muchos motivos, en esquemas institucionales autoritarios, propios de la época en la cual fueron concebidas.

Uno de los principales obstáculos para el avance de la democratización en El Salvador tiene que ver, precisamente, con la pervivencia de esquemas autoritarios, en estas instituciones. La razón de ello es que, después de todo, estas instituciones no sólo continúan siendo regidas por reglamentaciones predemocráticas —la Corte de Cuentas es, de nuevo, un buen ejemplo—, sino que sus principales responsables pertenecen, por edad y mentalidad, a una generación educada con indudables patrones autoritarios. Si se rastrea en las trayectorias de un Hernán Contreras, de un Ciro Cruz Zepeda, de un Francisco Merino —tres figuras de la Corte de Cuentas— o de un Belisario Artiga va a ser difícil encontrar antecedentes de compromiso con la democracia. Quizás no sea exagerado afirmar que en los partidos políticos, la Corte de Cuentas y la Fiscalía General de la República se han perfilado en la posguerra como “enclaves autoritarios” y que

eso no sólo les ha impedido convertirse en soporte de la democratización, sino que las ha llevado a ser una fuente de resistencias para el avance democrático.

6. Las nuevas instituciones —las que nacieron en el marco de un afán democratizador— se han visto *permanentemente amenazadas por la reversión autoritaria*, no sólo desde el exterior, sino desde sus propias filas. En este punto, los casos más aleccionadores son los de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Policía Nacional Civil, en cuyo seno se han incubado prácticas (y quizás filosofías) contrarias al espíritu democrático, que les dio origen.

Si no fue nada fácil arribar a un acuerdo que pusiera fin a doce años de guerra civil, mucho menos lo fue dar vida a las nuevas instituciones, las cuales se suponía serían el sostén del orden democrático, que se pretendía edificar, después del conflicto armado. El caso de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos es suficientemente conocido como para insistir en él: la época de Eduardo Peñate Polanco la dejó sumida en una situación de deterioro, de la cual a duras penas está tratando de salir. Del caso de la Policía Nacional Civil se sabe bastante, aunque no está por demás insistir en sus graves fallas institucionales: discrecionalidad y abusos de poder por parte de su actual director, Mauricio Sandoval; existencia de agentes vinculados al mundo del crimen, y una fuerte inclinación a las prácticas autoritarias, alentadas desde la dirección de la institución y desde la Presidencia de la República. Institucionalmente, la Policía Nacional Civil tiene todo para decantarse hacia el autoritarismo: su director es nombrado por el Presidente de la República, quien nombra a su vez al director de la Academia Nacional de Seguridad Pública —instancia encargada de formar a los agentes del cuerpo policial. Con ello, el presidente no sólo se asegura de la lealtad de los dos funcionarios, sino también que no haya fricciones entre ellos. Y el director de la policía tiene a su cargo la Inspectoría General —a través del nombramiento del Inspector General—, con lo cual los mecanismos de control interno se vuelven irrelevantes.

7. Entonces, en El Salvador existe una *institucionalidad democrática sumamente frágil*. Las instituciones diseñadas expresamente para ser soportes de un orden democrático, lucen débi-

les y sin energías suficientes como para trabajar por los objetivos para los cuales fueron creadas. Mientras tanto, las instituciones heredadas del pasado, en su mayoría, siguen funcionando como lo hicieron antes de la firma de la paz, es decir, sin capacidad para convertirse también ellas en soportes de la democracia.

Así, el país cuenta con dos grupos de instituciones: las creadas a partir de la firma de los acuerdos de paz y las que existían antes de su firma. En estas últimas es donde son más fuertes los resabios autoritarios y donde mayor es la resistencia al cambio. Por su parte, las nuevas instituciones no dan muestras de poder cumplir el cometido para el cual fueron creadas. La institución más débil es, a todas luces, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, que no da señales de tener las energías suficientes para encarar sus tareas de defender los derechos humanos de los salvadoreños. Mientras tanto, la Policía Nacional Civil, aunque con mayor fortaleza institucional, se caracteriza más por su proclividad hacia el autoritarismo que por su compromiso democrático. En otras palabras, la democracia salvadoreña no cuenta con el sostén institucional necesario para salir adelante y garantizar el bienestar civil y jurídico de los ciudadanos.

8. Que no haya una *institucionalidad democrática* sólidamente cimentada no quiere decir sino que la aplicación de las leyes y la toma de decisiones obedecen más a la arbitrariedad y a la discrecionalidad de quienes concentran en sus manos más recursos económicos y políticos que a las exigencias de la justicia y del Estado de derecho.

Tradicionalmente, en El Salvador las leyes no han sido iguales para todos, por más que existieran cuerpos constitucionales que así lo establecieran. Los que tuvieron más recursos económicos y políticos fueron siempre los más favorecidos por los responsables de administrar la justicia. Tras la firma de los acuerdos de paz, todo parecía apuntar a que esa situación cambiaría drásticamente, es decir, a que por fin las leyes ya no iban a ser sólo para que las cumplieran los pobres, sino iban a adquirir una verdadera universalidad. Doce años después de terminada la guerra, la arbitrariedad y la discrecionalidad no han desaparecido, en la aplicación de las leyes; aun sigue siendo una realidad que los que tienen mayor poder económico y político logran salvaguardarse de su imperio, mientras que quienes no tienen poder son puestos

con facilidad en la mira de la justicia. También la arbitrariedad y la discrecionalidad siguen siendo características del modo como deciden quienes controlan los hilos del aparato estatal. A nivel del ejecutivo es donde más notoria es esta forma de proceder. Tanto en la privatización de las pensiones de jubilación y las telecomunicaciones como en la imposición de la dolarización, lo que menos se ha hecho es seguir las reglas mínimas de racionalidad y legalidad.

9. Mucha de la *inestabilidad social del país y de la frustración colectiva* se debe, en buena medida, a la *debilidad institucional* señalada, lo cual conduce a la desconfianza y al recelo de los salvadoreños ante instituciones que parecen estar al servicio de personas y grupos particulares, y no en función del conjunto de los ciudadanos.

El Salvador está acumulando una serie de tensiones que, aunque de cuando en cuando salen a flote —en situaciones de conflicto puntuales—, todavía no han estallado públicamente de forma arrolladora. Mientras este momento no llega, las actitudes y los comportamientos violentos de todo tipo —y no sólo delincuenciales— van sirviendo de cauce al sin fin de frustraciones, que la población va acumulando día a día. Las raíces de la frustración colectiva tienen que ver, en lo fundamental, con las dificultades para acceder a los mínimos de seguridad y bienestar requeridos para llevar una vida digna. El desempleo, los impuestos siempre crecientes, los abusos a que están expuestos —y de los cuales son víctimas— los más débiles, el hacinamiento, la contaminación, la prepotencia de conductores de buses y microbuses y el alto costo de la vida, sólo por mencionar algunos de los factores socioeconómicos problemáticos, se convierten en barreras, a veces infranqueables, para el bienestar y la seguridad de la mayor parte de salvadoreños. Los sueños de una vida más digna se ven truncados por los golpes asestados por quienes tienen en sus manos el poder. La impotencia —el no saber a quién pedir cuentas; el no saber qué hacer para cambiar la marcha de las cosas— es la actitud existencial que va moldeando el talante de la población ante una realidad que no se puede cambiar y de la cual no se espera que pueda mejorar en el futuro.

La frustración y la impotencia se traducen en dos tipos de comportamiento aparentemente contradictorios, pero complementarios: la pasividad y

la *agresividad a flor de piel*. Se es pasivo (guanaco) ante quien tiene capacidad para nometer —ante quien tiene más poder y dinero—; se es agresivo ante quienes son vistos como más débiles. Unas instituciones débiles —incapaces de hacer eco de las demandas ciudadanas— son un buen aliciente para que la frustración y la impotencia sociales se expresen de forma violenta y por cauces ilegales. Después de todo, al no haber instituciones en las cuales confiar, no queda más que apostar a las propias fuerzas y al propio poder, con los subsiguientes abusos que habrán de darse, en una situación en la cual unos tienen más poder y fuerza que otros.

10. Fortalecer (y recuperar) las instituciones creadas con la firma de los acuerdos de paz y reorientar hacia la democracia las instituciones heredadas del pasado es un reto de primera magnitud para los salvadoreños. De lo contrario, no sólo el fantasma del autoritarismo seguirá rondando por El Salvador, sino que el *riesgo de arribar a una situación de ingobernabilidad* será mayor.

Hay que recordar que el meollo del tema de la gobernabilidad es la capacidad del sistema institucional de una sociedad para procesar las demandas de los ciudadanos, de modo que éstas no se expresen y canalicen al margen del sistema institucional vigente. Así, una sociedad es gobernable cuando las demandas sociales —con la diversidad que las caracteriza— encuentran cauce en las instituciones vigentes. Es decir, cuando éstas hacen eco de aquéllas, las asimilan y les dan una repuesta oportuna. Concretamente, la gobernabilidad democrática se sostiene en tres ejes: las instituciones del Estado, el sistema político y la sociedad civil organizada. En esta tríada de instancias, el sistema político tiene como una de sus principales funciones el ser intermediario entre las demandas sociales y las instancias estatales encargadas de darles respuesta.

¿Qué sucede cuando el sistema político falla en su función de intermediación y las instituciones del Estado se muestran incapaces para atender las demandas de la sociedad? Pues bien, cuando eso sucede, los diversos grupos sociales buscan cauces ajenos a la institucionalidad vigente para encontrar una respuesta. Si la sociedad se sitúa al borde de la legalidad para expresar sus demandas, se está a las puertas de la ingobernabilidad. En efecto, sociológicamente, una situación de ese tipo se ge-

nera ahí donde la sociedad *desborda*, con sus demandas, la capacidad estatal para atenderlas y darles respuesta. Los síntomas de que una situación de esta naturaleza ha surgido son, por un lado, las movilizaciones sociales violentas, la anarquía y el desorden social; por otro, la paralización gubernamental, la improvisación y las medidas de hecho.

Conviene recordar que El Salvador vivió una intensa crisis de gobernabilidad a lo largo de los años setenta, la cual se volvió más dramática a finales de esa década. En aquellos años, la violencia, el caos y el desorden marcaron la vida política social y económica. Los gobiernos militares —en mayor medida el del general Carlos Humberto Romero— no tuvieron más respuesta que la violencia represiva para contener la avalancha de demandas económicas, sociales y políticas, planteadas por los grupos sociales organizados. Después de la firma de los acuerdos de paz, en 1992, se logró una importante estabilidad política, una vez que la izquierda armada se integró al sistema político legal y se impulsaron varias reformas jurídicas y políticas, que garantizaban la competencia partidaria, el pluralismo ideológico y la libertad de expresión.

Sin embargo, la amenaza de una situación de ingobernabilidad ha estado presente desde el fin de la guerra civil. Esta amenaza tiene que ver, por un lado, con la indiscutible *fragilidad institucional*, que impide al Estado responder a demandas sociales urgentes, en materia de seguridad social, empleo, salud, vivienda y educación. Por otro lado, con la creciente desconfianza ciudadana en el desempeño político y con la apuesta de muchos salvadoreños por mecanismos extra legales y extra institucionales para resolver sus necesidades más urgentes. Con todo, decir que El Salvador vive en la actualidad una crisis de gobernabilidad es algo sobre lo que se tiene que debatir más a fondo. Empero, ello no obsta para reconocer que la amenaza

de una situación de ingobernabilidad es real y que no asumirla con toda seriedad puede impedir tomar las decisiones pertinentes para evitarla.

En definitiva, un país puede ser gobernable de una forma democrática o de una forma autoritaria. En El Salvador debe trabajarse por una gobernabilidad democrática, es decir, por una gobernabilidad en la cual el sistema político sea *intermediario efectivo entre el Estado y la sociedad*, y en la cual tengan plena vigencia la separación de poderes y el respeto irrestricto a las leyes, a la dignidad humana y a la justicia. Y ello sin olvidar que en El Salvador, como en el resto de países latinoamericanos, el problema de la institucionalidad democrática y la gobernabilidad se inserta en un contexto más amplio, caracterizado por la exclusión social, la pobreza y el deterioro de las condiciones de vida de la mayor parte de la población. No es fácil gobernar democráticamente unas sociedades en las cuales las mayorías están fuera de los circuitos de producción y consumo; tampoco es fácil crear unas instituciones sólidas ahí donde las urgencias de la sociedad están orientadas hacia la sobrevivencia.

Sobran quienes sostienen que mientras persistan la pobreza y la marginalidad, las sociedades latinoamericanas no van a ser gobernables democráticamente, ni van a poder contar con entramados institucionales firmes. Es posible que quienes opinan de esta forma estén en lo cierto. Pero, de todos modos, no es descabellado pensar que unas instituciones débiles y unos gobiernos autoritarios, lejos de aligerar la carga de la pobreza y la exclusión, la hacen más pesada para las víctimas de siempre.

Luis Armando González
Director del Centro de Información,
Documentación y Apoyo a la Investigación
(CIDAI)