

Comentarios

2001: una crisis social prolongada

Consideraciones preliminares

El año 2001 es un de los años más difíciles que ha vivido El Salvador. Aunado a los problemas de pobreza, exclusión y crisis económica, social y política, la sociedad salvadoreña tuvo que soportar dos terremotos y una sequía que dejaron cuantiosas pérdidas humanas y materiales. Desde el punto de vista social, estos acontecimientos han hecho más sombrío el panorama nacional. Para el caso, la línea de pobreza se incrementó, de acuerdo a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en un 10 por ciento; las oportunidades de trabajo, desarrollo humano y profesional fueron muy limitadas, los salarios continuaron congelados y el costo de la vida siguió en aumento. Estas y otras situaciones han generado en casi todos los sectores sociales cierto escepticismo y pérdida de confianza en el país y en sus instituciones. Los sectores sociales mayoritarios y medios parecen no encontrar los alicientes para apostarle al país en el futuro inmediato y a largo plazo. Sin lugar a dudas, la conjugación de estos elementos en el 2001 contribuyó a generar focos de conflictividad sociopolítica que amenazan la estabilidad del país y la convivencia ciudadana.

En el sector público, a excepción de la educación y de la salud que lograron ciertos cambios cualitativos en la prestación de servicios, la situación de los demás servicios sociales experimentó un mayor déficit de cara a las necesidades de la población. El Instituto Salvadoreño del Seguro Social y ANDA reprobaron en términos de calidad y eficiencia, al tiempo que, a lo largo del año, dieron fuertes señales de estarse decantando hacia su

privatización. Entre tanto, la recesión mundial y el incremento en el precio de petróleo provocaron que las empresas de electricidad incrementaran las tarifas de energía eléctrica, con el subsiguiente impacto sobre los sectores medios y populares. Las dificultades económicas fueron sentidas por prácticamente todos los salvadoreños, en especial por los trabajadores. El desempleo mostró de nueva cuenta sus asechanzas, especialmente con el “retiro voluntario” impulsado por el gobierno, el cual ha dejado a muchos hogares sin un ingreso fijo. Y, por si fuera poco, la violencia social continuó flagelando a la sociedad en general, socavando aun más la ya débil seguridad ciudadana.

Los problemas reseñados fueron una oportunidad perdida para fomentar la participación ciudadana e incrementar el capital social en aras a potenciar la incierta democratización del país. El Estado, con recursos limitados, se ha visto en serias dificultades para encarar de manera eficiente y prolongada la solución de los problemas más graves de El Salvador. Tampoco las alianzas, concertaciones y redes económicas, políticas y sociales fraguadas al calor de los dos terremotos han sido suficientes para vincular al sector público, al sector privado, a la sociedad civil y a la comunidad internacional en orden a conseguir unos mínimos de equidad y justicia. En su lugar, el gobierno de Flores prefirió seguir trabajando de manera unilateral, con un estilo autoritario y sobre el engranaje de un Estado institucionalmente débil y con prácticas de corrupción y oportunismo partidista, que han llevado a límites verdaderamente críticos las posibilidades de un cambio de marcha en la dinámica económica, social y política del país.

En fin, El Salvador tiene un legado de “viejos problemas” —deterioro de las condiciones de vida de los sectores mayoritarios de la población, incrementos de precios, estancamiento de los salarios, atrofia del aparato productivo, crisis del agro, inseguridad y violencia— que no sólo se han agravado en el 2001, sino que aparecen en el horizonte del año nuevo como amenazas reales, ante las cuales lo menos que puede hacerse es esconder la cabeza como el avestruz. El gobierno de Flores desaprovechó la oportunidad abierta con los terremotos de enero y febrero para impulsar un cambio de marcha en la dinámica socio-económica y política. En la actual coyuntura, no se vislumbra posibilidad alguna de cambio en la gestión gubernamental. En consecuencia, lo que cabe esperar es más de lo mismo desde las esferas gubernamentales. Lo cual quiere decir que los problemas viejos seguirán presentes en el año nuevo, agobiando la vida de los salvadoreños y haciendo más difíciles sus condiciones de vida.

En un contexto como el descrito, en el año 2001 no se logró fortalecer la maltrecha cohesión social de El Salvador. Por el contrario, se pudieron observar, en repetidas ocasiones, las actitudes negligentes del presidente Flores y de representantes de ARENA tendientes a excluir, en las decisiones cruciales, a sectores sociales claves en el quehacer nacional, bajo el pretexto de la politización de sus aportes. Este sesgo ideológico ha deteriorado más los lazos de cohesión social, haciendo más latente la amenaza de una crisis de gobernabilidad.

El Salvador requiere de un proceso abierto y continuo de acumulación de capital social, a través de la calidad y la cantidad de interacciones sociales de todos sus actores. En efecto, la falta de interacción social no fortalece los lazos de cohesión social y, a la larga, ello perjudica las posibilidades de alcanzar el desarrollo sostenible. Ahora bien, el capital social sólo se consigue a través de la participación ciudadana activa y organizada. Esta, a su vez, fortalece la estructura social y permite el desarrollo de normas o reglas de juego institucional. Si el Estado fomentara la participación ciudadana, las ventajas serían múltiples e intersectoriales. Así, por ejemplo, el Estado contaría con mayores dosis de estabilidad social; la empresa privada y la clase trabajadora se beneficiarían de la generación y distribución de la riqueza; y la ciudadanía organizada se beneficiaría directamente de los productos obtenidos en la gestión y ejecución de planes y proyectos del desarrollo social y comunitario.

Sin embargo, el problema es que las elites del poder económico no asumen que el Estado salvadoreño no es de su propiedad. Y es que cuando el aparato estatal se pone en función de los intereses de las elites económicas, entonces no se toma en serio la participación ciudadana ni la acumulación de capital social. Por el contrario, se cierran los espacios públicos, se obstaculizan las iniciativas de la sociedad civil y se eliminan las organizaciones sociales, especialmente los gremios de trabajadores. A lo largo de este año y en diversas instancias se ha puesto de manifiesto cómo actúan las autoridades públicas al respecto. Un caso ejemplar fue la dilatada elección del procurador de los derechos humanos, en la cual las iniciativas de la sociedad civil simplemente no contaron. Aquí, al igual que en otros ámbitos, lo que se impuso fueron los prejuicios, los argumentos subjetivos e ideológicos y, sobre todo, los intereses político partidistas.

En este sentido y de acuerdo con los sondeos de opinión pública del IUDOP, en el 2001 los niveles de apatía y el desinterés de los ciudadanos se han acentuado en términos porcentuales. Aparentemente, esto podría ser bueno para desarrollar el plan de gobierno sin que haya oposición de los diferentes actores sociales y políticos. No obstante, el costo social es muy alto, pues lo que se refleja en ello es la debilidad de los lazos de cohesión social, misma que acrecienta los riesgos de una situación de ingobernabilidad.

En términos sociales, en el año que acaba de finalizar se agravó el problema histórico y estructural de la desigualdad social. En consecuencia, ese es uno de los problemas sociales más serios que enfrenta el país en la actualidad. Los sectores sociales mayoritarios y los sectores medios cada vez tienen menos poder para negociar, para participar o para hacer valer sus derechos. A nivel del Estado, se valora la participación indirecta y pasiva de los ciudadanos, y en algunos casos la participación electoral. Al margen de esos espacios, no hay claras opciones para la población.

El examen de algunos temas económico-sociales del año 2001 —como la dolarización, los terremotos y las migraciones— revela lo mal que anda el país, así como los desastrosos que se han cometido desde las esferas estatales. Desde los círculos oficiales, se ha pretendido vender la idea de que el país tiene, en el año nuevo, unas perspectivas socio-económicas y políticas envidiables. De lo que se trata ahora —insisten— es de encarar con opti-

mismo el futuro luminoso que se abre a El Salvador, gracias a los esfuerzos de un gobierno comprometido con el progreso y el desarrollo nacional. Como veremos a continuación, los datos de la realidad ponen serios reparos a este "optimismo de derecha" que, con meras trampas publicitarias, quiere convencer a los salvadoreños de las bondades de la gestión de Flores.

Dolarización

En el 2001, la incipiente democracia salvadoreña experimentó un "golpe bajo" con la Ley de Integración Monetaria —conocida como "dolarización"—, que permitió la libre circulación del dólar junto con el colón. Al mejor estilo medieval, el gobierno central tomó esta decisión sin haber puesto el tema a discusión entre los diferentes actores sociales. Con una alta dosis de autoritarismo e improvisación, se hizo evidente, una vez más, que la sociedad civil no cuenta para nada en la toma de decisiones de alcance nacional y que los sectores sociales mayoritarios siguen careciendo de ciudadanía real y efectiva. Así las cosas, lo único que les queda es cargar con las consecuencias de unas decisiones arbitrarias e impopulares. En efecto —en franca contradicción con el discurso del presidente Flores de que tal medida le permitiría al país reactivar la economía y, a su vez, beneficiaría a los sectores sociales empobrecidos con un mayor acceso al crédito, a la vivienda y los servicios en general—, el impacto efectivo de la dolarización ha sido muy distinto a las previsiones gubernamentales.

A lo largo del 2001, la recesión económica se acentuó y los niveles de pobreza —ciertamente bajo el influjo de los terremotos— se elevaron significativamente. La dolarización no sólo dejó al país sin política monetaria, sino que ha servido para concentrar más la riqueza en la clase alta y media alta. Al interior de estas elites, aquellas familias que controlan la banca, la industria y el comercio han sido las más beneficiadas por la medida, mientras que el resto de sectores sociales ha tenido que ajustar sus ingresos a sus posibilidades reales, lo cual ha afectado su calidad de vida y sus posibilidades de desarrollo. En otras palabras, pese —y quizás debido— a la dolarización, aun persisten la distribución inequitativa de la riqueza, la



desigualdad y la exclusión social. Llama la atención que ante una decisión de un fuerte sesgo autoritario, la sociedad civil no haya sido capaz de reaccionar. Eso deja entrever que la sociedad no cuenta con instancias sociales y mecanismos institucionales capaces de defender los intereses de los sectores sociales marginados, así como de ofrecer alternativas viables para resistir o enfrentar los efectos nocivos de las medidas económicas tomadas por el gobierno.

Bajo esta consideración, este año arroja un saldo negativo para la sociedad. La población salvadoreña pareciera incapaz de salir del letargo permanente que siguió a la firma de los acuerdos de paz. La sociedad salvadoreña no sólo carece de líderes, sino que no cuenta con nuevos movimientos sociales que orienten el curso del país hacia esquemas de convivencia social justos y solidarios. En la misma línea, ese letargo podría ser síntoma de un cansancio y una apatía que, en el fondo, serían expresión de tensiones sociales irresueltas que podrían desembocar en una explosión de violencia incontenible.

En resumidas cuentas, decisiones gubernamentales como la dolarización han abierto las puertas al riesgo de la ingobernabilidad. El hecho de que la llamada clase política esté desacreditada y que los ciudadanos no tengan confianza en el gobierno y en las instituciones del Estado apuntan en la dirección de una crisis de gobernabilidad. En este sentido, el año 2001, en lugar de ver fortalecidas la cultura política democrática y la participación ciudadana, ha sido testigo del renacer de una cultura autoritaria, que aleja a los salvadoreños de la

tolerancia, el pluralismo y la responsabilidad compartida en la solución de los problemas más graves del país.

Los terremotos de enero y febrero

Los terremotos del 13 de enero y del 13 de febrero fueron una tragedia para El Salvador. Las pérdidas en vidas humanas y materiales no tienen parangón¹. Lamentablemente, este desastre evidenció que el país está sujeto histórica y estructuralmente a un conjunto de factores de vulnerabilidad física, económica, ambiental y social. Estos factores, concatenados entre sí, siguen inexorablemente afectando la calidad de los ecosistemas e hipotecando las posibilidades de desarrollo nacional. Si al impacto de los terremotos se suma la sequía, el panorama de El Salvador, en cuanto a las condiciones de vida de sus habitantes, se hace aún más sombrío. Llama la atención que, a pesar de los incalculables daños producidos por estos fenómenos, el gobierno central no haya tenido la capacidad de articular un plan de reconstrucción y desarrollo de alcance nacional, capaz de integrar al sector público y privado en esa ingente tarea. Haciendo caso omiso a las causas estructurales de la vulnerabilidad de los salvadoreños, el gobierno se dedicó a construir casas provisionales de lámina y madera, a desarrollar algunos proyectos de reconstrucción de viviendas² y a reparar la red vial. Por otra parte, el sector privado, a través de diferentes organismos no gubernamentales, actuó de forma desarticulada, perdiendo la oportunidad de aprovechar recursos humanos, técnicos y financieros de manera integral.

La reunión del Grupo Consultivo en Madrid (7 de marzo de 2001) puso de manifiesto la ausencia de concertación política y participación ciudadana. A pesar de que se elaboró un informe a cargo de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), el mismo no fue el documento oficial presentado en Madrid³. Asimismo, tampoco fueron incorporados los aportes de otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil. En el último momento —y con claros propósitos publicitarios—, el gobierno permitió la integración a la misión oficial de algu-

nos miembros de la sociedad civil. Esa fue la tónica gubernamental a lo largo de año: la exclusión de la oposición política y de la sociedad civil de la gestión y el manejo de los asuntos públicos.

Acciones del gobierno como las apuntadas constituyen una prueba contundente de que la voluntad política para la concertación y la participación ciudadana brilla por su ausencia. Lo que se ha tenido es un conjunto de respuestas aisladas encaminadas a responder a las emergencias, pero no un plan que favorezca la prevención y la mitigación de nuevos desastres. Ha quedado claro que el Estado no cuenta con una estructura interinstitucional que trabaje seriamente en reducir los niveles de vulnerabilidad social mediante la adecuación del modelo económico vigente. En consecuencia, tanto los terremotos como la sequía agudizaron más la pobreza y la desigualdad social. En términos de organización social, ni los desastres provocados por los terremotos ni la sequía fueron situaciones suficientes para que el gobierno impulsara un nuevo programa de desarrollo, basado en la concertación política y en la participación ciudadana. Sin embargo, un aspecto positivo frente a estos desastres fue la solidaridad del pueblo salvadoreño y la comunidad internacional. Gracias a estas acciones solidarias, la población damnificada pudo contar con alimentos, medicina, vestimenta y con materiales para la reconstrucción. Sin esta ayuda humanitaria, difícilmente el gobierno hubiera podido hacerle frente al estado de emergencia nacional.

En resumen, los terremotos de enero y febrero no sólo sacaron a luz las profundas fallas estructurales del modelo socioeconómico prevaleciente, sino que las agudizaron hasta niveles indecibles. La política no tuvo nada que decir ante el impacto de los desastres y el aparato gubernamental se paralizó en los momentos más críticos. Entre tanto, diferentes sectores sociales, medios de comunicación, iglesias, cuerpos de socorro y organismos no gubernamentales se movilaron —más con voluntad que con recursos— para brindar auxilio a las víctimas. Se trató de una situación paradójica: quienes tenían el mandato constitucional de res-

1. Ver Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI), "Consideraciones económicas, sociales y políticas del terremoto del 13 de enero", *ECA* 627-628, enero-febrero, 2001, pp. 29-58.
2. Ver Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI), "Los terremotos de enero y febrero de 2001 y el problema de la vivienda", *ECA* 633-634, julio-agosto, 2001, pp. 655-670.
3. Ver L. A. González, "Un necesario cambio de marcha en E Salvador", *ECA* 629, marzo, 2001, pp. 255-260.

ponder a la emergencia no lo hicieron, mientras que cientos de salvadoreños afectados salieron a las calles a ayudar a otros en peor situación que ellos. Algo que quedó claro en aquellos momentos dramáticos fue el enorme potencial de los salvadoreños para responder, con una determinación pocas veces vista y sin mayor preparación, a situaciones de desastre. Al mismo tiempo, quedó claro lo poco que pueden hacer, en situaciones de esa naturaleza, las instancias estatales cuando actúan de espaldas a la ciudadanía.

Migraciones

Otro aspecto que adquirió notoriedad en este año ha sido el incremento de las migraciones internas y hacia el exterior. Dada la permanente situación de vulnerabilidad y de inseguridad ciudadana, grupos de familias rurales afectadas por los terremotos emigraron hacia los grandes centros de concentración urbana. La ausencia de una estrategia de desarrollo a largo plazo en función de la población en condiciones de pobreza continúa arrojando a esta población hacia las principales ciudades del país, agudizando los problemas de espacio territorial, desempleo y delincuencia, entre otros.

Por otra parte, inmediatamente después de los sismos, la migración externa se incrementó significativamente. Obviamente las pésimas condiciones económicas y sociales, las escasas oportunidades de trabajo justamente remunerado y la inseguridad provocada por los terremotos también llevaron a muchos ciudadanos —tanto de los sectores sociales mayoritarios como de los sectores medios— a emigrar hacia países que les ofrecían mejores oportunidades de desarrollo.

El principal destino sigue siendo Estados Unidos. En este sentido, un logro positivo del actual gobierno fue haber logrado para los inmigrantes ilegales (y para los que ya se encontraban en aquel país) un programa de protección temporal, es decir, un permiso especial de permanencia. Sin embargo, este estatus que, de acuerdo a la información proporcionada por el gobierno, benefició a doscientos cincuenta mil salvadoreños tiene un tiempo limitado de vigencia, pero una vez venza el plazo establecido, nuevamente deberá enfrentarse la amenaza de la deportación —ahora condicionada por los atentados del 11 de septiembre en Nueva York y Washington—.

El panorama para las migraciones externas ilegales se ha vuelto más sombrío desde el punto de

vista de los derechos humanos. Los controles migratorios y los nuevos poderes con los que cuenta el gobierno de Estados Unidos hará más difícil la permanencia de los salvadoreños —y de otros inmigrantes— en ese país. Los peligros y vejámenes seguirán siendo una dura prueba para aquellos salvadoreños que quieran correr la suerte de hacer realidad el “sueño americano” —o que, con la mirada puesta en Europa, busquen hacer realidad el “sueño sueco”—.

Otro aspecto que está directamente vinculado con el problema de las migraciones es la ausencia de una política migratoria por parte del actual gobierno. Y esta situación llama poderosamente la atención sobre todo cuando es sabido que gracias a las remesas familiares la economía del país no ha sucumbido. En el 2001 se acumularon más de dos mil millones de dólares en concepto de remesas. Parece que “el hermano lejano” sólo cuenta cuando envía sus dólares. Cómo lo hace, bajo qué circunstancias y para qué lo hace parecen ser temas irrelevantes, pues de lo contrario ya se hubiera diseñado una política migratoria coherente con los intereses y las necesidades de la población residente en el extranjero.

A estas alturas, El Salvador no cuenta con registros completos y confiables que permitan conocer las tendencias demográficas y de movilización de la masa poblacional. Tampoco cuenta con acuerdos transfronterizos que permitan controlar las migraciones y velar por los derechos humanos de los inmigrantes. Y, lo que es peor, a pesar de la valiosa ayuda económica que proporcionan los inmigrantes, estos no cuentan con los instrumentos institucionales que les permita participar activamente en aquellos aspectos cruciales para el país. En este sentido, siguen siendo ciudadanos de segunda categoría, sólo útiles en cuanto fuente de divisas

Sin lugar a dudas, el aporte económico de estos dos millones de salvadoreños en el extranjero ha contribuido a mejorar la calidad de vida de las familias que tienen vínculos con ellos. Es su sacrificio y no las políticas de los gobiernos de turno el principal factor que ha reducido los índices de pobreza rural y urbana. Sin este sector de salvadoreños en la diáspora, los niveles de pobreza serían mucho más graves para El Salvador. No obstante, la intensidad de las migraciones también ha agudizado problemas como la desterritorialización, la dispersión de la población, la desintegración fa-

miliar, y la pérdida de identidad cultural y del sentimiento de pertenencia a su comunidad de origen. En igual sentido, otro aspecto que debe preocupar sobremanera es la pérdida del capital social e intelectual acumulado. Sin este capital, las oportunidades de desarrollo social, económico, político estarán reducidas a la experiencia que puedan acumular los nuevos cuadros de empleados, profesionales y de las diversas organizaciones en el país. Contrariamente a lo que pudieron pensar algunos, el movimiento migratorio no se detuvo con los acuerdos de paz. Todo lo contrario, sigue siendo una fuente importante de movilidad social, generando beneficios económicos para el país, pero, a la vez, generando problemas como los señalados.

Reflexión final

El gobierno central tiene una deuda social con los sectores sociales mayoritarios y con los sectores medios. Los efectos de la recesión económica, la violencia social, los desastres ocasionados por los terremotos y la sequía, los despidos en el sector público, la falta de agua, el desempleo, las limitadas coberturas en la educación y la salud, entre otros, golpean preferente y directamente a la mayor parte de salvadoreños. No basta con que el gobierno haga esfuerzos por atacar algunos efectos de estos males. Tampoco basta que se tome a la población como mano de obra en la ejecución de proyectos. La única salida para revertir el descabro en el que se encuentra El Salvador consiste en hacer partícipe a la sociedad de un proceso de cambio socio-económico que se oriente por la justicia y la equidad. Urge, entonces, la creación de mecanismos e instancias que contribuyan a potenciar la organización social en orden a dinamizar a los movimientos sociales, así como la participación política formal y de los grupos de presión. Esta tarea no sólo es responsabilidad del gobierno central y de los gobiernos locales, sino que también lo es del sector privado y de la sociedad civil.

La “clase política”, por sus tareas en el manejo de los asuntos públicos, tendrá que trabajar duro

para poder superar los vicios de la partidocracia y de su creciente divorcio respecto de la sociedad. Por haberse apropiado de la “cosa pública”, los políticos han contribuido a la agudización de la crisis de la democracia representativa, lo cual se visualiza con claridad en el fuerte aumento de la apatía sociopolítica. El afianzamiento de prácticas propias de la “democracia delegativa”, en lugar de ayudar a la cohesión social y política, ha contribuido a limitar la participación ciudadana en los asuntos públicos. De aquí la necesidad de un cambio radical en el modo cómo ha operado la política en los últimos años.

En definitiva, durante el año 2001, El Salvador acumuló una cantidad de problemas sociales que, sumados a los que se arrastran desde mucho antes, son la herencia con la que habrá que contar en el 2002. Muchos de esos problemas no han sido resueltos por falta de voluntad, ignorancia y el predominio de intereses inconfesables. Caer en la cuenta de la presencia de esos problemas es el primer paso para hacerles frente; el paso siguiente consiste en tomar las decisiones pertinentes en orden a su superación según las responsabilidades y competencias de cada uno. La otra opción —la de vivir de espaldas a la realidad— no conduce más que a perpetuarlos. Esta última opción quizás sea conveniente para algunos, pero definitivamente no conviene a la mayoría. En este sentido, una importante tarea se plantea a todos los salvadoreños en el año nuevo: encarar con realismo los graves males del país y exigir a las autoridades que asuman su responsabilidad de hacerles frente, sin crear falsas expectativas y teniendo en la mira el bienestar de la mayor parte de la población. Sólo una presión social intensa puede obligar al gobierno a no persistir en el hábito del avestruz. Ojalá que este año que se inicia lo nuevo sea la irrupción y el protagonismo de la sociedad civil en la esfera pública.

San Salvador, 15 de enero de 2002.

Sergio Brand
Luis Armando González