

Elecciones 2003: implicaciones sociales, económicas y regionales

*Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI)**

Resumen

En las siguientes líneas se hace una aproximación general a las posibles implicaciones sociales, económicas y regionales de los resultados de las pasadas elecciones y a los probables escenarios que se generarían, en el ámbito legislativo y municipal, durante los próximos tres años. Los autores sostienen que no cabe esperar mayores modificaciones en el corto plazo, en respuesta a que la correlación de fuerzas en el seno legislativo permaneció intacta, a la proximidad de los comicios presidenciales y a la distribución del poder municipal. En cualquier caso, se avizoran intensos debates entre las fracciones legislativas mayoritarias, cuyos resultados incidirán en el avance, estancamiento o retroceso de cuestiones de interés social, económico y de alcance regional como el tratado de libre comercio con Estados Unidos, el Plan Puebla-Panamá y el Área de Libre Comercio de las Américas.

1. Introducción

Durante las semanas previas a las elecciones del domingo 16 de marzo, los distintos institutos políticos y sus candidatos se enfrascaron en una

intensa lucha por agenciarse la mayor cantidad de puestos de poder disponibles (262 concejos municipales y 84 escaños legislativos). Desplegaron, según sus posibilidades, vistosas campañas propagan-

* En la redacción de este artículo participaron los siguientes miembros del CIDAI: Luis Alvarenga, Jaime Rivas, Rommel Rodríguez y Carlos Zepeda.

dísticas, en el marco de las cuales anunciaron las soluciones a los problemas más urgentes de los salvadoreños. Los retóricos discursos fueron acompañados por la superficialidad de las ofertas programáticas, que oscilaban entre ofrecer más de lo mismo (ARENA) y prometer acabar de raíz con los males de la actual gestión gubernamental (FMLN).

Luego de conocerse los resultados definitivos, el FMLN se alzó como la principal fuerza política del país, al obtener el mayor caudal de votos, agenciarse el gobierno de ciudades claves y apoderarse de una numerosa fracción legislativa (con 31 escaños). ARENA, cabizbajo, tardó en reconocer su debacle electoral; de hecho, sus primeras reacciones celebraban un discutible triunfo: habían perdido en la alcaldía de San Salvador, cedieron el lugar al FMLN como primera fuerza política nacional y disminuyeron su cuota parlamentaria a 27 legisladores. Sin embargo, por fortuna para los círculos de derecha, el Partido de Conciliación Nacional emergía como la incontestable tercera fuerza política, sorprendiendo a propios y extraños con sus 16 diputados y agregando 20 municipalidades a su dominio. En el ámbito legislativo, pues, resultaba una correlación de fuerzas similar a la legislatura saliente, en primer lugar, por un relativo predominio de las bancadas de la derecha (en tanto que la suma de los votos de ARENA y del Partido de Conciliación Nacional hace mayoría simple, suficiente para aprobar leyes secundarias) y, en segundo lugar, por el imperativo de pactar y negociar —con toda la connotación perversa que ello puede significar, en la política criolla salvadoreña— si se quieren sacar adelante las iniciativas propias.

En el ámbito municipal, el FMLN celebraba el conservar, por tercer período consecutivo, la alcaldía de San Salvador, un importante triunfo electoral. Asimismo, el partido de izquierda se repetía en el poder en casi todos los municipios del área metropolitana de San Salvador, salvo en aquellos reductos de ARENA (Antiguo Cuscatlán, Cuscatancingo y San Martín), donde los votos no le alcanzaron para arrebatar el poder al partido de gobierno. Sin embargo, en términos de poder efectivo, el FMLN ha logrado poco, de acuerdo a la estructura del poder salvadoreña. De hecho, el Estado salvadoreño está configurado de tal modo que las municipalidades tienen, por ejemplo, muy poca independencia financiera. Visto lo anterior, la conclu-

sión es clara: la mayor incidencia política tendrá lugar en el seno legislativo, desde el cual se puede modificar la estructura del poder así como también, si tienen los votos, modificar las políticas sociales y económicas.

Así, pues, la realización de las ofertas programáticas partidarias se circunscribe a las posibilidades reales de las distintas fracciones legislativas. Si se acepta la hipótesis de que la correlación de fuerzas se mantiene intacta, entonces, cabe esperar pocas modificaciones, en la actual gestión política, económica y social. Dicho en otros términos, la nueva legislatura tendrá que negociar para llevar a feliz término sus proyectos. Esa negociación se impone en un doble nivel: el primero, interno, entre las bancadas predominantes —donde está de más decir que el Partido de Conciliación Nacional tiene una posición privilegiada—; y, el segundo, externo, entre el mismo poder ejecutivo y otros sectores políticos, sociales y económicos importantes.

Hay suficiente razón para sostener que la agenda oficial no será modificada, en lo sustancial, si la alianza entre ARENA y el Partido de Conciliación Nacional se mantiene en la Asamblea Legislativa y el FMLN no cambia su política de oposición sistemática a lo que considera contrario a sus principios. Esto implica que temas vitales como la negociación-ratificación del tratado de libre comercio con Estados Unidos, las relaciones con esta nación, la reforma del sector salud con resabios privatizadores, la discusión en torno a la crisis del agro, la aprobación de créditos internacionales, las medidas para combatir la corrupción —con auditoría incluida a la Corte de Cuentas de la República— y el debate sobre la normativa penal, por mencionar algunos, estarán marcados por el *impasse* legislativo. Así las cosas, cabe esperar un año preelectoral marcado por una nueva campaña proselitista ya anunciada, en la cual las ofertas de corto plazo estarán a la orden del día.

La cuestión se vuelve más interesante si se toma en cuenta que el presidente Flores y su gobierno tenderán a revertir sus políticas económicas impopulares. Como quiera que sea, las implicaciones sociales, económicas y regionales de las pasadas elecciones dependen no sólo de los dinamismos municipales y legislativos, sino de la relación entre los diputados, el poder ejecutivo y otras fuerzas vivas del país.

2. Implicaciones sociales

Los partidos políticos se deben a una determinada sociedad. Es en ella donde encuentran su origen y su razón de ser; además, una vez constituidos legalmente, se nutren del voto ciudadano y subsisten gracias a los dinamismos sociales que les confieren legitimidad¹. Si pierden legitimidad ante los ciudadanos, es decir, si lejos de responder a las necesidades más urgentes de la sociedad que los ha creado, se distancian de ellas, se convierten en estructuras que aspiran solo al poder. Los clásicos —Max Weber y Giovanni Sartori— sostienen que la obtención del poder es, precisamente, la razón de ser y el fin último de los partidos políticos. Pero, de nueva cuenta, una estructura de poder se debe a una sociedad, pues no encontraría razón de ser sin esta última. De ahí que el sistema de los partidos políticos guarde una íntima relación con el sistema social, en el cual ha sido creado. Esto significa que los partidos políticos deben ser los instrumentos democráticos mediante los cuales una sociedad canaliza sus demandas hacia las estructuras de poder. En consecuencia, las elecciones —es decir, el espacio democrático en que los ciudadanos de una determinada sociedad dictaminan la legitimidad de un partido político—, son el mecanismo en el cual se ventila qué tanto los partidos y sus candidatos responden a los problemas más urgentes de la sociedad a la que se deben.

2.1. Sistema político y sociedad

En El Salvador, la brecha que separa la dinámica del sistema político de la dinámica de la sociedad, lejos de cerrarse, se ha profundizado en los últimos años². Los sondeos de opinión pública dicen que un buen sector de la población manifiesta no sentir que sus intereses están representados en



ninguno de los partidos políticos, que conforman la oferta electoral salvadoreña³. Y esta no es una afirmación gratuita, a juzgar por la descripción del proceso electoral. Durante toda la campaña, los partidos políticos y sus candidatos enfilaron sus maquinarias de propaganda a un objetivo en común: apoderarse de la mayor cantidad posible de escaños legislativos y de sillas edilicias. En esta búsqueda del poder, los problemas más urgentes de la sociedad (salud, corrupción, desempleo, crisis del agro, seguridad y violencia, entre otros) tuvieron un tratamiento más bien superficial. En el mejor de los casos, los candidatos demostraron conocer los problemas más acuciantes del país, pero se llenaron de promesas que a todas luces superaban sus propias capacidades; en el peor, aparentaron dar cuenta de esos problemas, sin conocerlos, ni ofrecer propuestas realizables.

Aún así, cabe preguntarse sobre el contexto social de las elecciones recién pasadas para, a partir de ahí, explorar cuáles serán los desafíos sociales con los cuales deberán enfrentarse, según sus atribuciones y competencias, los legisladores y los jefes municipales elegidos.

1. Cabe señalar que “legitimidad”, en este sentido, no equivale a afirmar que dichos partidos políticos queden o no al margen del orden legal establecido; en efecto, un instituto político puede gozar de legitimidad en tanto que, gracias al caudal de votos obtenido, se ha mantenido en el sistema político, pero no necesariamente porque responda a las necesidades de la ciudadanía. Las implicaciones éticas del término “legitimidad”, así entendido, quedan claras.
2. “Elecciones y problemática nacional”, *Proceso*, 1033, 22 de enero de 2003, pp. 2-3; “Política y sociedad: una brecha infranqueable”, *Proceso*, 1041, 19 de marzo de 2003, pp. 10-11.
3. Ver, IUDOP, “Los ánimos y desánimos ante el proceso electoral de 2003”, en *ECA*, 651-652, enero-febrero de 2003, pp. 99-102.

El contexto social depende, fundamentalmente, de la óptica desde la cual se formule. En las siguientes líneas se ponen de manifiesto las distintas versiones al uso en la campaña electoral y que, sin duda, influyeron en la decisión del electorado. Más aún, después de las elecciones, esas versiones sirvieron de marco para explicar los resultados. Así, un primer punto de vista sostuvo que la sociedad salvadoreña atraviesa un momento privilegiado de su historia; y es que —siguiendo este punto de vista— jamás El Salvador había estado tan cerca de negociar un tratado comercial con la mayor potencia económica y militar del mundo. Los grandes problemas sociales, económicos y políticos del país —en consonancia con esta idea— han sido incorporados de forma artificial a la ilusión de un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Una vez firmado el acuerdo —parecen prometer sus adalides—, el progreso de El Salvador vendrá por añadidura. De ahí que cualquier expresión de pesimismo y crítica al modelo vigente haya sido desterrada bajo los cargos de sedición y terrorismo. Según esta óptica, las privatizaciones, la dolarización y la apertura comercial se habrían traducido en una mejora de las condiciones de vida. En los últimos quince años —se escuchó decir, en más de alguna entrevista preelectoral—, los salarios han aumentado, el desempleo ha disminuido, el analfabetismo se ha reducido y los salvadoreños han visto aumentar su capacidad adquisitiva. Está de más señalar que el partido en el gobierno y la gran empresa privada han sido los apologistas de esta versión, que podría llamarse *oficial*.

Un segundo punto de vista, abanderado por las empresas mediáticas, no está muy lejos del anterior. Y es que los grandes medios informativos —y detrás sus propietarios y directores— no escatimaron tinta para reflejar la visión oficial del país. Salvo algunas investigaciones periodísticas, que comprometieron a funcionarios de gobierno —sin que de ello se siga una rendición de cuentas a la ciudadanía—, los grandes medios han dado un tratamiento mal intencionado a la noticia para favorecer el proyecto político de derecha. Con ello, se convirtieron en una caja de resonancia del discurso oficial. Para el caso, días después de las elecciones, uno de los rotativos de mayor circulación desplegaba un vistoso suplemento económico⁴, en

el cual se destacaba el empuje del sector construcción en El Salvador, en especial el relacionado con el comercio y la infraestructura. En esas páginas se resaltaban las grandes inversiones en los centros comerciales de la capital. Los editores del suplemento cerraron su intervención con un espaldarazo al cuestionado Fondo de Conservación Vial (FOVIAL) y a la cartera de hacienda, a cuyo titular se le atribuyó, en parte, el fracaso electoral del partido oficial. En ninguna parte del suplemento había crítica alguna a la gestión económica gubernamental. Esta es la lectura *mediática* de la sociedad.

Una tercera y última perspectiva proviene de sectores de la sociedad civil, sobre todo de las clases medias y bajas —las más golpeadas por las políticas gubernamentales. De acuerdo a esta visión, los grandes problemas que aquejan a los salvadoreños responden, como referente próximo, a la pésima gestión política, económica, social y medioambiental de los últimos tres lustros. En virtud de lo anterior, cuestiones estructurales como la violencia, la pobreza, la corrupción y el desempleo, lejos de haber experimentado avances, se han agudizado. Esta lectura —que podría pasar por ser la *popular*— ha sido aprovechada, en parte, por la izquierda política para traducirla en votos a su favor, en las pasadas elecciones.

En suma, podría concluirse, a partir de esta última versión, que los problemas gruesos de la sociedad, en la coyuntura electoral —y postelectoral— son los siguientes: en el plano económico, un deficiente aparato productivo y una pobre competitividad, que imposibilita a El Salvador participar en condiciones favorables, en el mercado internacional. A ello debe sumarse el grave deterioro económico de las zonas rurales, consecuencia de la desvinculación de los ejes económicos salvadoreños —el sector industrial, financiero y agrícola—, que ha terminado por sumir al agro en una aguda y pronunciada crisis. En el plano social, destaca el olvido de la reforma del sistema de salud, a lo cual se suma la tragedia social que se cierne sobre las haciendas cafetaleras, como consecuencia de la crisis internacional del café. Además, las brechas territoriales entre las zonas urbanas y rurales se han traducido en un creciente deterioro de la calidad de vida de quienes habitan estas últimas, sin que se avizoren políticas que revertan esta dinámica.

4. Ver, "El empuje de la construcción", en "El Financiero", *La Prensa Gráfica*, 21 de marzo de 2003, pp. 1b-40b.

En el plano político, la cuestión se vuelve más difusa, pero más evidente. Las corruptelas en las estructuras estatales y los manoseos de la cosa pública son males que no han desaparecido del sistema político salvadoreño, por más que los sectores oficiales sostengan lo contrario, en los foros nacionales e internacionales. El abstencionismo sería la respuesta de la ciudadanía a la desgastada clase política salvadoreña. En este contexto surge la necesidad de reformar el sistema electoral, para lo cual, la revisión del padrón electoral, la despartidización del Tribunal Supremo Electoral, el voto residencial y la utilización del Documento Único de Identidad para votar parecen ser las medidas más urgentes.

Los partidos políticos en contienda no pueden alegar ignorancia de los problemas sociales más graves. En sus propuestas puede entreverse, con mayor o menor precisión, un cierto conocimiento de ellos. El "Equipo soluciones 2003" de ARENA, por ejemplo, sostuvo que la delincuencia, el estancamiento de la economía y el desempleo eran los mayores problemas; la apuesta, según el decir de este partido, pasaba por el endurecimiento de las leyes penales, modificación de la Ley del Menor Infractor, desarrollo del sistema de transporte, la diversificación de los cultivos, la revisión del sistema de salud —¿sin privatización?—, la atracción de inversión extranjera y nuevos tratados comerciales, todo en vistas a un tratado con Estados Unidos. ARENA eludió temas como el salario mínimo, la protección al consumidor y los impuestos⁵. El FMLN dijo otro tanto. El salvadoreño de a pie, según este partido, mejoraría sus condiciones de vida si se impulsa, desde el Estado, la lucha contra las privatizaciones, la gratuidad de los servicios públicos, una nueva política de transporte, la recuperación de la política monetaria, una reforma tributaria responsable, la eliminación del impuesto al valor agregado a la canasta básica, las mediciones

y los insumos agrícolas⁶. El FMLN, como primera fuerza política del país (después de los resultados electorales del 16 de marzo) y ARENA manifestaron, en diverso grado, conocer la problemática nacional. No obstante, difieren, como era de esperarse, en sus interpretaciones y sus propuestas.

2.2. Los desafíos sociales

El Salvador continúa atravesando un momento difícil de su historia, después de más de diez años de firmados los acuerdos de paz. Si bien en los últimos quince años se han experimentado avances notables, en materia social, los desafíos siguen siendo grandes para las distintas fuerzas sociales, políticas y económicas. En este sentido, las pasadas elecciones han permitido

poner de nuevo en la palestra de discusión la relación entre la política y los problemas de la sociedad. Los políticos, como se ha dicho arriba, han prometido soluciones. Pero, una vez pasado el calor de los comicios, podría preguntarse, ¿cuáles son las implicaciones sociales de los resultados de las elecciones, en materia legislativa y municipal, tomando en cuenta la relación entre la política y la sociedad?

Ciertamente, es difícil sostener que la cultura política de los salvadoreños haya mostrado cambios durante el proceso electoral recién finalizado; de ahí que no quepa esperar mayores modificaciones, en lo que a la dinámica social se refiere, al menos en el corto plazo⁷. Desde el ámbito legislativo, los partidos y sus candidatos prometieron retomar el tema de la salud, el desempleo, la seguridad pública, la delincuencia, la educación y la prestación de servicios básicos, entre otros. Pero, más allá de las promesas, cabe esperar, en materia de salud, por ejemplo, un tratamiento superficial y de corto plazo, respecto a la crisis del Seguro Social, en particular, y de la salud pública, en general. En

En El Salvador, la brecha que separa la dinámica del sistema político de la dinámica de la sociedad, lejos de cerrarse, se ha profundizado en los últimos años.

5. "Promesas endebles", en "Enfoques", *La Prensa Gráfica*, 2 de marzo de 2003, pp. 4-7.

6. Ver, Frente Farabundo Martí Para la Liberación Nacional (FMLN), "Plataforma Legislativa 2003-2006".

7. La relación entre los partidos políticos, las estructuras de poder (municipal, legislativo, judicial y ejecutivo) y los ciudadanos no ha variado, en los últimos años. De los dos primeros, lo que resalta es la desvinculación entre sus intereses y los de la ciudadanía; de esta última, la apatía hacia la política y los políticos ha sido, más que la excepción, la norma.

este punto, los diputados de la oposición ya habrían dado un primer paso al emitir un decreto que ampara la reinstalación de los médicos huelguistas, aun bajo la amenaza del veto presidencial que se cierne sobre este tipo de iniciativas de la oposición. Sin embargo, lo que se impone, a la luz de los resultados electorales, es una convocatoria nacional, orientada a dialogar sobre la necesaria reforma del sistema de salud; es decir —lejos de lo que se ha hecho hasta el momento—, repensar el sistema de forma concertada, mediante la participación de los diversos sectores y con una fuerte dosis de voluntad política para ejecutar las recomendaciones. Los fallidos intentos de reforma han fracasado bien por la desidia gubernamental y empresarial o bien por el escaso respaldo legislativo.

De la composición de la nueva Asamblea Legislativa no cabe esperar mayores cambios, en cuando a la incidencia de los diputados en materia social. En otras palabras, cabe especular que la correlación de fuerzas —ligeramente inclinada a la derecha— condicionará en gran medida la discusión de los temas vitales como la reforma de la salud y la reforma educativa, así como también la discusión del aumento del salario mínimo. Las medidas para combatir la delincuencia y reducir la pobreza, asimismo, podrían suscitar debates acalorados entre las bancadas predominantes. En la agenda legislativa aguarda temas como la legislación penal y el desarme de la sociedad. En cualquier caso, las promesas para remediar los problemas más urgentes del país seguirán resonando, en tanto que un nuevo evento electoral —esta vez para elegir presidente y vicepresidente— se avecina.

En las municipalidades, los retos sociales parecen ser más claros. De nuevo, se vuelve imposible

deslindar lo político de lo social. Sin lugar a dudas, la descentralización del Estado es uno de los mayores desafíos del país, en materia política. Pero esto tiene implicaciones sociales directas, por cuanto el desarrollo local⁸ pasa, necesariamente, por un avance en la descentralización y una cultura política más firme⁹. Al analizar los resultados de las elecciones salta a la vista la continuidad del poder en las principales alcaldías del área metropolitana de San Salvador y una repartición de las principales cabeceras departamentales, entre las fuerzas políticas más grandes, con un notable repunte del FMLN. Este último partido ejercerá el control municipal de las cabeceras de San Salvador, La Libertad, Santa Ana, algunas de la región paracentral y Usulután, en el oriente. Por su parte, ARENA tiene el gobierno de las ciudades de Ahuachapán y Sonsonate, en el occidente, y de San Miguel y La Unión, en oriente.

¿Cuáles son, pues, los obstáculos que encontrarán los diversos actores —gobierno local, gobierno central, partidos políticos y sociedad civil— en la consecución del desarrollo local? El primero de ellos, y quizá el más difícil de superar, es la existencia de desequilibrios territoriales en El Salvador. El relativo desarrollo socioeconómico de las zonas urbanas, sobre todo del área metropolitana de San Salvador, contrasta con el atraso de las zonas rurales y de los núcleos urbanos del interior del país. Los departamentos de Chalatenango, Ahuachapán, Cabañas y Morazán registran los índices de desarrollo humano más bajos del país, según el PNUD. De acuerdo a esta fuente, por ejemplo, una persona nacida en San Salvador tiene la oportunidad de vivir seis años más que otra nacida en Cabañas —con una distancia de tan sólo 60 kilómetros— y 10.8

8. De hecho, uno de los más grandes obstáculos que encuentran los municipios, en El Salvador, es la centralización administrativa. De ahí que la descentralización sea una condición sin la cual difícilmente se llegará al desarrollo de las comunidades. El PNUD entiende por desarrollo local “un proceso participativo que genera y fortalece las capacidades socioeconómicas en espacios determinados dentro del territorio, para mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones [...] Es, pues, un proceso fundamentalmente endógeno, territorialmente localizado y multidimensional, de crecimiento, acumulación, sustentabilidad, participación, calidad y equilibrio espacial del territorio”. Ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe de desarrollo humano, El Salvador 2001*, p. 153.
9. Por cultura política se entiende el “conjunto de actitudes, valores, creencias, comportamientos y representaciones compartidas en diversos grados por los miembros de una sociedad, con relación al poder, a las instituciones y normas que regulan el funcionamiento del Estado y la forma de relacionarse que tiene la población con este último, y que establecen el contexto en el cual se genera el pensamiento y sentimiento de la ciudadanía (socialización)”. Ver Córdoba Macías y Víctor Orellana, *Cultura política, gobierno local y descentralización en El Salvador*, III El Salvador, FLACSO Programa El Salvador, San Salvador, 2001, p. 1.

años más que una nacida en la zona rural de Usulután. Asimismo, una persona joven de la capital cuenta con tres veces más oportunidades para terminar la educación secundaria que un joven de Morazán o La Unión¹⁰. En consecuencia, la atracción de la actividad socioeconómica hacia las zonas tradicionalmente marginadas de El Salvador y la disponibilidad de infraestructura en las mismas es uno de los principales desafíos de las municipalidades del interior del país.

El segundo obstáculo es la excesiva centralización administrativa del Estado, realidad que, a pesar de los últimos esfuerzos, orientados en esta línea y de la conciencia generada en las organizaciones de la sociedad civil, no alcanza a concretarse. En efecto, una de las debilidades más señaladas de este esquema centralizado es la burocratización administrativa que se traduce, por ejemplo, en la tardanza de la transferencia de fondos a las municipalidades. El tercer obstáculo, en estrecha relación con los anteriores, es la atomización municipal, es decir, la desvinculación estructural entre los mismos municipios y respecto del gobierno central. Ello conduce a una marginación estructural de las localidades —sobre todo, las de los departamentos señalados— con respecto a las franjas de desarrollo, las cuales se concentran en los departamentos de San Salvador y La Libertad.

Más en concreto, las municipalidades deben enfrentar el tratamiento de los desechos sólidos —y las implicaciones políticas que conlleva, en El Salvador—, el ordenamiento territorial, la mitigación de riesgos, la dotación de servicios básicos (agua potable, electricidad, telefonía, etc.) y una mejor infraestructura. No puede dejar de mencionarse la cultura pobre de participación ciudadana y de concertación, en la toma de decisiones que afectan al municipio. Y es que la sociedad civil salvadoreña no ha asumido aún el reto del desarrollo local. Al contrario, el desinterés por la cosa pública y el desencanto con la clase política se traducen en una apatía ciudadana contraproducente para sus propios intereses.

No obstante, frente a estos obstáculos señalados, han surgido, en el último decenio, iniciativas

innovadoras, sobre todo desde las municipalidades y las organizaciones de la sociedad civil. Se habla, por ejemplo, de la descentralización, un proceso orientado a superar los esquemas tradicionales de concentración del poder, para pasar a un sistema complejo de entidades interrelacionadas, a través de una complementación cooperativa. Pero para eso hace falta una reforma democrática del Estado. Se habla, además, del fortalecimiento municipal, para lo cual debe revisarse, entre otras cosas, la operatividad del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local y del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, dependencias del poder ejecutivo

encargadas de transferir los fondos a las municipalidades. En los últimos años han surgido iniciativas para consolidar organizaciones y políticas públicas, vinculadas al desarrollo local, a la participación ciudadana, a la asociación de municipios y a la regionalización del país. De ahí que sea válido afirmar que, con todo, el camino del desarrollo local ya ha empezado, en los municipios de El Salvador.

Sin lugar a dudas, la descentralización del Estado es uno de los mayores desafíos del país, en materia política.

3. Implicaciones económicas

3.1. Líneas generales de la política económica

La legislatura saliente tiene responsabilidad directa, por acción u omisión, en la difícil situación económica que atraviesa el país. Por tanto, de la nueva legislatura depende, en gran parte, el futuro económico nacional. El Salvador se encuentra inmerso, desde la llegada de ARENA al poder, en un proceso que responde a la reestructuración de la economía mundial. Las fuerzas de la derecha, en la Asamblea Legislativa, hicieron posible los procesos de privatización, la apertura comercial y la suscripción de tratados de libre comercio. Las próximas elecciones presidenciales podrían condicionar futuras decisiones económicas, en concreto, la negociación del tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés).

Es evidente que el país está atravesando momentos de estrechez económica. Los salarios bajos, tanto en el ámbito urbano como en el rural, el

10. PNUD, *ibíd.*, p. 159.

precio elevado de la energía eléctrica, insumo esencial de la producción industrial y la fuerte presión fiscal a la empresa son algunos de los elementos que configuran la actual situación. Todo lo cual se agrava con la crisis social que acompaña a esta situación de estancamiento. Por eso, el poder ejecutivo, después de conocer los resultados de las elecciones, anunció una serie de medidas económicas, encaminadas a suavizar algunos de estos problemas. En realidad, se trata de paliativos de corto y mediano plazo.

La política económica neoliberal de ARENA ha hecho que la economía salvadoreña sea cada vez más determinada por los procesos económicos globales que por las necesidades e instituciones nacionales. Por tanto, puede esperarse que el país tienda a una mayor dependencia de la economía estadounidense, la cual se consumaría con la firma del tratado de libre comercio. La propuesta es atractiva, a primera vista. Empero, si se considera la coyuntura mundial actual —invasión angloamericana a Irak, ralentización considerable del crecimiento de la economía estadounidense con altos índices de desempleo, incrementos del precio de los hidrocarburos, etc.—, una estrecha vinculación económica con Estados Unidos como la que se propone, podría impactar fuertemente sobre los sectores nacionales desprotegidos. De ahí la importancia de las posturas que las fracciones legislativas adopten, en torno a la política económica.

El poder ejecutivo pondrá todas sus energías para conseguir la ratificación de los tratados de libre comercio con Canadá y Estados Unidos. En consecuencia, los diputados de ARENA deberán negociar con su aliado tradicional, el Partido de Conciliación Nacional, e incluso con otras fuerzas políticas como el Partido Demócrata Cristiano. Por ahora, el FMLN se opone al proyecto económico de ARENA. El Centro Democrático Unido ha adoptado una posición cautelosa. Así las cosas, el futuro de estos tratados pende, en última instancia, de la negociación de los diputados. Si Partido de Conciliación Nacional es consecuente con su plataforma electoral¹¹ —prometió estudiar con detenimiento el impacto del tratado de libre comercio con Esta-

dos Unidos en los productores agrícolas salvadoreños— el partido de gobierno está solo, en este terreno.

El FMLN expresó, de cara a las elecciones, que haría todo lo posible para conseguir la circulación del colón salvadoreño. Lo más probable es que ARENA se oponga. El Centro Democrático Unido se muestra reservado. El Partido de Conciliación Nacional estaría probablemente a favor de la propuesta del FMLN. Ciertamente la Ley de Integración Monetaria hizo que desapareciera el riesgo de devaluación de la moneda local y propició una baja relativa de las tasas de interés. Pero, a la vez, dejó al Estado sin política monetaria, una herramienta fundamental de la política económica, la cual le podría ser útil para sacar al país del estancamiento económico actual. La reversión de la dolarización, en el corto y mediano plazo, podría tener serias repercusiones negativas en las variables económicas, aunque, a largo plazo, éstas puedan tender a estabilizarse. En síntesis, revertir la dolarización puede generar mayores estragos que los que se generaron cuando se implementó.

El Partido de Conciliación Nacional no especificó, durante la campaña electoral, su plataforma legislativa, sino que se limitó a secundar las propuestas de otros partidos. Sin embargo, hay un tema en el cual podría estar interesado: una mayor asignación del presupuesto nacional a las alcaldías municipales. Su interés se deriva del creciente número de municipalidades que están bajo su control. Esta medida, propiciada fundamentalmente por el FMLN, podría ser aprobada por los diputados, con la oposición del partido de gobierno, claro está. Es bastante seguro que el Centro Democrático Unido también la apoye, puesto que sus diputados más populares, Silva y Dada, han pregonado, desde otras instancias políticas, el importante rol de las municipalidades, en el desarrollo del país.

En esta problemática, la relación del poder ejecutivo con la Asamblea Legislativa es determinante. Hasta el momento, el presidente Flores ha vetado toda medida económica impulsada por las fracciones opositoras que contradiga sus intereses, sin

11. Además, si el Partido de Conciliación Nacional es consecuente y "agradecido" con la población rural que lo apoyó, debiera aprobar un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Consecuente, en tanto que una gran mayoría de personas se siente olvidada por el gobierno actual. Agradecido, porque, como han expresado algunos analistas, buena parte del éxito del partido se lo debe al voto campesino.

detenerse a valorar el impacto que dicho veto puede causar en las mayorías. Pero esta estrategia presidencial se verá condicionada, en el futuro, por dos variables: el resultado general de las elecciones recién pasadas, que no puede interpretarse sino como la respuesta de los ciudadanos a las políticas económicas excluyentes y la proximidad de las elecciones presidenciales, lo cual incidirá —como de hecho ya está ocurriendo— en el rumbo que el presidente Flores adopte, en su último año de gestión.

3.2. Nivel microeconómico

En teoría, el trabajo conjunto de las diversas fuerzas políticas debería ser sensible a la cotidianidad de la mayoría de los salvadoreños. Aquí radica la solución definitiva para superar la impopularidad y el descrédito de la Asamblea Legislativa y de los diputados. Esta temática adquiere un matiz especial en el primer año

de gestión legislativa y municipal, por las elecciones que se avecina. De ahí de la importancia de considerar la posibilidad de algún “golpe de timón”¹², en el ámbito económico. El modelo neoliberal implantado por ARENA, desde 1989, el parámetro con el cual los partidos políticos de oposición se miden o del cual buscan tomar distancia.

En teoría, según declaraciones del ex presidente Cristiani, ARENA propugna la economía social de mercado, “pero con el celo de mantener la macroeconomía, que es a lo que los izquierdistas llaman neoliberalismo”. Ahora bien, el mismo ex presidente reconoce que, poco a poco, se ha ido “cambiando el enfoque al mantenimiento de una macroeconomía estable a costa de olvidarse de la otra cara del modelo... Se olvidan del otro ingrediente del modelo, que es que la macroeconomía sana tiene que beneficiar a todos”¹³. Si esto fuera cierto, los partidos representados en la Asamblea Legislativa podría llegar a encontrar algunos puntos bási-

cos de coincidencia, los cuales, a corto plazo, podrían ser convertidos en leyes. Sin embargo, para ello habría que evitar el choque ideológico extremista.

No hay que olvidar que, en el interior de ARENA, un sector importante, cuyas caras visibles con las de los dos ex presidentes Cristiani y Calderón, insiste en que el fracaso electoral se debe al mal manejo de las políticas económicas. El poder ejecutivo actual estaría utilizando el argumento de mantener una macroeconomía sana, al mismo tiempo que erosiona la microeconomía de la familia salvadoreña. De hecho, muchos de los problemas de la economía nacional parecen de larga data, de los años ochenta. Es interesante constatar cómo los temas prioritarios de los primeros programas económicos de ARENA no han cambiado, a lo largo de más de una década.

Así, por ejemplo, ARENA

La política económica neoliberal de ARENA ha hecho que la economía salvadoreña sea cada vez más determinada por los procesos económicos globales que por las necesidades e instituciones nacionales.

definía como puntos críticos, ya desde ese entonces¹⁴, el bajo nivel del ingreso por desocupación y subocupación, el alza del costo de la vida, el deterioro de la actividad económica y las limitadas fuentes de trabajo, el deterioro de la infraestructura física, el déficit fiscal, la reducida capacidad de ahorro interno, el desequilibrio de balanza de pagos, la dependencia de la ayuda externa y el retraso del sector rural.

Es notable que, aun tomando en cuenta los éxitos en el terreno macroeconómico de los gobiernos de ARENA, la mayoría de los puntos identificados como prioritarios en aquel entonces, todavía no han sido resueltos. Algunos de ellos incluso han empeorado. El propio presidente Flores reconoció que ARENA no había sabido resolver estos problemas económicos. En uno de sus discursos postelectorales afirmó: “cuando fui candidato y me interné en el país a escuchar el llanto y la frustración de la gente, me encontré, en el interior de nuestra patria, un

12. Este término fue utilizado por primera vez por el presidente Flores al anunciar la dolarización, sin discutir la medida con la oposición.

13. *La Prensa Gráfica*, 10 de abril de 2003, p. 20.

14. Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), *Hacia el rescate nacional: Programa económico y social*, San Salvador, 1984.

partido desanimado por la derrota electoral de 1997, me encontré con un país que acusaba el gobierno de la situación agrícola en el país, me encontré en las ciudades, con la acusación a los gobiernos de ARENA, de las privatizaciones”¹⁵. El cuadro está intacto, cuatro años después: la situación del agro ha colapsado, ha impulsado medidas impopulares y no consensuadas y el malestar de la población por el desempleo es ahora mayor que antes.

Ante el descalabro electoral de 2003, pareciera que el gobierno de ARENA intenta mejorar de alguna manera la microeconomía familiar. Así se explica el paquete de medidas anunciado por el presidente Flores¹⁶. El problema es que se trata de paliativos de *reacción política* y no de *iniciativas económicas y estructurales apropiadas*. Estas medidas tampoco pueden ser consideradas como parte de su ideología económica o de su plataforma programática, puesto que, en general, no son congruentes con el esquema neoliberal. Esta puede ser la antecala de futuras políticas económicas, que obedezcan más a la desesperación política, tal como se deduce del discurso presidencial, que a la razón económica: “tu mensaje de este 16 de marzo, diciéndome que lo más importante para ti, es un *gobierno cercano a ti y dedicado a tu economía familiar*, más que una orientación, es un mandato, porque yo me debo a ti y a tu familia. Por lo tanto, este día estoy comprometiendo lo mejor de mis esfuerzos para atender ese mensaje que tú me has enviado”¹⁷. Acepta, pues, el presidente Flores el distanciamiento de su gobierno de la realidad cotidiana de la familia salvadoreña. Pero esa distancia es estructural. Por lo tanto, no puede ser salvada con decretos de corto plazo. De todas maneras, será entonces posible que ARENA adopte medidas populistas con tal de no perder las próximas elecciones.

El FMLN, por su lado, tampoco ha podido librarse del populismo y así, durante su campaña, ofreció sendas mejorías en la capacidad adquisiti-

va de la población, sin establecer el *cómo*, es decir, la factibilidad real, dada la restricción presupuestaria del país, en el largo plazo. El FMLN está dispuesto, según su oferta programática, a combatir el alto costo de la vida, regulando los rubros que afectan el costo de la canasta básica como, por ejemplo, la energía eléctrica por la vía del subsidio, la revalorización de las pensiones, el incremento del salario mínimo y la oposición a la privatización de los servicios públicos, entre otros. El peligro de estas medidas es que pueden generar una presión fiscal imprevista, lo cual aumentaría el riesgo de deterioro del déficit fiscal, hasta niveles irreversibles.

La economía social de mercado que busca ARENA es “una idea de ordenamiento económico, que persigue el objetivo de combinar, sobre la base de una economía competitiva, la libre iniciativa con el avance social, asegurado a su vez por el rendimiento de la economía de mercado”¹⁸. Esto significa, tal como lo anota Müller-Armack, que la esencia de la economía social de mercado, “consiste en combinar el principio de libertad en el mercado con el de compensación social”¹⁹. Incluso conceptualmente, ARENA propone sólo *compensaciones* de tipo social, mientras defiende el *laissez faire* del mercado. Es decir, las políticas que el partido de gobierno va a impulsar son de corte compensatorio y están orientadas a desactivar la explosividad social, generada por un neoliberalismo aplicado a ultranza; pero con el peligro adicional de caer en el populismo.

Al contrastar las plataformas legislativas de los cinco partidos con representación en la Asamblea Legislativa (ver la tabla) salta a la vista que lo que los resultados que éstos puedan obtener sean muy distintos a los que la población espera. *Con respecto a la política fiscal* se observa que la preocupación de los distintos partidos se enfoca, principalmente, a los impuestos, la política de empleos, la descentralización y las posturas ante la privati-

15. Discurso del Presidente de la República, Francisco Flores, del 12 abril de 2003.

16. El 2 de abril de 2003, el presidente Flores anunció cuatro medidas para “aliviar la economía familiar”: dos años de gracia para las deudas del sector cafetalero; volver al subsidio de la energía eléctrica para los hogares; revalorización de 138 mil pensiones, afectadas por la reforma del sector, y un nuevo pacto para generar empleos y mejorar el salario mínimo —de 144 dólares, establecido durante el gobierno de Calderón.

17. Presidente de la República Francisco Flores, Mensaje semanal, 30 de marzo de 2003. (Las cursivas son nuestras.)

18. A. Müller-Armack, “Economía social de mercado”, citado en Stefan Roggenbuck, (ed.), Herman Schlageter, *Neoliberalismo versus economía social de mercado: los desafíos de El Salvador ante la globalización*, Konrad Adenauer-Stiftung, San Salvador, marzo de 1996, p. 39.

19. *Ibid.*

zación de los bienes públicos. Sin embargo, hay que distinguir. Las propuestas de los tres partidos principales —FMLN, ARENA y Partido de Conciliación Nacional— son las que tienen más probabilidades de salir adelante. Pero en el campo impositivo, ARENA desea mantener el *statu quo*, mientras que el Partido de Conciliación Nacional se opone a incrementos generales de impuestos. ¿Cómo podrá, entonces, el FMLN hacer avanzar su plataforma legislativa, que propone una progresiva estructura tributaria e impone impuestos al patrimonio y al comercio exterior? Es probable que el Centro Democrático Unido y el Partido Demócrata Cristiano apoyen la moción del FMLN. Pero si ARENA y el Partido de Conciliación Nacional se unen, la iniciativa del FMLN no tiene ninguna posibilidad. Resulta casi impensable una oferta política diametralmente opuesta a la del bloque de derecha, en este tema.

Los tres partidos grandes se proponen reformar la ley de pensiones, por lo que es casi un hecho que habrá cambios importantes. Su naturaleza dependerá de la correlación de fuerzas del momento. ARENA y el Partido de Conciliación Nacional convergen en reformar la Constitución para crear una Ley de Aprendizaje; el FMLN y el Centro Democrático Unido, en cambio, se oponen a políticas de flexibilización. En suma, los cambios no prometen ser drásticos, pero, de llegar a darse, repercutirán sobre la población. De ahí su importancia.

Otro tema en boga es la descentralización, la cual reconfiguraría el esquema de la política fiscal, haciéndolo más directo y local, si se traslada más dinero del presupuesto a las municipalidades. En torno a este tema, parece ser que todos los partidos tienen una postura tomada, por lo tanto, es previsible que aumente la autonomía financiera de las municipalidades, lo cual dejaría un saldo positivo para la población, si el gasto es orientado de forma responsable.

Existen posiciones encontradas respecto a la política comercial, desde ARENA, seguidor en extremo de la apertura comercial y, por lo tanto, promotor de los tratados de libre comercio, hasta posturas como las del FMLN, del Partido de Conciliación Nacional y del Centro Democrático Unido, partidos que buscan garantizar la protección arancelaria de los sectores productivos vulnerables del país, como el agro. El

saldo final para la población, en el ámbito microeconómico, más bien parece ser sombrío, pues la locomotora de la apertura comercial ya ha avanzado de forma irreversible. La víctima principal de este avance son los sectores productivos. Las alternativas económicas de sobrevivencia fomentarán aún más las estrategias económicas del sector informal y la dependencia mayor de las familias de las remesas será aún mayor. En este contexto, los partidos parecen dispuestos a aprobar una ley de libre competencia, orientada a regular los excesos del mercado.

La mayor contradicción entre ARENA y el FMLN se encuentra en la *política monetaria*. Este se propone poner de nuevo en circulación el colón. La medida, sin embargo, no tiene el respaldo de los otros partidos, ni tampoco tiene base financiera, en el corto plazo al menos.

Es indudable que se pueden impulsar cambios importantes en las *políticas sectoriales*. De esta manera, se podría incidir positivamente en el agro y en las micro, pequeñas y medianas empresas. El problema de estos cambios es que son medidas de salvaguarda, que responden a la marginación y el desgaste, causado por las políticas económicas de ARENA. Tanto el Partido de Conciliación Nacional como el FMLN desean ratificar políticas preferenciales a favor de la reactivación de la industria nacional y del agro; en cambio, ARENA no parece estar dispuesta a ello. Estas políticas debieran reactivar los sectores estancados o deprimidos.

Es evidente que una de las debilidades mayores de ARENA es la *microeconomía familiar*. Ahora bien, existe el peligro de adoptar medidas que pongan en peligro el equilibrio fiscal. El dilema, tal como lo plantea Franz Hinkelammert, es que “la



satisfacción de las necesidades hace posible la vida; la satisfacción de las preferencias la hace agradable. Pero para poder ser agradable, *antes tiene que ser posible*²⁰. No hay gobierno que pueda ignorar la satisfacción de las necesidades básicas de todo un pueblo por mucho tiempo. No obstante, es importante que los partidos políticos hayan caído en

la cuenta de las precarias condiciones de vida de la mayoría de la población salvadoreña y se muestren dispuestos a ofrecer alternativas. La cuestión entonces es cómo hacerlo. El partido que aparente tener mayor cercanía a la microeconomía familiar será el que más votos consiga, pero siempre queda abierta la cuestión de a costa de qué o de cuánto.

	ARENA	FMLN:	PCN	CDU	PDC	
Políticas económicas	Diputados: 27 Municipios: 111	Diputados: 31 Municipios: 74	Diputados: 16 Municipios: 53	Diputados: 5 Municipios: 4	Diputados: 5 Municipios: 18	
P O L Í T I C A F I S C A L	<i>Impuestos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • No propone variaciones en el <i>status quo</i> tributario (actualmente de carácter regresivo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma Tributaria progresiva • Impuesto al Patrimonio • Impuesto al comercio exterior 	<ul style="list-style-type: none"> • No incrementos al IVA y rechazo de nuevos impuestos que impulse el ejecutivo o las alcaldías 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción del Pacto Fiscal Nacional, entre los sectores productivos y el Gobierno de la República • Creación del Sistema Nacional de Inversión Pública • Promoción del Impuesto Predial a favor de los gobiernos municipales 	<ul style="list-style-type: none"> • Posturas flexibles en torno al tema
	<i>Política de empleos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas a la Ley de Pensiones • Reforma a la Constitución para crear Ley de Aprendizaje • Ley de Desarrollo Tecnológico 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de las pensiones • Ley de Generación de Empleo). 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma a la Ley de Pensiones • Ratificar la reforma a la Ley de Aprendizaje 	<ul style="list-style-type: none"> • Oposición a la política de flexibilización laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Posturas flexibles en torno al tema
	<i>Descentralización</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer capacidad financiera de los municipios • Definir competencias en vías urbanas y caminos vecinales 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de la asignación presupuestaria de las alcaldías 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento gradual del 6 por ciento a las alcaldías en el primer año de legislatura • Reforma administrativa de las comunas 	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización de la gestión fiscal • Promoción de la Ley para la Descentralización del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción: Elevar la disciplina de los diputados y fiscalizar el trabajo legislativo (fiscalización de prebendas) • Combatir la corrupción. Esto, según el plan pedecista, despolitizando la Corte de Cuentas, en manos del PCN

20. F. Hinkelammert, *Crítica de la razón utópica*, Bilbao, 2002. p. 322. (Las cursivas son nuestras.)

	ARENA	FMLN:	PCN	CDU	PDC	
Políticas económicas	Diputados: 27 Municipios: 111	Diputados: 31 Municipios: 74	Diputados: 16 Municipios: 53	Diputados: 5 Municipios: 4	Diputados: 5 Municipios: 18	
POLÍTICA COMERCIAL	TLC-aranceles	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos tratados comerciales • Armonización arancelaria • Eliminación de trámites para instalación de empresas 	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusión del agro en TLC con Estados Unidos • Aranceles a las importaciones que compiten con el agro nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Participación de todos los sectores en la firma del TLC 	<ul style="list-style-type: none"> • Promete crear una política nacional con relación a los TLC 	<ul style="list-style-type: none"> • Posturas flexibles en torno al tema
	Ley de Libre Competencia	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Ley de Libre Competencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de Libre Competencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Tema pendiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de Ley de Libre Competencia 	<ul style="list-style-type: none"> • No propone nada en este tema
Política Monetaria	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener la circulación del dólar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperar la política monetaria y la circulación del colón 	<ul style="list-style-type: none"> • No propone nada en este tema 	<ul style="list-style-type: none"> • No propone nada en este tema 	<ul style="list-style-type: none"> • No propone nada en este tema 	
POLÍTICAS SECTORIALES	Reactivación del Agro y de la Micro y Pequeña Empresa (PYMES)	<ul style="list-style-type: none"> • Dos años de gracia para las deudas del sector cafetalero²¹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas preferenciales a favor de la reactivación de la industria nacional y del agro (promulgación del Código Agrario) 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas preferenciales a favor de la reactivación del agro 	<ul style="list-style-type: none"> • Reformar leyes del Banco de Fomento Agropecuario e Hipotecario, creando una banca especializada para fomentar el agro • Articular Política Nacional de Desarrollo de las PYMES 	<ul style="list-style-type: none"> • Se propone apoyar al agro, facilitándoles el pago de los insumos agrícolas
	Políticas de alivio a la microeconomía familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Volverá a implementar el subsidio directo de la energía eléctrica²² 	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminación del IVA a la canasta básica, medicina e insumos agrícolas • Restablecer el subsidio a la energía eléctrica • Eliminación de la cuota fija en telefonía 	<ul style="list-style-type: none"> • No plantea algo específico 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el mínimo vital de la población 	<ul style="list-style-type: none"> • No propone nada en este tema

21. El 2 de abril de 2003, el presidente Flores, como respuesta directa de ARENA a los resultados de las elecciones, presentó un paquete económico de cuatro medidas como punta de lanza para "aliviar la economía familiar": dos años de gracia para las deudas del sector cafetalero, volver a fomentar el subsidio de la energía eléctrica para los hogares, la revalorización de 138 mil pensiones afectados por la reforma y buscar un nuevo pacto de generación de empleos y mejora salarial (superar el salario mínimo de 144 dólares, establecido durante el gobierno del ex presidente Calderón).

22. *Ibid.*

	ARENA	FMLN:	PCN	CDU	PDC
Políticas económicas	Diputados: 27 Municipios: 111	Diputados: 31 Municipios: 74	Diputados: 16 Municipios: 53	Diputados: 5 Municipios: 4	Diputados: 5 Municipios: 18
Políticas de alivio a la micro-economía familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Propone un pacto de generación de empleos y una mejora salarial a través de "un acuerdo entre empresarios y trabajadores que permita mejorar la situación laboral"²³ • Propone una revalorización de las pensiones de 138 mil jubilados que fueron afectados al entrar el más reciente sistema de pensiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del salario mínimo 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del salario mínimo 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del salario mínimo 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar el salario mínimo, congelado desde hace cuatro años
Protección al consumidor	<ul style="list-style-type: none"> • Propone crear una nueva dirección de Protección al Consumidor²⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de las privatizaciones de todas las instituciones y servicios públicos. eg. Reforma a la Salud 	No propone nada en este tema	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma a la Ley de Protección al Consumidor • Reforma al Sistema de Salud, Previsional, público y privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar asuntos de interés social en el presupuesto general de la nación.

Fuente: elaboración propia, a partir de las plataformas legislativas de los partidos FMLN y CDU; "Enfoques", *La Prensa Gráfica*, 4 de marzo de 2003, p. 3; y presidente Flores, Mensaje semanal, 30 de marzo de 2003.

4. La recomposición de la Asamblea Legislativa y la política exterior

El tema no es banal por la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos, el cual, en su momento, debe pasar por la Asamblea Legislativa. Además, por ella también pasan, de alguna forma, las posturas internacionales de El Salvador —sumisión a la política exterior estadounidense, lo cual incluye las relaciones con otros países, y los tratados de libre comercio. Es claro que la Asamblea Legislativa no es lo mismo que el Ministerio de Relaciones Exteriores, no tiene sus mismas atribuciones, ni representa al país ante otros gobiernos; pero su mandato constitucional le otor-

ga potestad para ratificar tratados internacionales y decidir sobre temas que comprenden la soberanía nacional. Yendo más lejos, la Asamblea Legislativa puede incluso decidir sobre asuntos municipales. Recuérdese cómo, por ejemplo, ARENA impidió con sus votos que la alcaldía de San Salvador concretara un hermanamiento con el municipio de La Habana, el cual pudo haber beneficiado a la capital salvadoreña, pues hubiese abierto la puerta a proyectos de cooperación, en diferentes ramas de interés social y cultural.

En el campo de las relaciones internacionales, hay tres temas claves: la posición del país ante Estados Unidos, la integración centroamericana y los tratados de libre comercio.

23. *Ibid.*

24. *Ibid.*

4.1. Los desafíos del FMLN

Uno de los ejes centrales del discurso del FMLN es su crítica a la política estadounidense. Este partido afirma que la actual crisis internacional se ve abonada por “el incremento del militarismo y el autoritarismo por parte del actual gobierno de Estados Unidos²⁵”. Por otro lado, sostiene que el actual modelo neoliberal solamente ha acrecentado la dependencia con respecto a Washington. En tal sentido, el FMLN toma distancia de la forma como el gobierno de Flores ha manejado las relaciones con la nación del norte. En concreto, esto se traduce en la oposición del FMLN a la guerra contra Irak y a toda la política bélica de Washington²⁶. Parte de este programa es poner de nuevo en circulación el colón, puesto que el dólar hace evidente la dependencia del país de Estados Unidos²⁷. La viabilidad de esta propuesta tiene varios reparos, porque el partido de izquierda aún no deja en claro cuáles serán los costos que supondría recuperar el derecho para acuñar moneda. Sin embargo, los perjuicios de la dolarización están a la vuelta de la esquina: la economía salvadoreña, anclada a la estadounidense, sentirá las secuelas económicas de la aventura militar de Bush en Irak. Tampoco ha significado una mejoría en el nivel de vida de la población: los salarios siguen siendo iguales, en tanto que lo único que ha cambiado es la moneda en que se pagan. En fin, la dolarización es un reto que el FMLN dice estar dispuesto a afrontar, desde el espacio legislativo. Está por verse si le será posible hacerlo.

El FMLN dice buscar un modelo de integración de la región y del Caribe, orientado al desarrollo²⁸. Pretende que la integración no sea desde arriba, tal como se ha venido practicando, sino que se fundamente en las consultas a la ciudadanía y se rija por criterios como el respeto a la diversidad cultural y a los derechos humanos. El eje de esa integración

pasaría de ser meramente comercial —según la regla imperante— a centrarse en problemas tales como la sustentabilidad, la democratización y el resguardo a la soberanía de los países.

Finalmente, el FMLN considera que los tratados de libre comercio agravan los niveles de dependencia de Estados Unidos. Argumenta que “estos tratados someten al país, al pueblo, a la nación y a nuestra soberanía a los intereses del capital internacional, al imponer la apertura completa del país al comercio de todo tipo de productos, al no poner a las inversiones extranjeras ningún requisito de desempeño ambiental, laboral, de transferencia tecnológica, de permanencia en el tiempo, ni de otro tipo, lo mismo que al no incluir claramente los subsidios al sector agropecuario para enfrentar a los productos agropecuarios subsidiados provenientes de otros países, y al someter la solución de controversias a organismos internacionales y privados²⁹”. En tal sentido, cabría esperar que la fracción legislativa del FMLN no ratifique el tratado de libre comercio con Estados Unidos e igual actitud cabría esperar respecto al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Es así como la política internacional tomaría un nuevo perfil, si acaso los deseos del FMLN se llegaran a cumplir. Ahora bien, ¿qué posibilidades hay de que esto suceda? Aquí caben algunas especulaciones. Evidentemente, la práctica dirá la última palabra, pero se pueden prever ciertos escenarios. Conviene recordar que la Asamblea Legislativa debe ratificar los tratados internacionales —entre los cuales se encuentran los de libre comercio— por mayoría simple. Esta disposición constitucional lo pone difícil para el FMLN, pues el Partido de Conciliación Nacional es el partido que tiene la llave para alcanzar esa mayoría simple. Cuando ARENA sacó adelante su iniciativa para instalar bases estadounidenses en el territorio na-

25. Ver Comisión Política del FMLN, *Democracia, prosperidad y justicia social. Documento de consulta para la construcción de un proyecto de país*. San Salvador, agosto de 2002, p. 4.

26. *Por la paz mundial*, comunicado de la Comisión Política del FMLN, 19 de marzo de 2003.

27. Ver, *Democracia...*, op. cit., p. 18 y *Plataforma legislativa 2003-2006*, p. 4. En *Democracia...* se plantea que “el proceso de dolarización de la economía, mediante el cual se deja de emitir el colón y se quita al Banco Central de Reserva su responsabilidad sobre la política monetaria, cambiaria y crediticia, tiene como resultado que los recursos financieros del pueblo y del Estado pasan a control total de los bancos más importantes del país” (pp. 6-7).

28. *Plataforma legislativa*, p. 6. En el documento se plantea otorgar poderes vinculantes al Parlamento Centroamericano para contribuir a la integración regional.

29. *Democracia...*, p. 6.

cional lo hizo con los votos del Partido de Conciliación Nacional, pese a que con ello se violaba la Constitución —aun cuando una sentencia de la Corte Suprema de Justicia avaló este desatino. ARENA también pudo conseguir la mayoría necesaria con el respaldo del Partido de Conciliación Nacional para dolarizar la economía.

En definitiva, el FMLN no las tiene todas consigo para modificar el rumbo de la política exterior, desde la Asamblea Legislativa. Para ello tiene que buscar los votos de otros partidos. El “bloque de izquierda” (FMLN y CDU) es insuficiente para una mayoría simple. Esta la siguen manteniendo las fuerzas de la derecha, partiendo del supuesto —muy probable, por lo demás— de que sigan actuando juntas, al menos en aquellos temas donde coinciden. Cabe esperar un alejamiento relativo del Partido de Conciliación Nacional de ARENA, pero un desencuentro radical entre ambos partidos es algo menos probable³⁰. Si el FMLN tuviera la suerte de contar con los votos del Partido de Conciliación Nacional para sacar adelante algunas de sus iniciativas, debe tener claro que es un apoyo muy voluble, tal como lo muestran los vaivenes de ese partido, en lo que se refiere a la crisis del sistema de salud.

4.2. Algunos retos de la Asamblea Legislativa en política exterior

Sea cual sea la manera en que operen las fuerzas políticas de la Asamblea Legislativa, éstas tendrán que asumir, cuando menos, dos retos, en el ámbito de la relaciones con otros países, pero con consecuencias inmediatas en el interior del país. En primer lugar, se deberá reelaborar la concepción de integración regional; y en segundo lugar, se debe priorizar el problema de la comunidad salvadoreña emigrada.

La Asamblea Legislativa puede ayudar a orientar la integración regional, que ya está en marcha. Si en vez de persistir en acuerdos comerciales entre gobiernos —los cuales pasan por encima de

los intereses de las comunidades, de los productores, de las empresas y de los trabajadores—, se gestionasen proyectos de integración, por ejemplo, entre municipios de distintos países de la región, se podrían coordinar esfuerzos de desarrollo cultural y socioeconómico. Así, desde la Asamblea Legislativa se podrían propiciar hermanamientos entre las ciudades fronterizas —sobre todo, en los antiguos “bolsones” de Honduras y El Salvador, donde hay muchos salvadoreños, en una situación legal ambigua. En vez de vetar, por razones ideológicas, esos hermanamientos—como ocurrió en el citado ejemplo de San Salvador y La Habana—, el poder legislativo puede usar sus recursos y sus conexiones internacionales para respaldar estas iniciativas de integración horizontal, que se podrían dar en ámbitos más específicos y que, por tanto, podrían responder más a las necesidades de las poblaciones de determinadas localidades.

No es admisible concebir a la comunidad emigrada tan sólo como una fuente de remesas. No es posible que toda la preocupación del Estado salvadoreño por estas personas sea impedir que las deporten para no dejar de percibir dólares. Más que limitarse a pedirle al gobierno estadounidense que prolongue el estatuto de protección temporal (*TPS*, por sus siglas en inglés), el Estado debe preocuparse por el respeto de los derechos humanos de estos emigrantes, sobre todo en países como Estados Unidos y México. En este último país, los emigrantes indocumentados son sometidos a múltiples atropellos y vejámenes por policías mexicanos³¹. En Estados Unidos, las personas indocumentadas, que resultan ser una parte indispensable de la fuerza de trabajo de aquel país, no gozan de mayores derechos laborales, amén de tener que escapar de la persecución del servicio de inmigración, mucho más severa desde el endurecimiento impuesto por el gobierno de Bush. La Asamblea Legislativa puede, en principio, asumir responsablemente este problema y presionar al poder ejecutivo para que, además de tratados comerciales, también busque compromisos con los gobiernos estadounidense y mexi-

30. El PCN negoció con el FMLN la presidencia del poder legislativo, a cambio de sus votos para reinstalar en sus puestos de trabajo a los médicos huelguistas. Días antes, dirigentes de aquel partido declararon que estarían dispuestos a formar coalición con ARENA, en las elecciones presidenciales de 2004.

31. Un recuento detallado de estas violaciones de los derechos humanos de los emigrantes salvadoreños, en México, puede leerse en “Migrantes centroamericanos: todos sufren en México. El costo de cuidar el patio trasero”, de Alberto Najar, publicado en el suplemento “Masiosare”, del periódico mexicano *La Jornada*, 9 de febrero de 2003, <http://www.jornada.unam.mx/2003/030209/mas-najar.html>.

cano para garantizar la dignidad de los emigrantes salvadoreños³².

En suma, el FMLN tendrá que encontrar la mayoría para impedir la ratificación de los tratados de libre comercio y para revertir la dolarización, ya no digamos para reorientar la política internacional del órgano legislativo. Es difícil asegurarse esta mayoría, mientras no se consolide un bloque opositor a ARENA, en la Asamblea Legislativa. Pero por otra parte, el partido en el gobierno, si bien cuenta con más posibilidades para actuar en bloque con el Partido de Conciliación Nacional, en algunas decisiones estratégicas, tampoco tiene esa mayoría cualificada. Lo claro es que el FMLN tendrá que hacer gala de su capacidad concertadora para evitar que, en política exterior, la Asamblea Legislativa siga siendo el eco del poder ejecutivo.

5. Conclusión

Durante los últimos años, se ha abierto una brecha enorme entre la dinámica del sistema político salvadoreño y la dinámica de la sociedad. Ello se traduce en un claro distanciamiento entre los intereses de los partidos políticos y los intereses de los ciudadanos, lo cual ha incidido en el creciente descontento ciudadano hacia la política y los políticos, y los altos niveles de absentismo, registrados en los últimos eventos electorales. Este es, precisamente, el detonante más claro de una cultura política endeble entre los salvadoreños. Aunque los partidos políticos y sus candidatos han manifestado un conocimiento bastante aceptable de los problemas más

urgentes de El Salvador, sus propuestas han tendido a la superficialidad y al corto plazo.

Las ofertas programáticas de los cinco partidos que sobrevivieron a las elecciones dependen, en la nueva legislatura, de la negociación y acercamiento constantes, entre las fracciones mayoritarias, dentro de las cuales, la del Partido de Conciliación Nacional —con sus 16 diputados— tiene la llave para inclinar la balanza sobre los intereses del FMLN o de ARENA. El FMLN no tiene los suficientes votos para imponer su agenda política, por lo cual, la aprobación de proyectos apadrinados por la derecha —el tratado de libre comercio con Estados Unidos, el endurecimiento de leyes penales, etc.— tienen el camino despejado. En caso de que el Partido de Conciliación Nacional se distancie de ARENA en esos y otros temas vitales —lo cual sería aventurado asegurar—, podría darse, entonces, una alternativa mixta, es decir, algunas veces se aprobarían iniciativas de la derecha y otras de la izquierda.

En términos generales, las implicaciones sociales, económicas y regionales de las pasadas elecciones están íntimamente ligadas a las próximas elecciones presidenciales. Estas incidirán en el futuro de temas claves como la reforma del sistema de salud, la negociación y aprobación del tratado de libre comercio con Estados Unidos, las medidas paliativas para el agro, en especial para los cafetaleros y la asignación presupuestaria para las municipalidades.

San Salvador, 20 de abril de 2003.

32. De hecho, la Plataforma Legislativa del FMLN afirma que buscará “promover el respeto a los derechos de la comunidad salvadoreña en el exterior” (*op. cit.*, p. 6), aunque no especifica qué medidas impulsará para lograr este fin.