

# El Salvador en 1998: política, economía y sociedad

*Centro de Información, Documentación  
y Apoyo a la Investigación  
(CIDAI)<sup>1</sup>*

## Resumen

Este artículo evalúa la realidad salvadoreña en los planos político, económico y social. Una de las ideas centrales es que, en 1998, se suscitaron graves y preocupantes dinamismos económicos, políticos y sociales, los cuales han sembrado serias dudas acerca del rumbo actual del proceso de instauración democrática en El Salvador. Concluye que 1998 no ha sido un año fructífero para la instauración democrática en el país.

## 1. Introducción

El propósito de este artículo es hacer un balance global de las dinámicas política, económica y social que se fraguaron en la realidad salvadoreña durante 1998. Una preocupación recorre estas páginas, y es la siguiente: en 1998 se suscitaron graves y preocupantes dinamismos políticos, económicos y sociales, los cuales han sembrado serias dudas acerca del rumbo actual del proceso de instauración democrática en El Salvador.

En el plano político, la clase política no pudo revertir el descrédito que la viene acompañando desde años anteriores. Las resistencias a democratizarse y renovarse, la incompetencia, las pugnas de poder... Todo ello contribuyó a la deslegitimación de los partidos y sus líderes, haciéndolos poco creíbles ante la ciudadanía. Un año más, la clase política puso de manifiesto su incapacidad para hacer de intermediaria entre las demandas de la sociedad y las instancias estatales responsables de

---

1. Este artículo es una reelaboración de los análisis político, económico y social publicados en el semanario *Proceso* (No. 836) dedicado a la evaluación del año 1998. En la redacción del presente artículo han participado los siguientes analistas del CIDAI: Luis Armando González, Luis Ernesto Romano, Marcel Vargas Escolero y Carmen Elena Villacorta.

darles respuesta. Al ser 1998 un año preelectoral, las disputas de poder ocuparon las energías de las cúpulas partidarias, cuyos miembros más ambiciosos no titubearon en usar cuantos medios estuvieran a su favor para derrotar a sus rivales políticos. Así, en la mayor parte de partidos, se impusieron no las figuras más capaces, sino las que hicieron las jugadas más audaces. Al cierre del año, cuando ya casi todas las candidaturas estaban definidas, no puede dejar de llamar la atención la pobreza política de El Salvador. El espectro de candidatos de entre los cuales se elegirá al presidente de la república no ofrece alternativas que en verdad puedan generar confianza acerca del futuro de la democracia en nuestro país. Más aún, lo que va de la campaña política se diferencia poco de las campañas políticas tradicionales, en las que han predominado la retórica barata y las promesas vacías.

La dinámica política en 1998 ha sido, pues, preocupante. Ha transcurrido un año más sin que los partidos políticos se hayan institucionalizado y democratizado. Han seguido pesando las decisiones y los intereses de camarillas que consideran a los partidos su propiedad exclusiva. Mientras tanto, la población ha disminuido aún más los escasos niveles de confianza que tenía en el sistema político. El divorcio entre la clase política y la sociedad se ha profundizado y todo apunta a que en 1999 esta tendencia continuará acentuándose.

En materia económica, el deterioro del agro continuó indetenible, sin que las instancias estatales dieran señales de hacerse cargo de un problema que amenaza la viabilidad socioeconómica del país. La tormenta tropical "Mitch" puso de manifiesto, dramáticamente, la vulnerabilidad de la población rural, cuyo espacio vital ha sido destruido por prácticas depredatorias del más diverso signo. En 1998 no se hizo nada para recuperar al sector agrícola; más bien, la desatención gubernamental fue la norma, con lo cual se perdió una nueva oportunidad de sentar las bases para un proceso autosostenido de desarrollo económico y social. No se entendió —o no quiso entenderse— que la viabilidad de El Salvador es imposible sin un agro con bases sólidas en los planos financiero y medioambiental.

En el ámbito económico, se continuó con el fomento de la terciarización, específicamente por la expansión del sector financiero. A los intereses de este sector no ha sido ajena la privatización de la energía eléctrica, las telecomunicaciones y las pensiones de retiro, rubros que se han convertido

en espacio de disputa para grupos financieros nacionales e internacionales que no han vacilado en utilizar las más diversas artimañas para sacar el mejor provecho del público que hace uso de los servicios privatizados. La administración de Armando Calderón Sol ha apoyado incondicionalmente a los grupos financieros más fuertes del país — en especial a los que se aglutinan en torno al Banco Cuscatlán—, de modo que saquen las mayores ventajas en la competencia por hacerse de aquellas empresas públicas más rentables. Incluso, este compromiso del gobierno de Calderón Sol con determinados grupos económicos ha dado lugar a que se caracterice la relación entre ambos como una relación de tipo "mercantilista".

En este marco, el país no ha podido superar sus más agudos desequilibrios estructurales, sino que más bien los ha profundizado. La pobreza rural y urbana, el desempleo, la marginación socio-cultural y la insatisfacción de las necesidades básicas de la mayor parte de la población han aumentado. El deterioro galopante del sector agropecuario y el impacto de los procesos de privatización no sólo han agravado los viejos problemas estructurales del país, sino que han añadido nuevos obstáculos para la resolución de los mismos.

En el ámbito social, el año de 1998 vio agravarse las condiciones de vida de los sectores mayoritarios de la población. A las dificultades de sobrevivencia generadas por la pobreza en todas sus manifestaciones, se sumó la criminalidad común y organizada, la cual, como en años anteriores, trajo sufrimiento y pérdidas materiales a los salvadoreños. Ante ambas situaciones, las autoridades gubernamentales no dieron muestras de tomarse en serio problemas tan graves para el país. El gobierno de Calderón Sol llegó a su último año sin cumplir el compromiso tantas veces proclamado —un compromiso anunciado en el plan de gobierno y en infinidad de discursos presidenciales— de combatir la pobreza. El actual Presidente deja a los "más pobres de los pobres" siendo los mismos pobres de siempre; El Salvador, lejos de ser un "país de propietarios", se ha convertido en un país que es propiedad de poderosas corporaciones financieras, a favor de cuyos intereses trabajó tesoneramente el gobierno.

La violencia criminal, por otra parte, no ha sido combatida con suficiente determinación y eficacia. Más aún, el país atraviesa por una crisis de la seguridad pública motivada tanto por el fracaso

de la Policía Nacional Civil (PNC) para hacer frente a la criminalidad —que incluso se ha inrustado en las estructuras policiales—, como por las ataduras políticas del Ministerio de Seguridad Pública, las cuales han impedido a esta institución asumir con la debida seriedad el problema de la violencia criminal.

No hay que dejar de lado el fracaso de las autoridades en la preservación de la seguridad pública. En efecto, en este año se han hecho patentes las graves limitaciones de las que adolecen las instituciones cuya responsabilidad directa es la seguridad de la ciudadanía. Una de las instituciones que no puede dejar de mencionarse es la Policía Nacional Civil (PNC), la cual no ha asumido, en muchos momentos, la función que le corresponde en la sociedad salvadoreña actual. Algunos de los males que han empañado su labor en 1998 son los siguientes: (a) presencia de efectivos policiales —agentes y mandos medios— vinculados al mundo del crimen; (b) complicidad con actividades criminales de diverso signo; (c) conflicto irresuelto entre los mandos superiores y los de la Academia Nacional de Seguridad Pública; (d) mala coordinación entre la jefatura policial y el Ministerio de Seguridad Pública; (e) predominio de las decisiones de carácter político sobre las de carácter estrictamente policial; y (f) negligencia y resistencia al cambio institucional por parte de un sector importante del organismo policial.

Todo lo anterior ha entrampado el trabajo policial, dando lugar a una sensación de fracaso en el combate contra la criminalidad. La Policía Nacional Civil no ha estado a la altura de las necesidades de seguridad pública que tiene la sociedad. Ha mostrado, en incontables oportunidades, profundas debilidades logísticas y estratégicas. Eso la ha desacreditado ante la población, que no logra ver los frutos de una inversión de seis años. El descrédito policial se hace más manifiesto cuando agentes y mandos medios aparecen vinculados a homicidios, secuestros o robos. Por las razones anteriores, en el mejor de los casos, la Policía Nacional Civil ha terminado siendo vista como una institución que no sirve para mucho; y en el peor de los casos, ha comenzado a ser vista como una amenaza. Ambas situaciones apuntan a algo grave: la crisis de una institución llamada a desempeñar un rol decisivo en la democratización de El Salvador.



En fin, 1998 no ha sido un año fructífero para la instauración democrática en el país. Las resistencias de la clase política a la renovación interna, los efectos sociales de un proceso de privatización fraguado en función de determinados grupos de poder, el deterioro medioambiental, la presencia de grupos criminales en el seno de la PNC... Todo ello socava los esfuerzos por construir una sociedad democrática en El Salvador. Lo más preocupante es que nada indica que en 1999 esos dinamismos van a ser erradicados. Las mismas figuras y partidos seguirán regentando la política, los mismos intereses empresariales continuarán disputándose lo que queda del país, al parecer el mismo partido controlará el ejecutivo por un quinquenio más. Hay suficientes razones para no alegrarse por el futuro de El Salvador. Un cambio sustantivo en el modo de hacer política, de asumir los retos empresariales y de orientar los esfuerzos estatales no se vislumbra en el horizonte. Quizás habrá que esperar a dos o tres generaciones nuevas de salvado-

reños para que los vicios y limitaciones de las que actualmente dirigen los destinos del país puedan ser superadas.

## 2. Situación política

En el ámbito político, 1998 estuvo marcado por la carrera de los partidos hacia las elecciones presidenciales que se avecinan. Las modificaciones en el equilibrio de fuerzas a nivel legislativo y edilicio, producto de los resultados de los pasados comicios, anunciaban de antemano que 1998 sería un año determinante. Determinante porque el significativo aumento de cuotas de poder experimentado por el FMLN puso de manifiesto la posibilidad real de que el instituto político de izquierda se hiciera del ejecutivo en marzo del año en curso. Esto no sólo puso en aprietos a ARENA —que para entonces enfrentaba una seria crisis de credibilidad—, sino también al mismo FMLN. El primero se veía obligado a trazar un plan lo suficientemente bien pensado como para permitirle recuperar la simpatía perdida. El segundo debía llevar a cabo la compleja tarea de responder satisfactoriamente a las expectativas generadas tras su elección, al tiempo que delineaba su estrategia electoral para los comicios presidenciales. Evidentemente, el reto del partido oficial iba a ser menos duro y más fácil de llevar a cabo que el del principal instituto político de oposición.

Pero no sólo los dos extremos del espectro político debían ponerse a prueba a lo largo del año recién pasado; también a los partidos minoritarios, las elecciones de 1997 les plantearon serios desafíos. Uno de ellos fue el de asumir un papel protagónico en el Órgano Legislativo. Quebrantada la hegemonía de ARENA en la Asamblea y convertido el FMLN en tan fuerte rival suyo, era a los institutos políticos “pequeños” a quienes les correspondía mediar entre los dos polos. Además, tales instituciones se hallaban ante el reto de consolidarse internamente y de afianzar alianzas que les permitieran hacerle frente a la polarización. Sólo así se les abriría la posibilidad de canalizar los votos de los potenciales electores insatisfechos con los partidos “grandes” y de convertirse en alternativas de poder para el presente año.

En resumen, el ejercicio electoral de 1997 dejó por sentado que la tarea que debía asumir toda ins-

titución partidaria que persiguiera un resultado satisfactorio en marzo del año en curso, era amalgamar el desempeño gubernamental con la estrategia por seguir durante el proceso electoral que culminara entonces. Cómo fue ese desempeño y hasta qué punto los partidos pudieron llevar a cabo el desafío planteado, es lo que intentaremos analizar a continuación.

### 2.1. Los preparativos electorales de ARENA

Sin lugar a dudas, ARENA fue el partido que más y mejor se preparó para entrar en el proceso electoral que actualmente ocupa al sistema político. El primer paso hacia esa ruta —después de una serie de medidas preliminares que ya habían sido tomadas— fue la elección de un candidato que resultó quizá más polémico de lo que el partido oficial hubiera deseado, pero que ha dado hasta ahora los resultados que los dirigentes areneros esperaban alcanzar con su nombramiento. Conviene recordar que, en su inicio, se pensó que la controversia generada alrededor de la figura de “Paquito” obedecía al hecho de que la propuesta de su precandidatura provenía de un grupo de jóvenes areneros dispuestos a cuestionar a la cúpula su predominio en el interior del partido<sup>2</sup>.

Hubo razones para mostrar cierto optimismo al respecto, pues, de haber sido cierto que la iniciativa de la juventud del instituto político gobernante había adquirido un dinamismo propio, allende al mandato de la cúpula y acorde a los intereses de las bases, una probabilidad de que ARENA estuviera democratizándose internamente se hubiera abierto. Pero la verdad fue que “Paco” Flores no era tan independiente como se pensó en un principio. Su deseo de representar al partido oficial en la contienda venidera no había surgido únicamente de una facción de jóvenes diputados areneros, sino también —y eso fue determinante— del sector del partido —o “argolla”— al que Armando Calderón Sol pertenece.

Después de la oficialización de su candidatura, se supo que no fue la imagen de joven líder, intelectual y conciliador lo que le ganó a Flores la simpatía de las bases, sino que más bien esa imagen había sido definida de antemano por el actual Presidente y sus allegados como la más conveniente para nombrarlo su sucesor en el ejecutivo.

2. Ver “Precandidatura incómoda”, *El Salvador Proceso*, 794, 11 de febrero de 1998, pp. 2-3.

Si ARENA pretendía innovar debía elegir a un candidato fuera de lo común, y ese fue el razonamiento que llevó a Calderón Sol y los suyos a respaldar a "Paquito". Pero ese respaldo no fue unánime. En el interior del principal partido de derecha, otras figuras importantes discrepaban con la opinión del Primer Mandatario. Una de ellas fue la del presidente del COENA, Alfredo Cristiani<sup>3</sup>.

Largas polémicas incentivaron los medios en torno a ese asunto. Pero lo cierto fue que, si bien es innegable que Cristiani hubiera preferido a un candidato propuesto por él, al final eso terminó siendo prácticamente irrelevante. Primero, porque la voz del ex Presidente ya no parece ser tan determinante en las filas de ese partido; segundo, porque Flores tuvo una acogida popular satisfactoria desde el principio; tercero, porque, a pesar de sus limitaciones —el desgaste producido después de ocho años de administración, la coexistencia de grupos con intereses económicos de distinto tipo, el verticalismo y la poca apertura democrática predominantes, entre otros—, ARENA sigue siendo el partido que más alto nivel de institucionalización posee<sup>4</sup>, lo cual hace posible que, pese a las fisuras, la unidad de la institución no se resquebraje ante la mínima contrariedad.

Paralelo a este proceso de consolidación de la candidatura de Francisco Flores —que continuó con las visitas de "Paco" a todos los departamentos del país, siguió con la formulación de su plan de gobierno y culminó con la apertura de la campaña electoral—, ARENA no escatimó esfuerzos en realizar su tradicional "proselitismo gubernamental"; esa condenable costumbre de aprovechar cualquier oportunidad para hacerse propaganda. Es evidente que a lo largo de 1998, el partido oficial fue intensificando el número de campos pagados, cuñas radiales y anuncios televisivos publicitando las "bondades" que el gobierno de Calderón Sol le ha traído a la población salvadoreña.

Expertos en sacar ventaja de poseer el control del Estado, los funcionarios areneros hicieron de cualquier evento, por mínimo que fuera, ocasión de porras a su favor. Casos lamentablemente para-

digmáticos de ello fueron el lanzamiento de una campaña propagandística en contra del FMLN —cuando éste exigía el estudio de la situación de la deuda externa como condición para aprobar un préstamo al sector educativo— y la burda utilización que de la entrega de donativos internacionales a los damnificados del "Mitch" hicieron el Presidente y la Primera Dama con el fin de figurar y adquirir popularidad. En el primero de los casos, de las arcas del Ministerio de Educación fue de donde —por orden directa del ejecutivo, sin previa consulta a la titular de esa cartera— se extrajeron los fondos para financiar la millonaria campaña antiefemenista. De ahí una de las razones por las cuales la más sobresaliente integrante del gabinete de Calderón Sol, Cecilia Gallardo de Cano, decidiera abandonar el cargo<sup>5</sup>.

No sobra agregar que a tan inesperada dimisión siguieron cuatro más, todas de funcionarios de alto rango en el gobierno arenero: la de Roberto Orellana Milla, Presidente del Banco Central de Reserva (BCR); la de Ana Cristina Sol, Comisionada Presidencial para la Modernización del Estado; la de Arturo Zablah, Presidente de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA); y la de María Teresa de Rendón, Presidenta del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). El corto lapso de tiempo en el que se dieron estas renunciaciones impidió creer el argumento con el que unánimemente los titulares las justificaron: "motivos personales", arguyeron todos. Pero era obvio que más que tener que ver con "motivos personales", la fuga masiva de funcionarios estaba relacionada con la inconformidad de éstos con la conducción que del gabinete estaba haciendo Calderón Sol. El mal manejo de los fondos del Estado y la incapacidad del Presidente de separar los intereses del partido de la dinámica gubernamental, parecen ser explicaciones más acertadas del fenómeno de la renuncia colectiva<sup>6</sup>.

Del segundo de los casos en cuestión, sólo resta añadir lo reprochable que resulta el hecho de que la administración arenera se halla dado a la labor de capitalizar para su beneficio partidario un méri-

3. Ver "A propósito de la candidatura de Francisco Flores", *El Salvador Proceso*, 801, 4 de abril de 1998, pp. 4-6.
4. Ver González, L. A., "El FMLN y ARENA: ¿crisis interna o reajustes partidarios?", *ECA*, 595-596, mayo-junio, 1998, pp. 511-516.
5. Ver "Renuncia intempestiva", *El Salvador Proceso*, 804, 29 de abril de 1998, pp. 2-3.
6. Ver "Renuncias en el gabinete de Calderón Sol", *El Salvador Proceso*, 807, 20 de mayo de 1998, pp. 4-6.



to que no corresponde más que a los países que solidariamente han contribuido a la reconstrucción de las zonas afectadas por la tormenta. Ciertamente, muchos de los partidos políticos han pretendido salir beneficiados de algún modo del trágico acontecimiento. Pero la forma descarada en la que el gobierno arenero ha estado sacando ventaja de su cuota actual de poder, para recibir créditos que no le corresponden en lo más mínimo, es sin duda la más condenable. Fue claro que el gobierno, más que preocuparse por elaborar un plan de reconstrucción que determinara cómo sería invertido el dinero y qué institución estatal sería la encargada de administrarlo, se hallaba afanado buscando pretextos para mejorar su imagen.

Bastan estos ejemplos —entre muchos otros que podrían darse— para ilustrar que si bien es cierto que ARENA fue el instituto político que con más cuidado y anticipación planificó su llegada a marzo del año en curso, también lo fue el

carácter eminentemente formal de esos preparativos. No hubo nada de fondo en el desempeño gubernamental de ARENA que probara que el partido oficial estuviera realmente dispuesto a subordinar los intereses partidarios a las exigencias que un gobierno para todos —como el que siempre a dicho estar llevando a cabo— plantea. Es más, las políticas que ha implementado ponen serios reparos al retórico discurso, según el cual lo que se desea es el bien común.

Es cierto que ARENA ha aventajado al FMLN en cuanto a las posibilidades de triunfo en los próximos comicios, pero sería un error pensar que ello se debe a que el electorado esté superando su inconformidad con respecto a aquél. El hecho de que el partido oficial haya alcanzado mayores niveles de popularidad en las últimas semanas se debe a su habilidad para vender los “logros” de su administración y las maravillas que promete su candidato. Así las cosas, si ARENA resulta electo de nuevo en las próximas elecciones, no será debido al reconocimiento y beneplácito del electorado con su gestión —porque muy pocas cosas hay en ella que merezcan reconocimiento. Será gracias al impresionante aparato publicitario que, en detrimento de la consolidación de un aparato gubernamental eficiente y responsable, se ha dedicado a construir en los últimos años.

## 2.2. Apuros en el FMLN

Desde el punto de vista de su desempeño en el pleno y en las alcaldías, hay que decir que el FMLN no logró ponerse al nivel de las expectativas que el triunfo en los pasados comicios le plantearon. En la Asamblea, el Frente no pudo hacer más que intentar poner cortapisas a las iniciativas areneras, muchas veces cuando era poco lo que se podía hacer para revertirlas —como fue el caso de las AFPs<sup>7</sup>. Valiosas oportunidades de demostrar su compromiso con las mayorías se escurrieron de las manos de los diputados efemelenistas de manera injustificada. Lamentable ejemplo de ello fue la elección del Procurador de derechos humanos. Por supuesto, injusto sería responsabilizar completamente al FMLN del modo en el que el Órgano Legislativo arribó, tras interminables debates, a tan cuestionable resultado<sup>8</sup>.

7. Ver “Un año de desempeño legislativo”, *El Salvador Proceso*, 805, 6 de mayo de 1998, pp. 2-3.

8. Ver Villacorta Zuluaga, C.E., “La desafortunada elección del Procurador”, *ECA*, 597-598, julio-agosto, 1998, pp. 675-678.

Lo que sí cabe reprocharle es su participación en el estancamiento de la elección, pues nada determinante hizo el partido de izquierda para evitar la acefalia a la que durante meses la indecisión de los diputados sometió a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). Y no es que ARENA y los demás partidos no fueran responsables de velar porque esa institución —surgida de los acuerdos de paz y destinada a proteger los derechos de la ciudadanía— contara con la persona idónea para conducirla. Es que, teniendo en cuenta la mentalidad que ha caracterizado a los partidos de derecha que con más peso cuentan en la Asamblea —ARENA, Partido de Conciliación Nacional y Partido Demócrata Cristiano—, era del Frente de quien cabía esperar mayor preocupación y compromiso para con la PDDH<sup>9</sup>. Eso hizo de este caso el más llamativo entre los muchos en el que la indefinición y la tardanza de los diputados del FMLN convirtieron a su partido en blanco de críticas. Pero también en otros asuntos relacionados con la problemática social, la participación del principal instituto político de oposición dejó mucho que desear<sup>10</sup>.

Otro tanto sucedió con la gestión edilicia del Frente. No se puede dejar de reconocer, claro está, que los gobiernos municipales efemelenistas han tenido que embarcarse en la enmienda de los males que la corrupción y la incompetencia de las administraciones anteriores habían dejado en las alcaldías<sup>11</sup>. Sin embargo, los ediles tienen ya un año y medio de haber sido electos y pocos son los logros que pueden reconocérsele al FMLN en ese rubro. Por razones obvias, es la alcaldía de San Salvador la que más ha dado de qué hablar a este respecto. Y es que a las dificultades con las que Silva tuvo que habérselas al inicio de su gestión, entre las que indudablemente se incluye la falta de recursos, deben añadirse las repentinas aspiraciones de éste a convertirse en candidato presidencial del FMLN<sup>12</sup>.

No es descabellado afirmar que lejos de haber sido beneficioso para el Frente pensar en Silva como posible candidato —dado su talante moderado y su relativa independencia respecto del partido—, para la alcaldía no dejó de ser perjudicial que Silva cayera en el juego preelectoral de aquél. No hay que olvidar que para llevar a cabo los proyectos que prometió, el edil capitalino está obligado a negociar, entre otros sectores, con grupos que difícilmente vieron con buenos ojos tanta cercanía a un partido ante el cual no dejan de sentir desconfianza. Por consiguiente, no es del todo descabellado pensar que el empeño de Facundo Guardado en impulsar la candidatura de Silva pudo haber sido tan desfavorable para la alcaldía como para el FMLN mismo.

Pero vayamos ahora a los desafortunados intentos del Frente por consolidar una fórmula presidencial que lo pusiera a la altura de ARENA. Tres Convenciones Nacionales, dudosos ajustes en el reglamento del partido e innumerables cambios en las precandidaturas fueron necesarios para que los correligionarios efemelenistas eligieran a los candidatos que los representarán en las urnas durante las elecciones venideras. Alto fue el precio que tuvo que pagar el FMLN por su intento de democratizarse. El desgaste y descrédito que adquirió tras la convulsionada elección de la fórmula y la poca acogida con la que ésta fue recibida, son pruebas palmarias de ello<sup>13</sup>.

Y es que de no haber sido porque los dirigentes del partido de izquierda convirtieron las elecciones primarias en el terreno en el que debían dirimirse sus pugnas intestinas, el saldo que éstas trajeron no hubiera sido tan nocivo. Lamentablemente, lo que en principio se planteó como un proyecto democratizador, en la práctica se desnaturalizó por completo, evidenciando que ninguna de las partes en conflicto —“ortodoxos” y “renovado-

9. Ver “¿Por qué no se elige al Procurador?”, *ibíd.*, pp. 4-5.

10. Ver cita 7; también “La nueva Asamblea Legislativa un año después”, *El Salvador Proceso*, 808, 28 de mayo de 1998, pp. 4-5.

11. Ver “Los primeros treinta días de Héctor Silva: retos y problemas”, *El Salvador Proceso*, 759, 28 de mayo de 1997, pp. 10-12; también “La corrupción de las pasadas administraciones municipales de ARENA”, *El Salvador Proceso*, 760, 4 de junio de 1997, pp. 7-8.

12. Ver “En torno a la precandidatura de Héctor Silva”, *El Salvador Proceso*, 815, 15 de julio de 1998, pp. 7-9.

13. Ver “Los desatinos de la Convención Nacional del FMLN”, *El Salvador Proceso*, 818, 19 de agosto de 1998, pp. 4-5.

res”— estaba dispuesta a aceptar la decisión de la mayoría, si ello implicaba ceder espacio a su adversario ideológico<sup>14</sup>.

Rebotando de un desacierto a otro, el FMLN logró al fin elegir a Facundo Guardado y Marta Valladares como su fórmula presidencial. De nuevo, el ala “progresista” pareció salirse con la suya, pero a qué precio. La polarización interna, la desconfianza del electorado en la capacidad del Frente para gobernar, una considerable disminución en las posibilidades de acceder al ejecutivo... son los problemas que los candidatos heredaron de esa coyuntura y con los que tendrán que habérselas a lo largo de la campaña. Ello, sumado a que la candidatura no gozó de un consenso significativo dentro del partido ni de aceptación fuera de él, pone serios reparos al intento del Frente de sustituir a ARENA en el control del ejecutivo.

Así las cosas, es evidente que el FMLN no supo articular los requisitos necesarios para posicionarse con fuerza frente al partido gobernante en las futuras elecciones: realizar un buen desempeño gubernamental, por un lado, y elaborar una estrategia eficaz, capaz de competir con la de ARENA, por el otro. Lo más preocupante es que el Frente no sólo fue incapaz de articularlos, sino que ni siquiera pudo lograr avances significativos en la construcción de cada uno de ellos por separado.

### 2.3. Los partidos minoritarios

Como se había señalado ya, tras los resultados de las elecciones de 1997 se supuso que los partidos minoritarios eran los llamados a contrarrestar la tensión que la polarización traería al Órgano Legislativo. En ese sentido, el número de escaños que alcanzó el Partido de Conciliación Nacional

(11) convirtió a ese partido en el más determinante de ellos<sup>15</sup>. Que ese buen resultado se hubiera dado tras la incorporación a la cúpula peacenista de un grupo de disidentes de ARENA, dio pie para pensar que el Partido de Conciliación Nacional se mantendría firme en sus aspiraciones de adquirir autonomía respecto del partido oficial y se consolidara como una verdadera alternativa de poder en las elecciones de 1999. Sin embargo, si bien es cierto que al principio la fracción legislativa de dicho instituto político respaldó ciertas iniciativas del FMLN y dio muestras de querer convertirse en una fuerza de oposición real, el escaso protagonismo que caracterizó al PCN este año y las dificultades que han presentado los antiguos areneros para adaptarse a su seno, indican que el proyecto peacenista ni se cristalizó ni va a cristalizarse en el futuro inmediato<sup>16</sup>.

---

Con respecto a los demás partidos minoritarios, es importante recalcar lo propensos que han sido tanto a la falta de definición de sus plataformas ideológicas, como a la improvisación en la preparación de sus estrategias electorales en miras a marzo de 1999.

---

Si a eso añadimos lo mal que se preparó el partido para entrar en la contienda, más difícil aún sería no mostrar pesimismo con respecto a él. El hecho de que, iniciado ya el período oficial de la campaña, el Partido de Conciliación Nacional no hubiera designado a su candidato a la vicepresidencia anticipaba el bajo perfil que acompañaría al partido durante todo el proceso electoral. Y es que no se trata de un bajo perfil en relación con el de los demás partidos “pequeños”, sino más bien en relación con el que hubiera podido adquirir de haberse tomado más en serio lo favorable que le fueron los resultados electorales de 1997<sup>17</sup>.

Pero más grave que la tenue participación del Partido de Conciliación Nacional en la vida política nacional es, sin duda, la crítica situación en la que los grupos que conforman al Partido Demócrata Cristiano mantuvieron a su partido a lo largo de 1998. Lejos de haber abonado puntos a la unifi-

14. Ver “División en el FMLN: ¿aparición o realidad?”, *El Salvador Proceso*, 819, 26 de agosto de 1998, pp. 2-3.

15. Ver “El escenario legislativo tras el 16 de marzo”, *El Salvador Proceso*, 752, 9 de abril de 1998, pp. 2-3.

16. Ver “El PCN vuelve al rebaño: la derecha se reunifica (I)”, *El Salvador Proceso*, 776, 1 de octubre de 1997, pp. 4-6; también, “El PCN vuelve al rebaño: la derecha se reunifica (II)”, *El Salvador Proceso*, 777, 8 de octubre de 1997, pp. 6-7; y “¿Qué está pasando en el PCN?”, *El Salvador Proceso*, 785, 3 de diciembre de 1997, pp. 4-5.

17. Ver “Partidos ‘pequeños’: ¿verdaderas alternativas?”, *El Salvador Proceso*, 833, 2 de diciembre de 1998, pp. 4-6.

cación, los diferentes sectores democristianos permanecieron enfrentados; ciegos a la evidencia de que su enfrentamiento no podía más que recrudecer la pugna intestina. Por un lado, los incansables detractores de Ronal Umaña llegaron hasta el extremo de establecer una dirigencia paralela que, desde el seno mismo del partido, ha intentado a toda costa socavar el mandato del Secretario General pedecista. El alto costo político que el Partido Demócrata Cristiano tuvo que pagar por ello es algo que los inconformes parecieron haber pasado de largo por completo cuando decidieron realizar tal acción<sup>18</sup>.



Por otro lado, el retórico discurso en defensa de la unidad del partido, que Umaña adoptó poco antes de la elección del candidato presidencial, no hizo más que exacerbar los ánimos de sus opositores. Y es que hablar en nombre de la consolidación pedecista habiendo sido su cargo fruto de una agria controversia y, más aún, habiéndose convertido él en el objeto de la confrontación no era menos que la más descarada muestra de cinismo<sup>19</sup>. Por si fuera poco, aquello fue sólo el preludio de lo que más tarde vendría a caldear más todavía los ánimos de los detractores de Umaña: la eliminación de las elecciones primarias que el Secretario democristiano efectuó con el fin de nombrar, arbitrariamente, a Rodolfo Parker como candidato a la presidencia<sup>20</sup>.

Pero el comportamiento de Umaña no sorprendió a nadie. Era lo menos que cabía esperar de quien se ha caracterizado por utilizar al Partido Demócrata Cristiano a su antojo, cuando de obtener beneficios personales se ha tratado. Esa vez el Secretario pedecista necesitaba consolidar la candidatura de Parker a como diera lugar, debido a las componendas de las que dicha designación había sido fruto. Se rumora que —en alianza con el grupo “Amigos de la Libertad”, por un lado, y con Alfredo Cristiani y sus allegados, por el otro— el objetivo de Umaña era restar la mayor cantidad de votos que le fuera posible a ARENA con el fin de obligarlo a ceder, si no la vicepresidencia, sí im-

portantes cuotas de poder a la Democracia Cristiana en el futuro gobierno<sup>21</sup>.

Así las cosas, parece claro que lo único que consiguió el Partido Demócrata Cristiano bajo la conducción de su actual Secretario General es perpetuar la crónica enfermedad de la que el partido ha venido padeciendo desde hace décadas. Atravesada por las más crudas disputas internas y plegada a los intereses de los sectores económicamente dominantes, la Democracia Cristiana se ha convertido en paradigma del atraso que caracteriza al proceso de institucionalización democrática en El Salvador. Un instituto político cuyos dinamismos no giran más que alrededor de sí mismo ni puede ser en realidad representativo ni su desempeño puede reconocerse como un ejercicio propiamente democrático.

Con respecto a los demás partidos minoritarios, es importante recalcar lo propensos que han sido tanto a la falta de definición de sus plataformas ideológicas, como a la improvisación en la preparación de sus estrategias electorales en miras a marzo de 1999. De lo primero, hay que decir que si bien es cierto que algunos institutos políticos de centro intentaron consolidar alianzas, la estabilidad que de ellas se puede esperar es bastante incierta. Tal es el caso del Centro Democrático Unido (CDU), integrado por una serie de fuerzas —la Convergencia Democrática, el Partido Demó-

18. Ver “¿Unificación del PDC?”, *El Salvador Proceso*, 812, 24 de junio de 1998, pp. 4-5.

19. *Ibidem*.

20. Ver “¿Un nuevo PDC?”, *El Salvador Proceso*, 826, 7 de octubre de 1998, pp. 4-6.

21. *Ibidem*; también ver “Partidos y candidatos”, *El Salvador Proceso*, 820, 2 de septiembre de 1998, pp. 2-3.

crata, el PPL, el MUDC (Movimiento de Unificación Demócrata Cristiano) y el partido en formación Fe y Esperanza— entre las cuales no se observan puntos de coincidencia: sea porque no ha terminado de quedar clara la concordancia existente entre ciertos planteamientos medianamente consolidados, sea porque la escasa o nula presencia de ciertos grupos en la opinión pública dificultan al electorado la determinación de sus propuestas<sup>22</sup>.

De lo segundo, el hecho de que, avanzado ya el proceso electoral, LIDER, el PLD, PUNTO y el CDU o bien no hubieran terminado de decidir si participarían o no en la contienda, o bien no hubieran elegido siquiera a quienes serían sus candidatos en los comicios, desdijo mucho de la capacidad de éstos de ser consecuentes con la posición crítica que discursivamente mantienen frente a la polarización. Parece contradictorio que, pese a proclamar en cada oportunidad la necesidad de establecer un bloque de centro que canalice la inconformidad del electorado con respecto a ARENA y al FMLN, cuando se les presenta la oportunidad de hacerlo, los partidos en cuestión se esfuerzan tan poco por conseguirlo<sup>23</sup>.

### 3. Situación económica

Como es costumbre, uno de los logros más publicitados por el Banco Central de Reserva (BCR) para 1998 fue el crecimiento del Producto Interno Bruto en el orden del 3.5 por ciento, y el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Poco o nada se dice sobre la permanencia de las mismas tendencias hacia el desequilibrio del sector externo y del sector público, o de los efectos que sobre la inversión tienen las políticas de control de la inflación.

Al examinar los resultados de 1998, los principales hechos que destacan son los siguientes: (a) tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto menores a las esperadas; (b) incremento de las Reservas Internacionales Netas; y (c) un leve incremento en las tasas de inflación y el rebrote del déficit fiscal. Muchos de estos fenómenos en realidad no son resultado de la política económica del

gobierno. La “solidez” del tipo de cambio, por ejemplo, se explica solamente por la afluencia de remesas familiares, lo cual, conjuntamente con las prácticas de control de la masa monetaria, ha permitido mantener niveles inflacionarios de un sólo dígito desde el año 1996.

El bonancible panorama de la economía salvadoreña no implica que existe un aparato productivo que genera las exportaciones necesarias para mantener el crecimiento y la estabilidad, y que genera suficientes ingresos y empleo para mejorar las condiciones de vida de la población, tal como lo demuestra el análisis de la situación económica nacional en 1998.

#### 3.1. Producción y empleo

El comportamiento de la producción se vio afectado notoriamente por el impacto de la depresión tropical Mitch sobre el sector agropecuario, por lo cual la tasa de crecimiento de 4 por ciento, esperada originalmente por el Banco Central de Reserva (BCR)<sup>24</sup>, no se alcanzó y el Producto Interno Bruto creció a una tasa del 3.5 por ciento<sup>25</sup>. A diferencia de los ocho años precedentes, esta vez el crecimiento no se había concentrado en los sectores terciarios de la economía, pues el sector manufacturero experimentó un importante repunte durante el año, mientras que las actividades terciarias experimentaron una sensible baja en sus tasas de crecimiento. El sector agropecuario continuó con su etapa crítica, la cual se remonta hasta la década de 1980, y fue coyunturalmente agravada por los efectos de Mitch. En cambio, los sectores comercial, servicios y financieros han experimentado una expansión mucho más vigorosa, aunque no tanto como la de 1997. El Índice de Volumen de la Actividad Económica (IVAE), elaborado por el Banco Central de Reserva, revela que el sector más dinámico de 1998 fue la industria, con una tasa de crecimiento sectorial del 7.4 por ciento; seguida por el transporte, almacenaje y comunicaciones con 7.3 por ciento; electricidad y agua, 5.5 por ciento; servicios financieros, construcción y servicios personales con un 3.7 por ciento; y comercio con 2.2 por ciento.

22. Ver cita 17.

23. *Ibidem*.

24. “Programa Monetario y Financiero 1998”, *Boletín Económico*, enero-febrero, 115, 1998.

25. Este dato fue ofrecido por el presidente del Banco Central de Reserva en informaciones reproducidas por la prensa nacional. Ver “País creció 3.5% este año”, *El Diario de Hoy*, 22 de diciembre 1998, p. 47.

**Cuadro 1**  
**(Porcentajes y millones de dólares)**

Variable/año	1998	1999
Crecimiento (PIB)	3.5	4
Inflación (PIB)	4	4.5
Déficit sector público (PIB)	2.3	2.5
Reservas internacionales	752	1,827
Base tributaria (PIB)	11	11.4
Exportaciones	2,430	2,537
Importaciones	4,037	4,354
Balanza comercial	-1,607	-1,817

Fuente: Banco Central de Reserva.

El dinamismo de la industria se debe, en gran medida, a la expansión de la maquila, especialmente de ropa, que se realiza en zonas francas y genera más un 40 por ciento del valor total de las exportaciones<sup>26</sup>. La industria doméstica tradicional no está creciendo a esas tasas y se encuentra en desventaja competitiva frente a la desgravación arancelaria, debido a que ésta no se ha acompañado de una correspondiente política de reconversión industrial. Aunque se hubiera alcanzado la tasa proyectada de 4 por ciento, ésta habría sido considerablemente menor a las tasas de crecimiento experimentadas entre los años 1992 y 1995. Para mejorar de manera sustancial el ingreso por habi-

tante, se requieren tasas de crecimiento mucho más elevadas que 4 por ciento.

Las tendencias sectoriales de crecimiento exhibidas hasta 1997, provocaron una menor generación de empleo en relación con el que se hubiera obtenido si el crecimiento se hubiese concentrado en los sectores agropecuario e industrial y no en el financiero, ya que la mayor parte de los ocupados se encuentran en los primeros —un 46 por ciento para 1997—, mientras que los establecimientos financieros dan empleo a sólo el 1.3 por ciento de los ocupados.

De acuerdo con datos citados por la Asociación Bancaria Salvadoreña (ABANSA), para 1998 la tasa de desempleo abierto se redujo de un 8 por ciento en 1997 a 7.2 por ciento en 1998, lo cual supuso la creación de 375 mil puestos de trabajo. Este dato es congruente con la supuesta reactivación del sector industrial, aunque surgen dudas razonables en torno a la posibilidad de generación de empleo de éste, y más en concreto de la maquila, pues los empleados en este subsector apenas llegan a las 70,000 personas. Aun aceptando este dato del desempleo, debe considerarse que en el mercado de trabajo existe una elevada presencia del empleo en el sector informal, que se estima genera cerca del 50 por ciento del empleo nacional y niveles de desempleo que superan el 30 por ciento del total de empleados<sup>27</sup>.

**Cuadro 2**  
**El Salvador: retrospectiva de variables macroeconómicas**  
**1992-1998**

Variable por año	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
PIB	7.5	7.4	6.1	6.4	1.8	4.0	3.5	3.5/4.0
Inflación	19.9	12.1	6.9	11.4	7.4	1.9	3.8	2.5/4.5
DSPNF			-0.6	-0.1	-2.4	-1.7	-2.3	-2.5

Fuente: Revista del Banco Central de Reserva, varios números.

\* Proyectado.

DSPNF: Déficit del sector público no financiero.

26. Esto no implica que este sector sea estratégico, pues, aunque genera una considerable oferta de exportaciones, a la vez requiere de grandes volúmenes de exportaciones y no tiene mayor efecto multiplicador sobre los restantes sectores económicos.

27. Dirección de Información Social, *Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples 1997*, Ministerio de Economía, El Salvador, 1997.

### 3.2. Precios y salarios

La inflación, aunque sólo fue de 4.2 por ciento, se incrementó de manera sustancial en 1998 (en 1997 fue de 1.9 por ciento). Con todo, ésta es una de las tasas históricas de inflación más bajas, lo cual no resulta en realidad demasiado destacable en un contexto de abundancia de divisas y férreo control de la masa monetaria, tal como se explica más adelante.

De acuerdo con versiones gubernamentales, el incremento de la inflación se debe principalmente al impacto de Mitch —experimentado a partir de noviembre— en los productos agrícolas. Lo cierto es que después del desastre se dieron alzas inmoderadas en los precios de los productos básicos en las zonas afectadas, y hasta en el mismo San Salvador, situación que obligó a la Asamblea Legislativa a promulgar un decreto en el que se sancionaba con prisión tanto el acaparamiento como la especulación en los precios. De acuerdo con datos de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), para el mes de noviembre los precios de los alimentos se habrían incrementado en un 5.4 por ciento.

Los rubros que habrían experimentado los mayores incrementos dentro del IPC habrían sido los alimentos y la vivienda, con un 6.9 y 4.5 por ciento, respectivamente. En cambio, los rubros de vestuario experimentaron variaciones de -0.8 y 0.7 por ciento<sup>28</sup>. En mayo se incrementó el salario mínimo en cerca de 9 por ciento, es decir, de 1,150 a 1,260 colones mensuales en el caso del comercio, industria y servicios. Este incremento es el primero que se realiza desde julio de 1995 y resulta cla-

ramente insuficiente siquiera para recuperar el nivel de salario real existente en este momento; no se diga para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos y, peor aún, la canasta ampliada. El costo de la canasta de alimentos para diciembre de 1992 se estimó en aproximadamente 1,313.38 colones, la de vivienda en 728.30 colones, la de vestuario en 223.05 colones y la de misceláneos en 895.66 colones; la canasta ampliada tenía un costo total de 3,160.4 colones<sup>29</sup>. Para 1998, el valor de la canasta de alimentos había elevado su valor hasta 2,238 colones, y la canasta de mercado había alcanzado los 4,899 colones<sup>30</sup>.

---

... en el mercado de trabajo existe una elevada presencia del empleo en el sector informal, que se estima genera cerca del 50 por ciento del empleo nacional y niveles de desempleo que superan el 30 por ciento del total de empleados.

---

Así, ni el salario mínimo de la industria, comercio y servicios sería suficiente para cubrir el costo de la canasta de alimentos, mucho menos de la canasta de mercado. Se necesitarían casi 2 salarios mínimos para adquirir la primera, y 4 salarios mínimos para adquirir la se-

gunda.

### 3.3. Sector externo

Los rasgos más destacables en este rubro son la estabilidad en el tipo de cambio, la balanza de pagos superávitaria y el incremento sostenido de las Reservas Internacionales Netas (RIN). Sin embargo, un análisis más detallado revela que estas señales son más bien aparentes, y que las verdaderas causas del desequilibrio externo aún se encuentran presentes. El comportamiento de exportaciones, importaciones, balanza comercial y saldo de cuenta corriente revelan que la economía nacional no es capaz de mantener el comercio internacional sin recursos externos. Se importa mucho más de lo que se exporta, pero —por fortuna— se recibe más en concepto de remesas familiares de trabaja-

28. Ministerio de Economía/Dirección General de Estadística y Censos, *Índice de Precios al Consumidor*, diciembre, 1998, San Salvador.

29. Ministerio de Economía/Dirección General de Estadística y Censos, *Índice de Precios al Consumidor*, septiembre-octubre, 1993, San Salvador.

30. Surge de multiplicar los valores calculados a diciembre de 1992 con el índice general de precios y el índice de alimentos para diciembre 1998: 155.03 y 170.44, respectivamente.

dores que no pudieron ser absorbidos por la economía salvadoreña radicados mayoritariamente en Estados Unidos.

Un examen del comportamiento de la balanza comercial revela que ésta ha venido experimentado incrementos sostenidos de su déficit, tal como

se muestra en el Cuadro 3. Entre 1994 y 1997, el déficit en la balanza comercial se incrementó de 1,325 a 1,817 millones de colones, mientras que la cuenta corriente presentó una tendencia crónica hacia el déficit. Sólo la presencia y expansión de las remesas familiares han permitido superar este enorme desequilibrio, tal como lo evidencia el Cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**El Salvador: retrospectiva del sector externo y proyección**  
**1994-1999**

Variable por año	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
Exportaciones	1,249	1,652	1,789	2,416	2,430	2,537
Importaciones	2,574	3,343	3,222	3,739	4,037	4,354
Balanza comercial	-1,325	-1,691	-1,433	-1,323	-1,607	-1,817
Cuenta corriente (%PIB)	-0.2	-2.7	-1.6	0.9	-1.4	-1.8
Remesas familiares	1,001	1,196	1,194	1,197	1305	
RIN	788	935	1,100	1,462	1,752	1,827

Fuente: Banco Central de Reserva

\* Proyecciones.

### 3.4. Sector público

El déficit del Sector Público no Financiero (DSPNF) habría alcanzado un 2.3 por ciento del Producto Interno Bruto durante 1998, resultado de un incremento del gasto por encima de los ingresos públicos. Esto implica un nuevo retroceso en la búsqueda del equilibrio de las finanzas públicas a niveles cercanos a los de 1996 y uno de los más altos de la década. En 1996, el DSPNF alcanzó un 2.4 por ciento del PIB, y en 1997 se redujo a 1.7 por ciento del Producto Interno Bruto (ver Cuadro 2)

Las mayores presiones hacia el incremento del gasto son resultado de presiones para financiar las áreas de seguridad pública, administración de justicia y, paradójicamente, también a partir de necesidades surgidas del proceso de privatización de las telecomunicaciones. La privatización de las telecomunicaciones generó gastos por el orden de los 240 millones de colones, para indemnizar a los trabajadores de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).

En general, el déficit fiscal tiene dos causas principales: dificultad para expandir los ingresos tributarios e incrementos del gasto público por en-

cima del incremento de los ingresos. La reforma del sistema tributario no ha resuelto el problema del déficit porque, aunque logró incrementar la recaudación con la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA), también provocó reducciones por la eliminación de los impuestos a las exportaciones y al patrimonio, la desgravación arancelaria y la reducción a la mitad del impuesto sobre la renta que pagan las empresas.

A partir del segundo semestre de 1998, se registraron nuevas reducciones en los impuestos a las importaciones o aranceles, los cuales fueron del 20 al 17 por ciento para los bienes terminados, del 15 al 12 por ciento para algunos bienes intermedios y del 10 al 7 por ciento para otros. Esto habría provocado que los impuestos a las importaciones se redujeran en un 3.1 por ciento y cayeran de 1,278 a 1,240 colones. El efecto no ha sido tan notable por dos razones: sólo estuvo vigente durante el segundo semestre y el incremento de las importaciones ha compensado la reducción de las tasas arancelarias.

Por otra parte, el déficit también se incrementó como resultado de las presiones para incrementar el gasto público en administración de la justicia,

seguridad pública y, más recientemente, financiamiento de los gobiernos locales. En el Presupuesto General de la Nación de 1998, este último tema adquirió especial importancia, mientras que, en 1999, se proyecta que el presupuesto del ramo de seguridad pública se incremente en un 13.9 por ciento (180 millones de colones), en tanto que la administración de justicia aumentaría 27.2 por ciento (313.2 millones de colones). En conjunto, la seguridad pública y administración de justicia con todos sus componentes alcanzará un 24.6 por ciento del presupuesto destinado para el financiamiento de las instituciones y un 16.8 por ciento del presupuesto total.

Presiones adicionales sobre las finanzas públicas se experimentan por elementos netamente coyunturales, como la indemnización de los ex empleados de ANTEL mencionada arriba y, más recientemente, por las necesidades adicionales requeridas para la atención del desastre provocado por la depresión tropical Mitch. De acuerdo con el Presidente Armando Calderón Sol, en un primer momento se asignaron 150 millones de colones



para la atención de la emergencia; sin embargo, falta por ver cual será el efecto neto una vez consideradas las donaciones.

### 3.5. Sector monetario

La medida económica más notable ha sido el inicio de un proceso de ajuste del encaje bancario, que persigue llevarlo hasta un 24 por ciento para el mes de marzo de 1999. El incremento en los encajes habría dado inicio en junio pasado, cuando se comenzó a elevar la tasa de encaje bancario en 0.3 unidades mensuales. Las tasas de interés, por otra parte, aún presentan niveles considerablemente altos en relación con la inflación, pero lo más cuestionable es el fuerte margen de intermediación financiera prevaleciente. Una cifra de margen de intermediación aceptada hasta por el mismo Presidente de la Asociación Bancaria Salvadoreña, Archie Baldocci, y calculada por el Banco Central de Reserva, es del 5.1 por ciento. Esta cifra no contempla el efecto de las elevadas comisiones que cobra el sistema bancario y es, más bien, un promedio, en tanto que existen casos extremos.

Un ahorrante de uno de los mayores bancos del país que, a la vez, es usuario de préstamos al consumo, está recibiendo un 4 por ciento por sus depósitos de ahorro y estaría pagando cerca de 23 por ciento por su préstamo. Esto implica que el margen de intermediación de los bancos en estos casos podría llegar hasta un 19 por ciento, sin considerar comisiones. Por su parte, un empresario podría estar pagando hasta un 6 por ciento en el mismo concepto, debido a que recibe mayores tasas por sus depósitos y paga menos por sus préstamos. Las expectativas para 1999, de cara al incremento de los encajes, es hacia el incremento de las ya de por sí elevadas tasas de interés. De hecho, esta tendencia se experimentó durante el segundo semestre de 1998 en algunas instituciones financieras.

Un dato de importancia en el ámbito financiero de El Salvador fue el cierre de la asociación de ahorro y préstamo, Crédito Inmobiliario S.A. (*Credisa*), debido a su descapitalización. Sin embargo, en este caso no se defraudó a los depositantes, quienes fueron absorbidos por tres bancos del sistema, al igual que los activos de *Credisa*. Este caso no tiene comparación con el caso de Financiera de Inversiones Seguras y Productivas (*Finsepro*), pero sí revela que en el interior de las instituciones financieras existe demasiada discrecionalidad sobre el uso que se hace de los fondos

del público. Esto se refleja claramente en las actuales tasas de interés y en la marginación del sector agropecuario e industrial del crédito para favorecer la construcción, el comercio y los servicios. Más importante aún, el caso *Credisa* revela que la privatización no necesariamente es sinónimo de eficiencia, siendo que la empresa privada también puede ser ineficiente.

### 3.6. Privatizaciones

Durante 1998 se llevaron a cabo tres de los procesos de privatización más importantes de la década: la venta de las cuatro distribuidoras de energía eléctrica, la privatización del sistema de pensiones y la venta de ANTEL. La privatización de las distribuidoras de energía eléctrica se gestó desde 1992, cuando se iniciaron los estudios para la privatización en el sector energía, y continuó con la creación de las cuatro sociedades que aglutinaron los activos de las empresas distribuidoras por privatizar, y la posterior aprobación de la Ley de Privatización de las Distribuidoras de Electricidad. Según esta última, la venta de acciones obedecería a las siguientes proporciones: 75 por ciento para inversionistas extranjeros, 20 por ciento para los empleados de las cuatro sociedades distribuidoras y de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa, y el restante 5 por ciento para inversionistas nacionales.

Entre septiembre y noviembre de 1997 se vendió el 20 por ciento correspondiente a los trabajadores; el 20 de enero de 1998 se subastó el 75 por ciento correspondiente a los inversionistas extranjeros y, próximamente, se proyecta vender el restante 5 por ciento —destinado a los inversionistas nacionales— en el mercado de valores. De acuerdo con versiones periodísticas, como resultado de la subasta de las distribuidoras se obtuvo un poco más de 586 millones de dólares ofrecidos por empresas de Venezuela, Chile y Estados Unidos<sup>31</sup>.

Las implicaciones de la privatización en términos de tarifas, de acuerdo con sus apologistas, serían muy positivas: se reducirían. Empero, la realidad es otra, tal como lo evidencia el mismo marco legal de privatización de las distribuidoras. De acuerdo con artículo 122 de la Ley General de Electricidad, existe un programa trimestral de incrementos de precios para los usuarios residenciales con un consumo mensual inferior a los 500 kilovatios/hora. Así, se planea una disminución gradual de los subsidios hasta llegar a eliminarlos en noviembre de 1999. Actualmente, el Estado asigna un subsidio de 262 millones de colones a los pequeños consumidores de electricidad. Para finales de 1998, se estima que el kilovatio se incrementará de 0.39 a 0.86 colones, lo cual implica un incremento del 120 por ciento sólo en el primer año<sup>32</sup>. En cambio, la misma Superintendencia General de Electricidad acepta que los sectores que consumen más electricidad verán reducido el precio del kilovatio/hora, aunque sin especificar cual

---

Hasta ahora, los fondos obtenidos de las privatizaciones no se han canalizado hacia el área social, tal como se ofreció en un principio, y aún no se conoce con claridad cual será el destino que tendrán.

---

sería el monto de la reducción. Esto beneficiaría fundamentalmente a la grande y mediana empresa (en especial a la industrial)<sup>33</sup>.

Afortunadamente, para los pequeños consumidores el movimiento social generado en torno al proyecto y la intervención de

la Asamblea Legislativa, el Presidente Calderón Sol optó por continuar con la política de subsidios para el consumo de la energía eléctrica y postergar los incrementos en las tarifas. Paradójicamente, lo anterior implicaría que, al menos de momento, la privatización habría fallado en su objetivo de reducir el gasto público. La privatización del sistema de pensiones, por su parte, se concretó a partir del 16 de abril, cuando las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) iniciaron formalmente sus operaciones. A finales del año, este sistema tendrá que demostrar haber tenido éxito, pues los niveles de afiliación sobrepasan el 50 por ciento de la población adscrita al Instituto Salvadoreño

31. Ver "La privatización de los servicios públicos", *El Salvador Proceso*, 794, 11 de febrero de 1998, pp. 7-8.

32. Ver "Incrementos tarifarios y subsidios gubernamentales: las contradicciones de la privatización", *El Salvador Proceso*, 808, 28 de mayo de 1998, pp. 6-7.

33. *Ibid.*

del Seguro Social (ISSS); aunque esto no es de extrañar, ya que la ley del sistema de pensiones elevó la cotización del ISSS a niveles tales, que volvieron más conveniente trasladarse a las AFPs<sup>34</sup>.

Existen múltiples cuestionamientos sobre el sistema, pero el más contundente es su efecto negativo sobre el ingreso disponible del trabajador. La reforma implica un incremento de 300 por ciento para los trabajadores, al elevarse sus aportes para el sistema previsional desde el 1.5 por ciento hasta el 4.5 por ciento, con el agravante de que la mayor parte del aporte (78 por ciento) se perderá en comisiones para las AFPs. Para el año 2002, los aportes obreros representarán más del 410 por ciento de los aportes de 1997<sup>35</sup>.

Otra privatización importante ha sido la de ANTEL, que se concretizó entre el 17 y 24 de julio pasado, después de enfrentar retrasos provenientes, en un primer momento, de la oposición laboral y, después, del cambio en la correlación de fuerzas en la Asamblea Legislativa a partir de junio de 1997. Así, el 17 de julio se vendió el 51 por ciento de la compañía de telefonía inalámbrica estatal (INTEL) a la Telefónica de España, por un monto de 41,009,900 dólares, mientras que el día 24 se vendió el 51 por ciento de la compañía alámbrica a *France Telecom*, por un monto de 275,111,000 dólares, lo cual arroja un total de 316,120,900 dólares<sup>36</sup>.

El problema de las tarifas también es una amenaza latente en el área de las telecomunicaciones, en tanto que la misma ley de telecomunicaciones contempla los incrementos. De hecho, el Presidente de CTE/ANTEL, Juan José Daboub, expresó que, para 1998, no se incrementarían las tarifas, pero que la ley de telecomunicaciones permite ajustarlas de acuerdo con la inflación. Asimismo, el funcionario no descartó que en 1999 se registren incrementos. Por su parte, el Superintendente de Electricidad y Telecomunicaciones, Eric Casamiquela, afirmó que a partir del año 2003, la

citada ley prevé que las tarifas se ajusten de acuerdo con la tasa de inflación y con la fluctuación del tipo de cambio<sup>37</sup>. Hasta ahora, los fondos obtenidos de las privatizaciones no se han canalizado hacia el área social, tal como se ofreció en un principio, y aún no se conoce con claridad cual será el destino que tendrán; precisamente por eso se impone la creación de un plan nacional de inversión y generación de empleo permanente.

### 3.7. Impacto de Mitch

Durante los últimos días de octubre, la depresión tropical Mitch produjo fuertes pérdidas humanas y materiales en prácticamente todo el litoral del país; hubo más de 200 muertos y 50,000 damnificados. Una evaluación preliminar posdesastre mostró que las dimensiones de las pérdidas económicas bien podían afectar seriamente el comportamiento de la producción y de otras variables macroeconómicas. De hecho, la producción se redujo, los precios se incrementaron, las importaciones de alimentos aumentaron y el gasto público creció.

De acuerdo con datos recolectados por el Comité de Emergencia Nacional (COEN), los daños totales del desastre estarían cercanos a los 1,159 millones de colones, y las mayores pérdidas se concentraron en los cultivos, en vías terrestres y en infraestructura escolar. Este estimado contrasta fuertemente con estimaciones de gremiales agropecuarias, que fijan las pérdidas en 1,400 millones de colones sólo en los cultivos de exportación, mientras que el Ministerio de Agricultura y Ganadería las estima en cerca de 800 millones de colones en el sector agropecuario. Esto implicaría que las pérdidas directas totales, fácilmente superarían los 2,000 millones de colones, cerca del 2 por ciento del Producto Interno Bruto de 1998. Estimaciones de la CEPAL sugieren que los costos totales del desastre estarían por el orden del 5.6 por ciento del Producto Interno Bruto, si se consideran los costos directos, indirectos y de reposición<sup>38</sup>. Es posible esperar mayores efectos de este

34. Ver "La seguridad social y el sistema privado de pensiones", *El Salvador Proceso*, 803, 22 de abril de 1998, pp. 5-7.

35. Ver "El impacto de las AFP's sobre los ingresos de los trabajadores", *El Salvador Proceso*, 804, 29 de abril de 1998, pp. 4-5.

36. Ver "En torno a la privatización de ANTEL", *El Salvador Proceso*, 817, 12 de agosto de 1998, pp. 6-7.

37. *Ibid.*

38. IDB Consultative Group for the Reconstruction of Central America, *Central America: a preliminary overview of damages caused by hurricane Mitch*, Mimeog., Washington, diciembre, 1998.

desastre a lo largo de 1999; apenas han pasado dos meses desde su impacto y, en la práctica, el efecto de los desastres sobre la producción es de mediano y largo plazos.

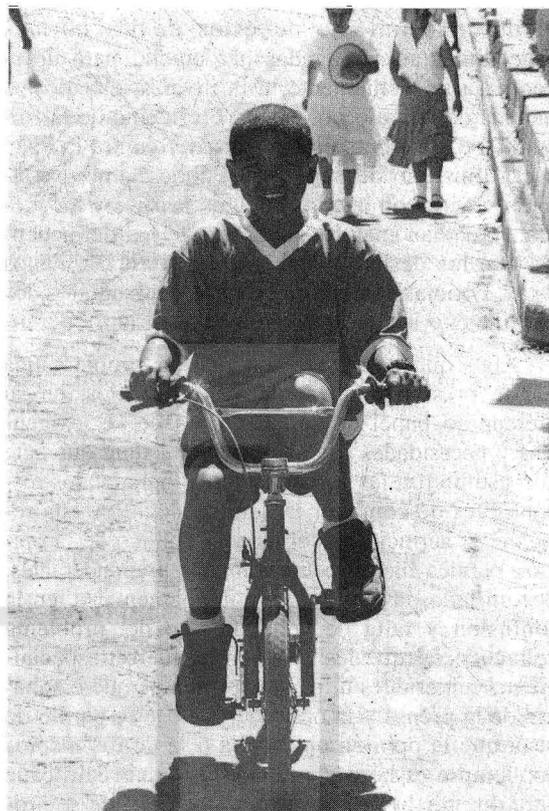
#### 4. Situación social

Aunque en 1998 hubo hechos desconsoladores, como los continuos y persistentes errores en la lucha contra la delincuencia, o la sumisión de proyectos importantes para la ciudad por intereses puramente políticos, hubo signos que dan pie al optimismo: en especial, aquellos relacionados con el despertar de la participación ciudadana y la colaboración entre fuerzas antaño opuestas, si no irreconciliables. Por ello, es importante destacar los acontecimientos que permitieron el surgimiento de estas nuevas situaciones. Además, teniendo en cuenta la cada vez mayor posibilidad de que ARENA ocupe la silla presidencial por tercera vez consecutiva, es de relevancia evaluar las dinámicas sociales que podrían actuar como contrapeso a una administración que, posiblemente, no se diferencie en gran cosa de las que la han precedido.

Así pues, en las líneas siguientes se evalúa, en primer lugar, lo que en 1998 caracterizó a la lucha contra la delincuencia; en segundo lugar, los hechos más importantes relacionados con el proceso de ordenar y mejorar San Salvador; y, finalmente, las dinámicas que apuntan a un resurgimiento de la participación de la ciudadanía en los asuntos sociales.

##### 4.1. Lucha contra la delincuencia

Luego de que han pasado más de dos años desde que el tema se volvió prioritario en la agenda pública de puntos de discusión, sobre la delincuencia se ha dicho mucho—tal vez demasiado—, sin que hasta la fecha se haya logrado alcanzar una visión englobante que explique satisfactoria y coherentemente sus causas, manifestaciones y consecuencias. Fuera de algunas excepciones, la delincuencia—sea común u organizada—ha sido abordada en forma parcial y con intenciones ajenas a las que el problema requiere para ser comprendido y solucionado. Lo evidente ha sido pasado por alto: ningún plan ni medida que se aplique rendirá los frutos necesarios para frenar la delincuencia mientras no se disponga de una visión de conjunto sobre el fenómeno.



Pero en El Salvador, la problemática va aún más allá de la ausencia de este elemento tan esencial. El gobierno, en su afán de comercializar al país en el exterior y realzar su gestión, contra toda lógica y razón, ha sido reacio a reconocer la verdadera magnitud de la delincuencia y ha minimizado la responsabilidad que le corresponde en su solución. En 1998, la función del Ejecutivo se redujo a fustigar a las instancias, que la opinión pública y los medios de comunicación convirtieron en responsables del fracaso en la lucha contra la delincuencia.

Ante la falta de una visión y dirección claras que den cohesión a su trabajo, tanto la Policía Nacional Civil (PNC) como la Corte Suprema de Justicia o los jueces sólo supieron montar una comidilla de enrevesamientos, contradicciones y acusaciones mutuas. Cuando los medios señalaron que era la incompetencia de los jueces lo que hacía que la PNC no cumpliera con su labor, los primeros atacaron la poca preparación de los agentes o

el desconocimiento de éstos de las normas procedimentales apegadas al derecho para aprehender a un delincuente; a la inversa, cuando los medios de comunicación o el Presidente de la República dirigieron su dedo acusador contra la PNC o el Ministerio de Seguridad Pública, ambos contraargumentaron que los códigos penales y los jueces defendían más los derechos de los delincuentes que los de la población, atando así las manos de la Policía Nacional Civil para perseguir a los criminales.

Algo que complicó aún más la problemática fue la presión que ejercieron los medios, en su pretendido papel de canalizadores de las exigencias y necesidades ciudadanas, y la actitud que ante ello asumieron las instancias gubernamentales responsables de combatir la delincuencia. En esta relación, la acriticidad y el manejo político de la opinión pública fueron peligrosamente preponderantes. Por un lado, las instancias gubernamentales, en la confusión y falta de conocimiento del problema delincriminal que les caracteriza, fueron especialmente vulnerables a los señalamientos que emanaron de la prensa y la opinión pública. Se perdió de vista que la opinión ciudadana o la de los medios no siempre es la más acertada o la más calificada para discutir la validez de las medidas que se proponen o aplican para combatir la delincuencia. Ciertamente, la voz de la ciudadanía debe ser tomada en cuenta a la hora de discutir el asunto que sea —en especial, en aquéllos que afectan sus formas de convivencia—, pero ella no debe sustituir al análisis técnico y la reflexión serena y lúcida.

Por otro lado, y de manera complementaria, esta vulnerabilidad fue alimentada en buena medida por la politización que se hace de las cuestiones nacionales. El “quedar bien” primó sobre el “actuar bien”, tanto en los partidos políticos como en las instancias gubernamentales. Ya sea con el fin de atraer votos o granjearse el beneplácito de la opinión pública, muchos de los actores sociales involucrados en la lucha contra la delincuencia no dudaron en convertirse en veletas de las exigencias y manifestaciones ciudadanas, aun cuando éstas han sido, en no pocas ocasiones, irracionales e infundadas.

Uno de los mejores ejemplos de esto fue la salida del ejército a las calles<sup>39</sup>. Aunque desde principios de 1998, incluso desde 1997, el Presidente Armando Calderón Sol, haciendo eco de los pedidos de la población, venía contemplando la idea de extender el patrullaje rural del ejército a las ciudades del país, con la Emergencia Nacional decretada a raíz de la tormenta tropical “Mitch”<sup>40</sup>, la medida finalmente cobró efecto: la Fuerza Armada desplegó tropas en las principales arterias del área urbana. Como era previsible, el efecto del despliegue de la Fuerza Armada en las ciudades fue mínimo e irrelevante, en especial de cara a una delincuencia que mostró un creciente nivel de sofisticación en sus modos de operar.

Evidentemente, la salida del ejército a las ciudades obedeció más al deseo de quedar bien con la población, que a un análisis sereno de su relevancia en una estrategia eficaz de lucha contra la delincuencia. De haberse realizado este análisis, se hubiera anticipado que el ejército no reduciría en nada al embate de la delincuencia, principalmente porque carece de la formación mínima en la materia y porque, por su condición, está inhabilitado para realizar capturas, a menos que sea de la misma manera en la que lo podría hacer un ciudadano cualquiera. En el fondo, persiste la equivocada idea de que una de las razones por las cuales se falla en el combate contra la delincuencia es la falta de personal, para brindar una cobertura total del territorio salvadoreño y así prevenir el delito donde sea que éste se dé. Siendo así, el ejército no habría salido a las calles por su idoneidad para combatir la delincuencia —hecho que seguramente nunca fue analizado—, sino más bien por el número de los efectivos que lo componen.

Esto último se comprueba cuando se observa que, a lo largo de 1998, la Policía Nacional Civil se vio sometida a una fuerte presión para que extendiera su cobertura. Fue a mediados de este año cuando la presión llegó a su límite y se le pidió directamente a las altas autoridades del cuerpo policial que aumentaran el número de horas de servicio de los agentes y recortaran sus períodos de vacaciones<sup>41</sup>, con el fin de asegurar la presencia de un mayor número de policías en las calles y los

39. Ver “La salida del ejército a las ciudades”, *El Salvador Proceso*, 831, 18 de noviembre de 1998, pp. 2-3.

40. Ver Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI), “La tormenta ‘Mitch’ en El Salvador: un balance preliminar”, *ECA*, 600, octubre, 1998, pp. 951-958.

41. Ver “Huelga en la PNC, ¿una remota posibilidad?”, *El Salvador Proceso*, 812, 24 de junio de 1998, pp. 8-9.

cuarteles de la PNC. En la adopción de la medida se cayó en dos falacias: la primera, que lo que se necesitaba era fortalecer la dimensión persecutoria de la PNC y no la investigativa y de inteligencia; y, la segunda, que el combate contra la delincuencia pasaba por la resolución de un simple problema cuantitativo de la Policía Nacional Civil (horas de trabajo, número de policías en las calles, área de cobertura) y no de uno cualitativo (dotación de equipos de alta tecnología, capacitación en el área criminal y penal).

Sin embargo, probablemente el yerro más grande que se cometió a lo largo de 1998 en la cuestión que nos ocupa fue la ofensiva, abanderada principalmente por el Ministerio de Seguridad, el Ejecutivo y los gremios de la empresa privada, y alimentada por reportajes alarmistas y poco realistas, contra el nuevo Código Penal y Procesal Penal<sup>42</sup>. Para sus detractores, los códigos no sólo no respondían a la realidad salvadoreña, sino que, además, entorpecían la labor de la PNC y favorecían a los delincuentes. Esta situación provocó un desgastante y poco fructífero enfrentamiento entre el Órgano de Justicia, la Asamblea Legislativa y el resto de la sociedad; un enfrentamiento en el que se perdieron de vista completamente los efectos que los códigos tendrían en el lento e ineficaz sistema judicial del país y en la correlación aprehensión-condena-reclusión de los delincuentes.

La encendida polémica que se desató en torno a los códigos, obliga a revisar cuidadosamente lo que se ha entendido cuando se habla de proporcionar armas para la lucha contra la delincuencia. En el esquema cerrado y desvinculante que se manejó, la aplicación, desde abril de 1998, de los Códigos Penal y Procesal Penal se percibió como un obstáculo para la actuación policial, como una muestra de la insolidaridad que existe en el interior de las entidades responsables de aplicar justicia para con los agentes que aprehenden a los delincuentes. Grave error, aunque muy coherente con la visión deformada y simplista que sobre el problema tienen el gobierno y las instancias que lo componen.

Sólo en un contexto en el que no existe una visión y un plan globales e integradores para combatir el flagelo delincencial, es posible que una legislación que pretende hacer imperar el valor justicia haya sido vista como un elemento contradictorio y nocivo para los intereses de la ciudadanía. De la forma en que se procedió y se ha encauzando la discusión sobre los nuevos códigos, la justicia será un ideal muerto desde el momento en que la policía capture a un sospechoso de haber cometido un delito, puesto que pesará más el afán de excluirle de la sociedad que las pruebas y los procedimientos que validen su detención y reclusión. No será disparatado esperar, pues, que, paralelamente al imperio de violencia que la delincuencia ha instalado en nuestro país, se configure un sistema judicial en el que las arbitrariedades y las equivocaciones procedimentales carecerán de mecanismos para ser detectadas y remediadas.

#### 4.2. El "rescate" de San Salvador

Difícilmente puede hacerse un balance de las dinámicas sociales de 1998 sin realizar primero una evaluación de la gestión de la alcaldía de San Salvador, presidida por Héctor Silva. Ello por varios motivos. En primer lugar, porque el destino de San Salvador, al menos a corto y mediano plazo, está íntimamente vinculado con los progresos (a nivel de obras y proyectos realizados) que alcance el edil en su labor. En segundo lugar, porque la alcaldía de Silva, al abanderar un estilo de administración que ha pretendido fundamentarse en el consenso, la apertura y el diálogo con las fuerzas sociales de la ciudad<sup>43</sup>, se presenta como un elemento importante para desatar algunas de las dinámicas que San Salvador necesita. Es decir, no sólo son importantes para la capital las obras que realice Héctor Silva, sino también el éxito que obtenga en su pretensión de incluir en aquéllas al conjunto de las fuerzas sociales capitalinas, algo realmente novedoso en la historia reciente del país.

Como ya se ha dicho en anteriores ocasiones<sup>44</sup>, los dos primeros y principales obstáculos que Silva enfrentó para poner en marcha su gestión fueron: por un lado, los relacionados con la falta de

42. Ver Vargas Escolero, M., "Artículo 48 del Código Penal, ¿justicia versus delincuencia?", ECA, 597-598, julio-agosto, 1998, pp. 662-665.

43. Una muestra de esta actitud puede observarse en el artículo de Héctor Silva, "El arte de gobernar una ciudad de todos", ALPRESS, 3 de junio de 1998.

44. Ver "Reflexiones en torno al primer año de la administración Silva", *El Salvador Proceso*, 805, 6 de mayo de 1998, pp. 8-9.

los recursos económicos necesarios para financiar las obras que la ciudad necesita; y, por otro, la frontal oposición de la gran empresa privada y el gobierno a sus proyectos. Oposición que encuentra su explicación en la lectura política que se hace de la gestión de la administración edilicia de izquierda. En este sentido, cuando los empresarios de línea dura o el gobierno vetaron uno tras otro los proyectos de Silva, no lo hicieron por el grado de idoneidad de éstos para resolver los problemas acuciantes de la ciudad, sino más bien por el capital político que se agenciaría la izquierda en caso de que alguno de ellos tuviese éxito.

Así pues, la disputa, al menos del lado de los opositores de Héctor Silva, no se originó por encontrar las salidas más adecuadas para los males de la capital, sino más bien por un afán de boicotear una gestión que, por sus logros, podría ser capitalizada por la izquierda de cara a las elecciones presidenciales de 1999.

En 1998, el alcalde y su equipo, mostrando una paciencia y perseverancia dignas de elogio, lograron superar en buen grado ambos obstáculos. Los de índole financiera se sortearon, principalmente, a través de una reestructuración administrativa de la alcaldía, un aumento en los impuestos municipales en concepto de cobro por servicios, una modernización en el sistema de recolección de los mismos, una política de hermanamiento con otras capitales y ciudades del mundo (que se tradujo en tratados de cooperación e intercambio de conocimiento técnicos) y la asignación, aunque no exenta de reveses, del 6 por ciento del presupuesto nacional para las alcaldías del país.

No puede dejar de mencionarse en este punto uno de los proyectos que más agrias controversias

y enfrentamientos le generó a Silva durante 1998: su anteproyecto de Ley de Impuestos del Municipio de San Salvador<sup>45</sup>. Este proyecto pretende sustituir un esquema de recaudación tributaria regresivo (los que tienen más pagan menos y los que tienen menos pagan más) por uno progresivo (lo inverso que lo anterior). La modificación en las tasas impositivas que pretendía realizar la alcaldía hubiera implicado, entre otras cosas, que: la recaudación total pasara de 57 millones de colones —el nivel actual— a cerca de 237 millones de colones; la tasa impositiva municipal promedio sería de 0.36 por ciento sobre el valor de los activos de las empresas, contra 0.18, 0.16 y 0.04 por ciento que hasta entonces pagaban en promedio las empresas comerciales, las industriales y las entidades financieras, respectivamente; y que, en el marco de las nuevas tasas municipales, 5697 empresas hubieran pagado menos y 814 pagarían más, de estas últimas 314 hubieran enfrentado alzas de entre un 500 y 1700 por ciento.

---

... cuando los empresarios de línea dura o el gobierno vetaron uno tras otro los proyectos de Silva, no lo hicieron por el grado de idoneidad de éstos para resolver los problemas acuciantes de la ciudad, sino más bien por el capital político que se agenciaría la izquierda en caso de que alguno de ellos tuviese éxito.

---

El proyecto fracasó en dos ocasiones. La primera, a mediados de año, luego de que las negociaciones entre la Alcaldía de San Salvador y los empresarios se empantanaran, y, la segunda, a finales de 1998, cuando se pretendió llevarlo a la Asamblea Legislativa para su aprobación sin que se pudieran obtener los votos necesarios para ello. En ambas circunstancias, el fracaso se

debió a la enconada oposición que mostraron las gremiales de la empresa privada, apoyadas abiertamente por el partido ARENA, el gobierno y un sector de la prensa escrita. El empresariado argumentó en contra del proyecto que éste implicaría descapitalización de las empresas y caída del empleo, elevación de los costos de producción e inflación, lo que al final sería contraproducente para la economía y para el bolsillo de todos los salvadoreños.

45. Ver "Valoración económica de la propuesta de la Alcaldía de San Salvador", *El Salvador Proceso*, 791, 21 de enero de 1998, pp. 4-5; "Reflexiones sobre la propuesta de incremento de impuestos en el municipio de San Salvador", *Ibid.*, pp. 7-8; "Los medios de comunicación y la propuesta de Héctor Silva", *El Salvador Proceso*, 793, 4 de febrero de 1998, pp. 6-8; "La propuesta impositiva de la ANEP", *El Salvador Proceso*, 800, 25 de marzo de 1998, pp. 6-7.

A semejanza del destino de otros proyectos edilicios, lo que marcó la suerte de éste fue la decisión de un sector del país de no ceder paso a una fuerza política de oposición, aun cuando ello implicaba echar al traste lo que podría haberse convertido en una fuente eficaz para financiar las medidas necesarias para rescatar a una ciudad que se hundió por el peso de sus males y de la apatía de sus habitantes. Además, el sector empresarial dejó claro que su pretendido compromiso de construir un mejor El Salvador no implicaba ni podría implicar que la mayor parte del costo económico del proyecto fuera costado a sus expensas.

Sin duda alguna, el gran éxito de Héctor Silva en 1998, el que le abrió las puertas a las simpatías de la población y le granjeó el reconocimiento general<sup>46</sup>, incluso de sus detractores más acérrimos, fue el Plan de Rescate del Centro Histórico de San Salvador<sup>47</sup>, expresión de la iniciativa edilicia de hacer de la capital un espacio de convivencia seguro y limpio. El Plan, respaldado por el Plan de Tranquilidad Ciudadana del Cuerpo de Agentes Metropolitanos (CAM)<sup>48</sup> y con la pretensión de reordenar el centro capitalino y rehabilitar su arquitectura histórica, se tradujo, en el último semestre del año, en la reubicación de un gran número de vendedores ambulantes que ocupaban algunas de las principales arterias del centro capitalino.

En el marco del Plan, la reubicación de los vendedores de la Plaza Morazán, y la posterior recuperación y remodelación de ésta, fue lo que marcó un punto de inflexión en la gestión de Silva hasta la fecha. Gracias en buena medida a esta iniciativa, la empresa privada se vio obligada a reconsiderar su anterior actitud y le dio su apoyo a los planes del alcalde. Silva, pues, cumplía de esta forma con un doble objetivo: ponía en marcha, empezando con pie derecho, su proyecto de hacer de San Salvador una ciudad más habitable y, al mismo tiempo, lograba insertar en el proyecto a algunas de las fuerzas sociales de mayor dinamismo e influencia.

Como fruto de esta situación en verdad nove-

dosa, el Alcalde y los dirigentes de los gremios empresariales más importantes del país (ANEP, ASI y Cámara de Comercio) firmaron, en octubre de 1998, el acta de constitución de la Corporación para el Desarrollo de San Salvador (SEM), un ente privado de economía mixta, cuyos objetivos son: organizar, promover, planificar, coordinar y ejecutar proyectos para el desarrollo urbanístico, económico y social de San Salvador mediante acciones específicas de diseño, remodelación, renovación y rehabilitación del Centro, entre otros<sup>49</sup>.

Sería poco objetivo estimar, como causas de este prometedor paso en la (re)construcción de San Salvador, solamente la buena voluntad del empresariado —que hasta entonces no había dado señal de mayor racionalidad que la de defender sus ganancias— y el éxito en el desalojo de los tradicionalmente virulentos y obcecados vendedores ambulantes. El estado al que llegaron las relaciones de la alcaldía con los otros sectores de la población debe verse más bien como el justo resultado de una labor desinteresada, abierta y transparente, en la que el afán de diálogo y concertación ha estado presente siempre.

En definitiva, Silva no es un político hábil (lo que quedó demostrado a lo largo de 1998 en suficientes ocasiones; su afán de insistir en la reforma de las tasas municipales cuando no se contaba con los votos legislativos necesarios para aprobarla, y su apresuramiento en anunciar el hermanamiento de San Salvador con la Habana, sin tomar en cuenta la previsible oposición que se generaría desde los sectores de ultraderecha del gobierno<sup>50</sup>, son dos ejemplos de ello), pero sí un Alcalde de nuevo signo, realmente interesado en la ciudad y sus problemas. Esto fue lo que al final terminó inclinando la balanza a su favor y permitió que 1998 haya sido un buen año para el alcalde y, en tanto que ello sentó las bases para que pueda realizar su labor con más ayuda que trabas en su contra, un buen año para la ciudad.

Fuera de la alcaldía, uno de los proyectos de mayor magnitud para ordenar San Salvador provino del gobierno central, a través del Ministerio de

46. Ver "Silva, el personaje del año, *La Prensa Gráfica*, 27 de diciembre de 1998, pp. 6c-7c.

47. Ver "A propósito del Plan de Rescate del Centro", *El Salvador Proceso*, 822, 16 de septiembre de 1998, pp. 7-9.

48. Ver ALPRESS, "El CAM amplió programa "Tranquilidad Ciudadana"", 20 de mayo de 1998.

49. Ver ALPRESS, "Silva y empresariado firman acta corporación", 28 de octubre de 1998.

50. Ver "San Salvador-La Habana, una relación frustrada", *El Salvador Proceso*, 809, 3 de junio de 1998, pp. 7-9.

Obras Públicas (MOP). Así, en el primer semestre de 1998, arrancó, de manera apresurada y simultánea, lo que debería haberse iniciado, por etapas y de manera más razonada, hace algunos años: la construcción de varios pasos a desnivel, uno de los elementos principales del plan de reordenamiento del tráfico vehicular de San Salvador. Los resultados fueron realmente abrumadores: caos y atascamientos de grandes proporciones en las principales arterias de esta capital.

La adopción de vías alternas y los esfuerzos de la Policía Nacional Civil por regular el tránsito en aquellas calles que habían sido parcial o totalmente clausuradas por las obras, fueron medidas insuficientes para remediar los congestionamientos que la construcción de los pasos ocasionó —y que en los lugares donde aún no han terminado las obras sigue ocasionando. Ciertamente, los problemas de fluidez eran de esperarse, dado que en la ciudad las calles son estrechas, únicas (en muy pocos casos existen rutas alternas) y por ellas circula un número de automotores cada vez mayor. Pero la forma en que el Ministerio de Obras Públicas planificó la construcción de los pasos pecó en muchos aspectos de falta de juicio. Tanto así que incluso el Viceministerio de Transporte pidió retrasar el inicio de algunas construcciones ante el inminente colapso del tráfico vehicular de San Salvador.

Las razones que esgrimió el MOP para justificarse (los préstamos para financiar las obras se obtuvieron recientemente y éstas debían realizarse simultáneamente para no esperar cuatro o más años para ver concluido el proyecto) no fueron convincentes. Menos aún después de que se comprobó, a través de un reportaje de *La Prensa Gráfica*<sup>51</sup>, que el MOP desestimó las recomendaciones del Plan Maestro de Transporte del Área Metropolitana (PLAMA-

TRASS), diseñado por Tahal, firma consultora israelita. Originalmente, el PLAMATRASS proponía que la construcción de los pasos a desnivel se llevara a cabo en un período de cuatro años, entre 1998 y el 2002. Más grave aún, el Plan Maestro de Desarrollo Urbano de la capital (PLAMADUR), que dicta las líneas guías para el PLAMATRASS, recomendaba los pasos sólo como una medida de segundo nivel, a la cual le debería anteceder la orientación del crecimiento de la ciudad hacia el norte (hacia Apopa y Nejapa) y la construcción de un anillo periférico metropolitano.

Ante esta evidencia, sólo puede afirmarse que en la edificación de los pasos a desnivel, las metas por cumplirse estuvieron más relacionadas con cuestiones políticas que con criterios de ordenamiento e ingeniería urbana. De lo contrario sería difícil explicar porqué el MOP y el gobierno central se plantearon metas tan cortas para la edificación de tal número de obras, porqué desestimaron las recomendaciones de expertos para lanzarse a una construcción apresurada, que entra en contradicción con lo que debería de haberse hecho para llegar a una solución integral del problema del tráfico en San Salvador.

Es obvio que en el camino de sanar el caos vehicular de San Salvador, se atravesará momentáneamente por períodos en los que aquél se verá más acentuado. Así pues, un incremento de los embotellamientos y de la extrema dificultad para transportarse es el precio que deberá pagarse por deshacerse de ambas problemáticas. Sin embargo, aunque ello debía haber sido así en algún grado, no debería haber servido como excusa para no realizar un reordenamiento vehicular atinado, que respondiera más a las necesidades urbanas de la capital que a intereses ajenos a ella.

---

... el PLAMATRASS proponía que la construcción de los pasos a desnivel se llevara a cabo en un período de cuatro años, entre 1998 y el 2002.

---

---

... en la edificación de los pasos a desnivel, las metas por cumplirse estuvieron más relacionadas con cuestiones políticas que con criterios de ordenamiento e ingeniería urbana.

---

51. Ver "Al mal paso darle prisa", *La Prensa Gráfica*, 29 de noviembre de 1998, pp. 3c.

### 4.3. Participación ciudadana

En la evaluación de 1997 finalizamos diciendo que ese año había sido pobre en participación ciudadana, que la apatía y el escepticismo se habían convertido en males endémicos entre la población<sup>52</sup>. Por un lado, los sindicatos habían reducido su perfil, casi al nivel de la intrascendencia, como producto de las privatizaciones y la falta de poder aglutinante y de plataformas reivindicativas creíbles; además de que se mostraban incapaces de librarse del sectarismo y la politización que los caracterizó durante el período de la guerra civil. Por otro, la población no había encontrado motivo para pronunciarse públicamente o participar de manera activa en tareas de relevancia social.

En 1998, la presentación del documento *Bases para el Plan de Nación*<sup>53</sup>, elaborado por la Comisión Nacional para el Desarrollo, y las acciones del Sindicato de Médicos Trabajadores del Instituto del Seguro Social Salvadoreño (SIMETRISSS) ante el estancamiento de las negociaciones con los directivos del ISSS, marcaron hito en lo que a participación ciudadana se refiere. No cabe duda de que el lanzamiento de *Bases...* fue uno de los acontecimientos más importantes de 1998. En primer lugar, porque pretendía constituir la cimiento de un proceso que, a través de la participación y consulta ciudadana, concluiría en el diseño de un Plan de Nación. En segundo lugar, porque en él se realizaba un diagnóstico de la realidad del país a partir del cual se proponían ejes temáticos de solución, con el objetivo de cambiar el rumbo de El Salvador y construir una nación integradora, justa e igualitaria. Finalmente, porque el documento logró atraer la atención de los sectores de la población, la mayoría de los cuales no dudó en respaldarlo.

Sin embargo, en el orden de la participación social, *Bases...* no es interesante por su diagnóstico —en el cual hay mucho de discutible y engañoso— ni por los resultados que de él se sigan —luego de un año es imposible afirmar que las bue-

nas intenciones y recomendaciones del documento hayan cobrado realidad en los actores políticos y económicos del país—, sino más bien por el proceso que ha generado. *Bases...*, en su fase de consulta ciudadana, acercó la discusión de los problemas de la sociedad a la población, le permitió a la gente común y corriente expresar sus inquietudes y sugerencias sobre lo que es necesario hacer para arribar a un mejor estadio de convivencia social.

Aunque en la consulta ciudadana se traicionaron algunos de sus presupuestos iniciales y se dejaron sin discusión los puntos medulares del documento<sup>54</sup>, aunque el Grupo Gestor no tuvo presencia pública, el proceso iniciado por *Bases...* sembró la semilla para un cambio de actitud por parte de los ciudadanos, al hacerles partícipes del diseño de las políticas que podrían regir sus vidas en un futuro no muy lejano. Ahora bien, el éxito de la empresa que se inició en 1998 dependerá de cuánto y de qué manera se vean reflejadas, en la elaboración final del “Acuerdo Nacional en torno al Plan de Nación”, las inquietudes ciudadanas que se recogieron.

En lo que respecta a SIMETRISSS<sup>55</sup>, el sindicato cumplió con las expectativas que había despertado a finales de 1997, cuando se dio a conocer recientemente a la luz pública exigiendo a las autoridades del Seguro Social una serie de cambios de amplia envergadura e importancia. SIMETRISSS constituyó un fenómeno novedoso por varias razones: (a) integrado por un grupo de profesionales, demandaba al gobierno una plataforma de exigencias irreductible a intereses propios del gremio médico, una plataforma que abogaba por reformas estructurales a un sistema de salud en crisis y que, por lo tanto, se traducirían en sensibles mejoras para todos los salvadoreños que utilizan el servicio; (b) a lo largo de todo el espinoso proceso que concluyó con la firma de un acuerdo entre los médicos y el gobierno, el sindicato supo mantenerse, incluso en los momentos más duros de su gesta, al margen de intereses políticos ajenos a

52. Ver Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI), “El Salvador en 1997: política, economía y sociedad”, *ECA*, 591-592, enero-febrero, 1998, pp. 17-42.

53. Para un análisis del documento, véase Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI), “Evaluación crítica de las *Bases para el Plan de Nación*”, *ECA*, 594, abril, 1998, pp. 295-318.

54. Ver “*Bases para el Plan de Nación*, un proceso trunco”, *El Salvador Proceso*, 807, 20 de mayo de 1998, pp. 9-10.

55. Ver Vargas Escolero, M., “Reflexiones en torno a la lucha sindical de SIMETRISSS”, *ECA*, 593, marzo, 1998, pp. 233-236.

sus objetivos; (c) por la forma en que procedió y por el talante de sus exigencias, SIMETRISSS logró atraer a su favor la solidaridad de un gran número de organizaciones sociales de diverso signo, algo que no se había visto en el país desde el período de guerra; y (d) el gremio de médicos condujo con éxito una de las luchas sindicales más largas y problemáticas en la historia reciente del país, marcando con ello un precedente de la participación civil en los asuntos ciudadanos, pues, desde la firma de los acuerdos de paz, ninguna organización social había logrado que el gobierno central cediera en todas y cada una de sus reivindicaciones.

No se trata de afirmar que únicamente SIMETRISSS le dio nueva vida a la participación ciudadana, pues la ANEP generó y participó activamente en una gesta ciudadana en contra de la delincuencia. Lo que diferencia el accionar del primero de la iniciativa del segundo es, fundamentalmente, su carácter apolítico y la dimensión de sus exigencias. Mientras la ANEP mantuvo poca independencia del gobierno central y en la campaña que realizó fue visible la búsqueda de sus intereses particulares sobre los de la población en general<sup>56</sup>, SIMETRISSS llevó a cabo una lucha que, aun estando en contra de las instancias gubernamentales encargadas del servicio de salud, no lo vinculó con la oposición política y abogó siempre por una transformación sustancial de un servicio vital para la población.

Aún más importante, en un contexto en el que la lucha sindical estaba postrada por su falta de credibilidad y el oportunismo, que generalmente la caracterizaban, el caso de SIMETRISSS se convirtió en un ejemplo de lo que una iniciativa ciudadana podía lograr cuando sus objetivos eran claros y justos, y su acción decidida. Aunque hay signos que apuntan a que algunos de los puntos del acuerdo entre SIMETRISSS y el Seguro Social no serán cumplidos por el gobierno —lo cual ya ha provocado que el sindicato proteste enérgicamente y amenace con “un nuevo conflicto”<sup>57</sup>—, las lecciones que lega SIMETRISSS para la movilización social y la participación ciudadana son inestimables.

## 5. Conclusiones

(a) En el ámbito político, la polarización, la ventaja de ARENA sobre el FMLN y la pobre participación de los partidos minoritarios en ella, son los elementos característicos que el actual proceso electoral comparte con el que le antecedió. 1998 dio pie a muchas expectativas: que el FMLN mantuviera sus amplias posibilidades de desbancar a ARENA del ejecutivo; que su desempeño gubernamental fuera loable; que los partidos minoritarios alcanzaran algún protagonismo en el pleno y lograran, finalmente, su consolidación; que ARENA se preocupara más por la problemática del país que por no perder la silla presidencial... Sin embargo, entrado ya el segundo semestre de ese año, tales expectativas empezaron a convertirse, cada vez más, en milagros irrealizables. Ciertamente, ninguno de los partidos logró dar una respuesta satisfactoria a los desafíos que las elecciones de 1997 les plantearon a cada uno de ellos. Sólo dos innovaciones ameritan ser tomadas en cuenta en este análisis: la designación de Francisco Flores en la candidatura de ARENA y el hecho de que, en esta campaña electoral, la beligerancia y la confrontación no estén dominando el quehacer político. Ambas novedades se vinculan en la convicción a la que finalmente llegó el partido oficial, de que no es atacando al contrincante como se logra el triunfo en las elecciones. Eso hay que reconocerlo, pero, evidentemente, se trata de una cuestión de forma y no de fondo.

Por lo demás, resta decir que si bien es positivo que en este proceso electoral los partidos estén intentando concentrarse en hacer propuestas atinadas, a la luz del desempeño de los dos partidos mayoritarios gubernamental tales propuestas palidecen en forma irremediable. Y es que, como hemos visto, los partidos parecieron no vislumbrar la importancia de hacer una buena gestión como requisito para captar votos en los futuros comicios. Si el “vamos a hacer” del proselitismo pudiera ceder terreno a un “hicimos”, probablemente la sombra del abstencionismo, el descrédito y la desconfianza no se cerniría como ahora lo hace sobre los políticos y todo lo relacionado con ellos.

56. Ver “Una batalla equivocada”, *El Salvador Proceso*, 828, 28 de octubre de 1998, pp. 2-3.

57. Ver el comunicado de SIMETRISSS en *La Prensa Gráfica*, 9 de febrero de 1998, p. 54.

(b) En el ámbito económico, 1998 ha sido un año esperanzador a nivel de productividad, pues, por primera vez en varios años, la industria aparece como un importante dinamizador del crecimiento. Sin embargo, debe lamentarse de nuevo la crisis estructural del agro, la cual se debe no sólo a los efectos de la política económica, sino también al efecto de desastres naturales como "El Niño" y "Mitch". El control de la masa monetaria se ha convertido en la principal política antiinflacionaria del gobierno, con resultados aparentemente buenos, pero que presenta como contraparte la reducción de los recursos financieros disponibles para la inversión. Aún permanecen las mismas condiciones de dependencia de las remesas familiares para mantener el equilibrio del sector externo y, por lo mismo, persiste el aletargamiento de los sectores exportadores del país, sin que el gobierno le otorgue la debida importancia a este problema.

La privatización experimentó enormes avances durante 1998, pero aún no despeja las dudas sobre sus efectos sobre las tarifas y el bienestar de la población nacional. Lo único que sí resulta claro es que ha abierto nuevos campos para la acumulación económica, tanto para empresarios nacionales como para empresas transnacionales. Pese a las privatizaciones, el déficit fiscal aun sigue presentándose como otro problema crónico de la economía.

Aparte del desastre provocado por Mitch en la agricultura, 1998 fue un año típico, ya que se continuó experimentado un crecimiento moderado con estabilidad económica, dependencia de las remesas familiares y permanencia del déficit fiscal. Prácticamente no se ha avanzado nada en el afianzamiento de condiciones internas necesarias para el desarrollo y se observan los mismos desequilibrios de la década de 1980. Por ello, más que enorgullecerse de los resultados económicos, se requiere la definición de una política económica a mediano y largo plazo para estimular la producción y el empleo en los sectores con potencial exportador, es decir, en los sectores agropecuario e industrial.

(c) A nivel social, los avances más importantes durante 1998 han sido la puesta en práctica de las medidas necesarias para ordenar y hacer más habitable San Salvador, y la inserción en este esfuerzo de los sectores más determinantes de la sociedad. Aunque debieron atravesarse un sinnúmero de obstáculos para alcanzarlo, el pacto entre la Alcal-

día y las gremiales de la Empresa Privada allana el camino para una colaboración que muy probablemente arroje resultados concretos y satisfactorios en el año que recién inicia. De manera complementaria, la Comisión Nacional de Desarrollo ha sentado las bases para que la población participe en los asuntos nacionales, para que abandone su escepticismo y apatía, y colabore en forma activa en la construcción de su propio futuro. Hasta este año, palabras como concertación y diálogo eran sólo letra muerta, con poco o ningún reflejo en la realidad cotidiana, pero esta situación, aunque no con la suficiente rapidez para los cambios que necesita el país, está comenzado a modificarse.

También ha sido un hecho relevante el que la Alcaldía de San Salvador haya logrado pasar de ser un mero administrador de una ciudad aquejada de graves problemas, y se haya convertido en un elemento vinculante entre las fuerzas sociales que habitan en ella. Como se ha visto en 1998, el desarrollo social de la capital pasa necesariamente por una política que ataque, con un enfoque técnico adecuado, sus males, e implica en ella a los actores sociales directamente involucrados en aquéllos. Es evidente que las tareas que han quedado pendientes son aún muchas. Para solventarlas es necesario que la empresa privada y los sectores del poder económico amplíen su cooperación hasta el nivel del financiamiento de las obras, algo a lo que se han opuesto por completo hasta la fecha. En este sentido, es responsabilidad de los gremios empresariales colaborar en el desentramamiento de la discusión sobre la Ley de Impuestos del Municipio de San Salvador, la cual, de ser aprobada, se constituiría en el fundamento material de los proyectos que necesita la capital.

Por otro lado, la experiencia durante 1998 muestra que no se ha aprendido nada sobre el combate contra la delincuencia. No sólo se continúa careciendo de una política integral que trate el problema, sino que, además, se ha mantenido la peligrosa tendencia a responsabilizar a la leyes del fracaso para disminuir la criminalidad. Sumado a esto, la presión que la empresa privada ha ejercido sobre los jueces en la resolución de algunos sonados casos y en la discusión sobre el Código Penal y Procesal Penal, ha complicado aún más la situación. La campaña que ha montado la empresa privada, aunque tal vez con fines nobles, no está aportando nada de racionalidad ni lucidez a la problemática; más bien está fortaleciendo la idea de

que frente a la delincuencia son necesarias medidas draconianas. Se está, pues, escogiendo un camino peligroso.

Quedan pendientes para el próximo año la culminación del proceso iniciado con las *Bases para el plan de nación* y el cumplimiento de los acuerdos a los que llegó el gobierno y SIMETRISSS. De la manera en que se realice lo primero, dependerá que la población quede incentivada a seguir participando activamente para incidir en su entor-

no o que regrese a su anterior actitud, teniendo ahora una razón más clara y cercana. De lo segundo dependerá buena parte de la estabilidad social del próximo año. Si el gobierno no cumple con lo prometido, es razonable esperar que SIMETRISSS recurrirá de nuevo a las huelgas y manifestaciones callejeras, con lo cual se pondría en peligro a la población que solicite servicios médico-hospitalarios.

San Salvador, 10 de febrero de 1999.

