

Notas sobre la “autonomía” del Estado El caso de El Salvador¹

*Kati Griffith*²
*Luis Armando González*³

Resumen

Los autores reflexionan sobre el problema de la autonomía del Estado en un contexto dominado por el neoliberalismo y la globalización. Dos preguntas básicas orientan el artículo: (a) ¿cómo explicar la falta de autonomía estatal en una sociedad en proceso de democratización como la salvadoreña? y (b) ¿goza un Estado periférico de algún margen de autonomía ante las élites nacionales y los organismos financieros internacionales, o acaso está sometido irrestrictamente a éstos? Para avanzar en una respuesta tentativa a esas preguntas los autores hacen, primero, una revisión de algunas teorías sobre la *autonomía del Estado y la democratización*. Y, en segundo lugar, tras somero recorrido sobre la historia salvadoreña en el siglo XX, sugieren algunas hipótesis para explicar las condiciones que han aumentado y disminuido la autonomía del Estado en El Salvador.

1. Introducción⁴

En enero de 1992, después de una década de guerra civil, El Salvador inició un proceso de de-

democratización con los acuerdos de Chapultepec. En este contexto, analistas políticos, académicos, y otras figuras de la sociedad civil discutían las im-

1. Los autores quieren agradecer a Leslie Gates por sus comentarios a las versiones preliminares de este artículo.
2. Investigadora del Programa Fulbright. Licenciada en sociología por The College of the Holy Cross (Massachusetts).
3. Director del Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI), de la UCA.
4. Este artículo en cierto modo se complementa con L.A. González, “Estado, sociedad y economía en El Salvador (1880-1999)”, *ECA* 609-610, julio-agosto, 1999.

plicaciones del proceso democrático para el rol del Estado en la era neoliberal⁵. La pregunta del economista Francisco Lazo muestra una cuestión común de aquel tiempo: ¿se definirá el rol del Estado salvadoreño en orden a convertirse en promotor del desarrollo, regulador de los excesos e imperfecciones del mercado y solidario en el combate de la pobreza extrema y garante de la atención de las necesidades básicas de la población?⁶ Para ser “promotor”, “regulador” y “solidario,” un Estado necesita de un cierto “grado de libertad” frente los intereses de las élites —las cuales proponen un programa neoliberal que dicta que los estados deben embarcarse en un proceso de reducción—.

Al contrario, muchos han insistido en que el Estado salvadoreño de los años noventa (y a lo largo del siglo XX) es algo así como una “marioneta”, tanto de los grupos de poder económico locales —de los que se dice que “controlan” al Estado— como de los organismos financieros internacionales —de los cuales se dice que imponen al Estado unos lineamientos económicos que éste acata sin reserva alguna—. Con las reformas económicas y sociales iniciadas con Alfredo Cristiani y continuadas por Armando Calderón Sol —reprivatización de la banca y el comercio exterior, reversión de la reforma agraria y privatización de servicios públicos, tales como la energía eléctrica y las pensiones de retiro—, el Estado lentamente está siendo “recapturado” por las élites de poder económico, las cuales —desde los años treinta hasta finales de la década de los años setenta— se habían retirado del ejercicio del poder político directo, dedicándose casi exclusivamente a actividades de tipo económico. Es decir, del Estado salvadoreño han emanado, en la década de los noventa, una serie de reformas que limitan su poder y le restan fuerza a la hora de tomar decisiones que vayan más allá tanto de los intereses particulares

de las élites económicas como de las presiones de los organismos financieros internacionales. Las medidas de privatización y de reducción estatal impulsadas por ambas administraciones, aunque presentadas como parte de un proyecto encaminado a crear un Estado moderno, pequeño, pero eficiente y fuerte, se han traducido, en la práctica, en mecanismos que han debilitado la capacidad del Estado salvadoreño para tomar decisiones que no dependan de la presión o de las exigencias inmediatas de grupos de poder particulares, sino de las necesidades de mediano y largo plazo del conjunto de la sociedad.

Sin embargo, hay quienes insisten en que, pese a la globalización, el Estado aún goza de un grado de autonomía. Aunque el mercado global modifica el rol del Estado, no lo suprime. Esto es, las naciones periféricas no tienen que convertirse en “objetos pasivos de las fuerzas del mercado internacional”⁷, pero para ello requieren de un Estado fuerte, con una estructura y unas funciones bien precisas. Ésta es la línea de argumentación que sigue Peter Evans en su nuevo libro *Autonomía encapsulada*⁸. En efecto, Evans muestra, mediante un estudio de los países recientemente industrializados, que los Estados pueden actuar con un cierto “grado de libertad.” Además, plantea que los Estados exitosos están “encapsulados” en redes dominadas por las élites, tanto locales como internacionales, pero aún así poseen un grado de libertad que les permite encauzar su actividad en el marco de un plan de desarrollo nacional de largo plazo.

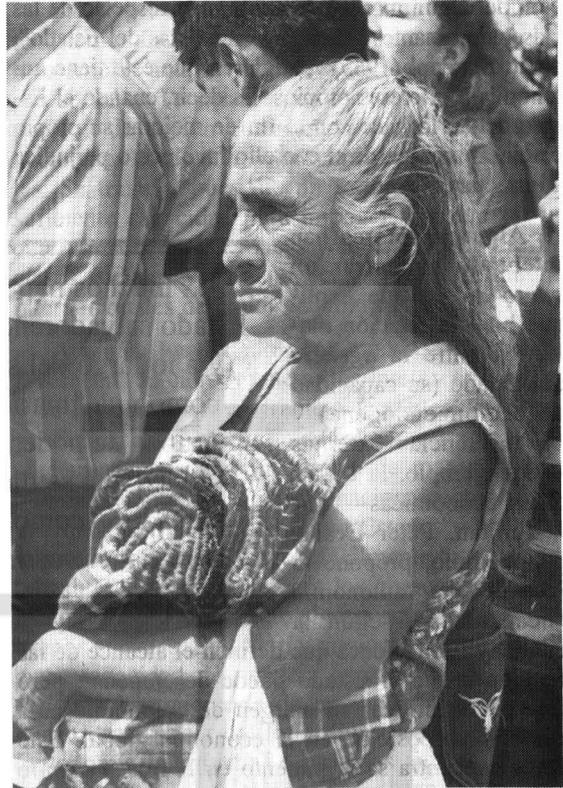
Además, la literatura sobre la democracia sugiere que en un Estado democrático existe una mayor autonomía estatal, pues, por definición, tiene estructuras institucionales que facilitan tanto la participación de la sociedad civil como la de organizaciones laborales y de tipo político. Un Estado democrático, entonces, puede canalizar no sólo el

5. Apoyados en trabajos de Weber y Engels, conceptuamos el Estado como la burocracia civil y militar, el aparato estatal, y aquellos que lo controlan, el gobierno. Frederick Engels, *The Origins of the Family, Private Property and the State*, New York: International Publishers, 1972. Max Weber, *Economy and Society*. 3 vol., New York: Bedminster Press, Inc., 1968.
6. Francisco Lazo propone lineamientos para un Estado exitoso en el artículo escrito conjuntamente con José Antonio Candray Avarado, “La Reforma del Estado: propuestas para El Salvador”. Organización Internacional de Trabajo, 1996. Esta misma pregunta ha tenido mucha importancia en las últimas décadas en otros estados centroamericanos en proceso de democratización, como Nicaragua, Guatemala y Honduras.
7. Fajnzylber, Fernando. “Some Reflections on South-East Asian Export Industrialization”. CEPAL Review 15, 1981, pp. 111-132.
8. Peter Evans, *Embedded Autonomy*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

apoyo de las élites, sino también el de otros sectores de la sociedad; pero para ello debe ser capaz de garantizar su "autonomía" respecto de los intereses particulares de los diversos grupos sociales que le plantean sus demandas. Siendo así las cosas, en estados como El Salvador, inmersos en un proceso de democratización, la autonomía —según la teoría— debe aumentar en la medida en que la democracia se vaya profundizando.

Después de casi ocho años de haberse firmado los acuerdos de paz —y de haberse apuntalado con ello el proceso de transición-consolidación democrática— el Estado salvadoreño da señales inequívocas de una enorme debilidad y de una escasa autonomía; se muestra sin capacidad alguna para aprovechar al máximo el "grado de libertad" que posee para distanciarse de los intereses de las élites de poder económico. ¿Cómo podemos explicar la falta de autonomía estatal en una sociedad en proceso de democratización como la salvadoreña? ¿Goza un Estado periférico¹⁰, como el salvadoreño, de algún margen de autonomía ante las élites nacionales y los organismos financieros internacionales, o está sometido irrestrictamente a éstos?¹¹. Más en general, ¿cuáles condiciones influyen (aumentan o disminuyen) el nivel de autonomía en los estados periféricos? El propósito de este artículo es analizar estas tres preguntas.

Para dar cuerpo a este artículo, primero, revisaremos los argumentos de algunas teorías sobre la *autonomía del Estado y la democracia*, para entender mejor la situación actual de aquél. Fijaremos nuestra atención en El Salvador con el objeto de iluminar las tesis más generales que propondremos a lo largo del artículo. Una revisión rápida de la historia salvadoreña en el siglo XX mostrará que la autonomía estatal ha existido y variado bajo regímenes políticos distintos, siendo afectada por diversas condiciones: (1) influencias internacionales, (2) organización de las élites locales, (3) la eficacia de la burocracia estatal, y (4) la organización del movimiento laboral y la sociedad civil.



Luego, a partir de esa revisión, trataremos de sugerir algunas hipótesis para explicar la falta actual de autonomía del Estado salvadoreño en un contexto político democrático. Esto nos permitirá entroncar con la experiencia salvadoreña durante el siglo XX, especialmente de la última década, y mostrar la necesidad de incluir las condiciones históricas y políticas en las teorías sobre la autonomía del Estado.

2. La discusión teórica sobre la autonomía del Estado

Para una gran mayoría de autores, la discusión acerca de la autonomía del Estado se ha concentrado en la siguiente pregunta: ¿goza el Estado na-

9. Apoyados en Nora Hamilton, definimos "autonomía" como la habilidad del gobierno para utilizar el aparato estatal para fines distintos (y algunas veces contrarios) a los que persiguen las élites locales o internacionales. N. Hamilton, *The Limits of State Autonomy: Post Revolutionary Mexico*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1982.

10. Un Estado periférico tiene, entre otras, las características siguientes: comercio de productos primarios, dependencia comercial en otro país, dependencia del capital y/o tecnología extranjera, control extranjero de las sectores claves de la economía.

11. Aquí nos referimos a programas de ajuste estructural. Típicamente incluyen una modernización del Estado a través de la descentralización, privatización, desregulación y disminución de su tamaño

ción del algún margen de autonomía respecto de las clases dominantes? Los "autonomistas del Estado", como Skocpol (1985)¹², sugieren que éste tiene autonomía e intereses propios. Es decir, cuando el Estado actúa, lo hace con el fin de mejorar su propio poder, al margen de si con ello favorece o perjudica a los actores externos.

Algunos autores han intentado encontrar un *punto medio* que explique bien la relación dialéctica entre la *agencia* del Estado (su capacidad de acción endógena) y las influencias externas —por ejemplo, la de las élites económicas— que la limitan. Peter Evans, por ejemplo, propone la idea de una "autonomía encapsulada", según la cual hay limitaciones que definen el alcance de las funciones que el Estado puede desempeñar, pero éste puede utilizar su margen de autonomía para cambiar su posición en la economía global. Este autor concentra su argumento en la relación entre la "autonomía encapsulada" y el desarrollo económico. Acepta, además, que el desarrollo económico está inserto en una economía de mercado global —donde algunas posiciones son más dinámicas y favorables que otras—, pero mantiene que el Estado puede aprovechar (y aumentar) su margen de autonomía si está dotado de una burocracia estatal con una estructura y unas funciones bien precisas. Es decir, un Estado tiene, a su vez, limitaciones y oportunidades para ejercer su autonomía.

Varios autores han señalado que la democracia aumenta la oportunidad para la autonomía estatal. Adam Przeworski (1985) y Nicos Poulantzas (1973, 1976)¹³ afirman que la principal función del Estado es procurar un *pacto* entre las clases sociales. Es por eso que el Estado tiene que hacer prevalecer su autonomía —una autonomía ciertamen-

te relativa— respecto de las élites de poder. El Estado —nos dicen estos autores—, aunque actúe muchas veces en función de los intereses de las élites, tiene que dar señales de estar separado de ellas y para eso tiene que proponer algunas políticas que no respondan directamente a sus intereses. De ese modo es como el Estado *media* el contrato entre las élites y los ciudadanos.

Por lo tanto, para Przeworski (1985) y Poulantzas (1976), el Estado democrático tiene que legitimarse frente su ciudadanía, pues, aunque está supeditado a las demandas de las élites, también está supeditado a las demandas de las clases subordinadas.

Pero ninguna de estas teorías puede decirnos

bajo qué condiciones se reduce o aumenta la autonomía del Estado, o da respuesta a nuestra pregunta: ¿cómo podemos explicar la falta de autonomía estatal en una sociedad en proceso de democratización como la salvadoreña? Quizás tienen razón los autores que señalan que, en la actualidad, el Estado no tiene autonomía alguna y que, con la globalización, es la realidad misma del Estado nación la que está siendo socavada, puesto que las fronteras y la soberanía nacional han dejado de ser barreras de contención y control de los flujos económicos y culturales provenientes de las más remotas regiones del mundo. Asimismo, no faltan autores que opinan que incluso estados consolidados democráticamente no tienen ninguna autonomía respecto de los intereses de las élites de poder nacionales. Además, algunos autores dicen que los estados periféricos nunca han tenido ni siquiera un cierto grado de libertad frente los intereses de las élites nacionales e internacionales. Los "instrumentalistas", como Domhoff (1978 y 1990)¹⁴, sugieren que el Estado es sólo un "instrumento" de las clases dominantes. Desde esta pers-

... muchos han insistido en que el Estado salvadoreño de los años noventa (y a lo largo del siglo XX) es algo así como una "marioneta", tanto de los grupos de poder económico locales —de los que se dice que "controlan" al Estado— como de los organismos financieros internacionales...

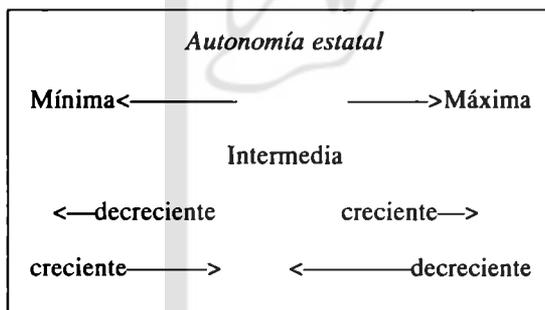
12. Theda Skocpol, "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research" en Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, New York: Cambridge University Press, 1985.
13. Nicos Poulantzas, *Political Power and Social Classes*, London, NLB and Sheed and Ward, 1973; Nicos Poulantzas, "The Capitalist State: A Reply to Miliband and Laclau". *New Left Review*, 95, enero-febrero, 1976. Adam Przeworski, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
14. G. William Domhoff, *The Powers that Be: Processes of Ruling-Class Domination in America*, New York: Vintage Books, 1979; G. William Domhoff, "Defining the National Interest, 1940-1942: A Critique of Krasner's Theory of American State Autonomy", en *The Power Elite and the State: How Policy is Made in America*, New York, N.Y., Aldine de Gruyter, 1990.

pectiva surge el concepto de un “estado capturado” —un Estado que sirve irrestrictamente a los intereses de las élites—.

3. El caso de El Salvador

Retomemos, ante todo, la pregunta que nos hicimos más arriba: ¿un Estado periférico como el salvadoreño, goza, en la actualidad, de algún margen de autonomía ante las élites nacionales y los organismos financieros internacionales, o está sometido irrestrictamente a éstos? Una interpretación que sugiere que el Estado es una entidad dócil (sin capacidad de agencia propia) a los influjos de grupos de interés particulares locales y/o internacionales, aunque interesante y digna de consideración, corre el peligro de decantarse hacia un reduccionismo analíticamente estéril. En nuestra revisión histórica proponemos que en El Salvador una autonomía estatal ha existido, aunque con variaciones a lo largo del tiempo. Una alternativa analítica más provechosa para estados como el salvadoreño quizás pueda consistir en trabajar la hipótesis que apunta la existencia de unos ciertos márgenes de autonomía estatal —una autonomía no absoluta, sino siempre relativa (“encapsulada”)—, que pueden ser aprovechados al *máximo* —siempre que se cumplan una serie de requisitos institucionales y se cuente con una estructura burocrática idónea—, o pueden ser aprovechados al *mínimo* —dada la debilidad institucional o el bajo nivel del aparato burocrático— por los actores estatales.

Esquemáticamente, se puede plantear lo que venimos diciendo del siguiente modo:



En el primer escenario (máxima autonomía), tendríamos un Estado con un ámbito de maniobra más amplio ante los intereses de los diversos grupos sociales. Tendríamos un Estado con mayor capacidad de acción endógena ante las élites tanto nacionales como ante los organismos internacionales. Se trataría, pues, de un Estado fuerte, con la suficiente capacidad para imponer y garantizar un determinado tipo de pacto y transacción entre las clases sociales y para negociar con las instancias internacionales de poder económico (y político).

Además, los Estados con máxima autonomía favorecen, de cierta manera, los intereses laborales y de la sociedad civil frente a las élites. En el segundo escenario (mínima autonomía) se estaría ante un Estado con un espacio de maniobra más reducido, tanto en el plano nacional como en el internacional. Se trataría de un Estado “débil” (sin importar su tamaño físico), fácilmente “instrumentalizable” y “capturable” por los grupos de poder e incapaz de procurar pacto alguno entre los diversos grupos sociales. Se trataría, entonces, de un Estado cuya capacidad de agencia (capacidad de acción endógena) se ejercería de un modo reducido, sin nunca desaparecer del todo. En el tercer escenario (autonomía intermedia) estaríamos ante un Estado no capturado, pero tampoco con capacidad para forzar a los grupos de poder económico más allá de ciertos límites a partir de los cuales estos estarían en capacidad de doblegarlo¹⁵.

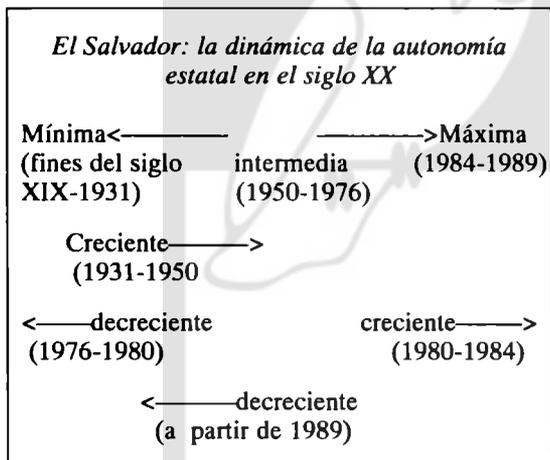
Asimismo, de un escenario a otro pueden ocurrir (y de hecho ocurren) desplazamientos: hacia una autonomía máxima (creciente) o hacia una autonomía mínima (decreciente); y, también, tanto la autonomía intermedia como la autonomía máxima pueden entrar en un proceso de disminución, mientras que la autonomía mínima puede ampliarse hasta niveles de autonomía intermedia o máxima. En los tres momentos de la autonomía estatal —máxima, intermedia y mínima— se trata de momentos dinámicos, cuyo perfil propio —un perfil que no siempre es nítido, pues puede traslaparse y/o manifestar rasgos de otro momento— varía en cada situación histórica particular, contexto político y de sociedad a sociedad.

15. Es pertinente hacer notar aquí que de los tres escenarios, el más “normal” en las sociedades modernas avanzadas es el intermedio; el caso de autonomía máxima es propio de sociedades en situaciones de cambio sociopolítico acelerado (por ejemplo, en sociedades en las que se implantan regímenes revolucionarios), mientras que el caso de la autonomía mínima es más propio de sociedades en las cuales a una profunda debilidad institucional se suma tanto el que determinados individuos o grupos concentran excesivamente en sus manos el poder económico, como el contar con una sociedad civil y unos sindicatos débiles, sin capacidad de movilización y presión.

3.1. La autonomía del Estado en El Salvador, una revisión histórica

Dicho lo anterior, hay que prestar atención a la situación de El Salvador. ¿Cuáles son las fases más importantes de la historia salvadoreña en el siglo XX, a la luz del esquema *mínima-máxima autonomía del Estado*? A continuación ensayaremos una aplicación de ese esquema destacando siete fases claves en la historia de El Salvador durante el siglo XX: (1) *captura* del Estado por las élites cafetaleras, desde finales del siglo XIX hasta 1931 (mínima autonomía); (2) *superación* del Estado "capturado", desde 1931 hasta 1950 (autonomía creciente); (3) *consolidación* de un Estado con un proyecto de nación (industrializante), desde 1950 hasta 1976 (autonomía intermedia); (4) *retroceso estatal y la crisis del modelo estatal industrializante*, desde 1976 hasta 1980 (autonomía decreciente); (5) *surgimiento de un Estado reformista y contrainsurgente*, de 1980 a 1984 (autonomía creciente); (6) consolidación del Estado reformista contrainsurgente, de 1984 a 1989 (autonomía máxima); y (7) *recaptura* del Estado por las élites del poder económico y refundación de la estructura estatal, a partir de 1989 (autonomía decreciente).

El esquema que expusimos arriba puede aplicarse así a El Salvador:



A continuación revisaremos brevemente seis de los siete períodos en los que hemos dividido la historia salvadoreña en el siglo XX, ateniéndonos al eje mínima-máxima autonomía del Estado. Al último período —la etapa decreciente de la autonomía estatal que inicia en 1989— le dedicaremos un apartado específico.

(1) *Mínima autonomía*: la "captura" del Estado por las élites cafetaleras, desde finales del siglo XIX hasta 1931. En 1895, la mayoría de legisladores nacionales fueron de la élite cafetalera¹⁶. En este período es cuando se consolida el Estado oligárquico, el cual es regentado por las familias cafetaleras a partir de unas reglas de juego que les permiten rotarse en el ejercicio del poder político. El control del aparato estatal permite a las grandes familias productoras de café organizar a la sociedad y a la política en función de sus intereses exclusivos, siendo irrelevantes las funciones estatales ajenas al resguardo y protección de esos intereses. Como señala Alstair White, "el surgimiento del café para reemplazar al añil también significó cambios en la clase dominante: ciertas familias cuya fortuna se había basado en el añil se empobrecieron y pasaron a un segundo plano, mientras que otras vieron pronto la oportunidad presentada por el café y tomaron su lugar... Así nació la oligarquía de los 'cafetaleros', que llegó a ejercer un control casi completo sobre el país en los primeros años del siglo veinte"¹⁷.

Ese control sólo fue posible por asimilación de los intereses cafetaleros en las estructuras estatales, cuyas funciones fundamentales —como las ejercidas por el sistema judicial, encargado de legalizar la compra-venta de la tierra, y el ejército, encargado de contener y reprimir los brotes de malestar en el campo¹⁸— estaban orientadas a favorecer el despliegue, sin cortapisa alguna, de la lógica del mercado en las actividades de producción del café. Así, se incubó un modelo de Estado "liberal", cuyo función consistía en garantizar la libre operación de las fuerzas del mercado y proteger, sin intervenir en sus operaciones económicas, a quienes

16. Jefferey M. Paige, *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1997.

17. A. White, *El Salvador*, San Salvador: UCA Editores, 1987, pp. 94-95

18. Ver Thomas Anderson, *Matanza. El Salvador's Communist Revolt of 1932*. Lincoln, University of Nebraska Press, 1971. Ver también, Rafael Menjívar, *Acumulación Originaria y Desarrollo de Capitalismo en El Salvador*, Costa Rica, EDUCA, 1980.

eran los principales beneficiarios del modelo económico en que se estaba configurando¹⁹. El Estado podía cumplir sin mayores dificultades sus funciones “liberales” en tanto y en cuanto, en virtud de un pacto entre las familias oligárquicas, se habían establecido unas reglas en el juego político —las cuales contemplaban como un elemento importante la realización de elecciones—, que les permitían a estas irse rotando en la gestión estatal. Se configuró, pues, lo que Abel Cuenca denominó una “democracia cafetalera”²⁰: un ejercicio político caracterizado por la elección de candidatos a la presidencia de la república de entre miembros (o allegados) de las familias cafetaleras.



(2) *Autonomía creciente*: la “superación” del Estado “capturado”, desde 1931 hasta 1950. En diciembre de 1931, el general Maximiliano Hernández Martínez realiza un golpe de Estado en contra de Arturo Araujo, quien un año antes —en el marco del juego político electoral diseñado por las familias cafetaleras— había llegado a la presidencia de la república. Con el arribo de Hernández Martínez al poder y la instauración de la “dictadura martinista” (1931-1944), se inicia un proceso de transformación política que convertirá al estamento militar en el agente estatal por antonomasia. Con el “ascenso de los militares”, pues, el Estado deja de ser un espacio controlado directamente por los grupos de poder económico, con lo cual se abre la posibilidad para el surgimiento de funciones estatales —de política económica y de seguridad social— no expresamente vinculadas a los intereses oligárquicos. El modelo económico, ciertamente, continúa girando en torno al café y las familias cafetaleras —pese a su oposición a algunas medidas económicas tomadas por el go-

bierno de Hernández Martínez— continúan concentrando de los beneficios la riqueza que trae consigo la producción-exportación del “grano de oro”. Pero el aparato estatal ya no está en sus manos, sino en manos de un actor que, aunque se convierte en garante del orden socioeconómico establecido, tiene sus propios objetivos e intereses, mismos que no siempre serán coincidentes con los intereses oligárquicos. El Estado militar no fue un instrumento de las élites, pero sí “el aliado más poderoso de una alianza”²¹.

Con la salida de Hernández Martínez (8 de mayo de 1944) no se revirtió esta dinámica de “superación” del Estado capturado, que predominó antes del arribo del dictador²². El golpe de Estado del 21 de octubre —en contra del general Andrés Ignacio Menéndez, quien había ocupado provisionalmente la presidencia de la república— continuó esta dinámica, prácticamente hasta 1950, cuando un sector de los militares, liderado por el teniente coronel Oscar Osorio, diseñó un modelo “modernizador” de desarrollo económico-social en el que la actividad industrial ocupaba un lugar central.

19. *Ibid.*, pp. 103 y ss.

20. A. Cuenca, *El Salvador, una democracia cafetalera*, México, Costa-Amic, 1962.

21. Traducción libre, J. Paige, *op. cit.*, p. 29. Para una discusión más amplia de la función del ejército ver Rafael Guidos Vejar, *El Ascenso del Militarismo en El Salvador*, San Salvador: UCA Editores, 1980.

22. Cabe mencionar que, aunque creció la autonomía estatal de las élites, el movimiento laboral no tuvo lugar en el gobierno Martinista. El movimiento fue reprimido gravemente. Además, Martínez temió que la industrialización aumentaría el poder de los sindicatos y tomó medios para restringirla. Propuso, por ejemplo, leyes para restringir la mecanización y tecnología. Tommie Sue Montgomery, *Revolution in El Salvador: From Civil Strife to Civil Peace*, Boulder, Westview Press, 1995. También ver Rafael Menjívar, *Formación y lucha del proletariado industrial salvareño*, San Salvador: UCA Editores, 1979.

Antes de que Osorio arribara al poder, el coronel Osmín Aguirre y Salinas, líder del movimiento golpista que obligó a renunciar a Menéndez, inauguró una modalidad de juego electoral mediante la cual el partido en el gobierno utilizaría los recursos del Estado y el fraude para asegurar el triunfo de su candidato, quien necesariamente tenía que ser un militar. Fue así como Aguirre y Salinas se encargó de dejar todo listo para que, en marzo de 1945, el general Salvador Castaneda Castro —aprobado por la élite cafetalera— pudiera sumir la presidencia de la república. Éste gobernó hasta 1948, pues sus pretensiones de reelegirse llevaron a un grupo de militares y civiles a derrocarlo y a instaurar —a partir de la llamada “revolución del 48”— un Consejo de Gobierno Revolucionario, el cual preparó unas elecciones en las cuales salió electo uno de sus principales animadores, el teniente coronel Oscar Osorio²³, quien, dicho sea de paso, fue el candidato por el nuevo partido oficial, el Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD).

(3) *Autonomía intermedia*: “consolidación” y fortalecimiento de la burocracia estatal enfocada en un proyecto de nación (industrializante), desde 1950 hasta 1976. Con Osorio, quien gobernó de 1950 a 1956, el Estado salvadoreño inicia un proceso de involucramiento en el fomento del desarrollo industrial no necesariamente coincidente con los intereses de las familias cafetaleras. El gobierno utilizó las ganancias del café para fomentar la industria. Además, Osorio amplió el tamaño y poder del aparato estatal para fomentar la industria²⁴. Como señala

El fracaso de la iniciativa gubernamental por transformar el sistema de tenencia de la tierra puso de manifiesto los límites de la autonomía estatal hasta ese momento alcanzada.

White, “el régimen de Osorio dio los primeros pasos importantes hacia el fomento de la industria: exención de impuestos a la importación de equipo y materias primas para el período inicial y exención de impuestos durante un período similar para quienes establecieran determinadas industrias nuevas. Tales pasos se iniciaron poco a poco en 1949 y a partir de entonces se han seguido extendiendo”²⁵.

El proyecto iniciado con Osorio encontró su expresión en la *Constitución Política* de 1950, en la cual se justifica el papel interventor del Estado en los ámbitos económico y social. El Comité de Reorganización Obrero Sindical (CROS), formado en 1947, aumentó el poder laboral y presionó al gobierno de Osorio para ampliar la legislación laboral en la Constitución²⁶. El movimiento laboral había surgido con fuerza después de la caída de Martínez²⁷. Bajo Castaneda Castro, sin embargo, el Estado no dejó espacio por el movimiento laboral; más aún, este perdió rumbo porque una huelga general fracasó y muchos sindicalistas fueron exiliados²⁸. La Constitución de 1950 simbolizó, además, el comienzo de la institucionalización del movimiento laboral dentro del aparato estatal²⁹.

El texto constitucional de 1950 prescribe lo siguiente: (a) un intervencionismo estatal orientado a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna; (b) garantizar la propiedad privada en función social; (c) restringir la libertad económica en lo que se oponga al interés social, y (d) regular con carácter tutelar las relaciones entre el

23. Además de Osorio, el Consejo de gobierno revolucionario estuvo conformado por el doctor Raynaldo Galindo Pohl, el doctor Humberto Costa, el mayor Oscar Bolaños y el teniente coronel Manuel de J. Córdova

24. Robert Armstrong y Janet Shenk, *El Salvador: The Face of Revolution*, Boston, South End Press, 1982.

25. A. White, *op. cit.*, p. 128.

26. Mario Lungo, *La lucha de masas en El Salvador*, San Salvador: UCA Editores, 1987.

27. A. White, *op. cit.*

28. Juan Pablo Perez Sainz, *De La Finca a La Maquila. Modernización capitalista y trabajo en Centroamérica*, San José, Costa Rica, FLACSO-Programa, 1996.

29. Rafael Guido Véjar, “El movimiento sindical después de la segunda guerra mundial en El Salvador”, *ECA*, 504, octubre, 1990. Muchos autores sugieren que Osorio trataba de seguir con un gobierno corporativista, como el mexicano Partido Revolucionario Institucional.

capital y el trabajo, estableciendo, entre otras cosas, la limitación de la jornada laboral, la asociación sindical, la contratación colectiva y el salario mínimo³⁰. Ello quiere decir que “el Estado empleará todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar una ocupación digna al trabajador, manual o intelectual, y para asegurar a él y su familia las condiciones económicas de una existencia digna”³¹.

Lentamente, el proyecto de desarrollo nacional iniciado por Osorio fue adquiriendo un perfil propio; para su puesta en marcha el Estado tenía que ir asumiendo una función más activa, tanto en materia económica —inversiones, subsidios industriales, control de precios, créditos para los pequeños empresarios, diversificación agrícola— como en materia social —legislación sobre el salario mínimo, extensión de la educación pública, creación de la procuraduría general de pobres—. Aunque con variantes, los sucesivos gobiernos que se dieron en El Salvador hasta 1975 hicieron lo suyo para hacer del Estado el agente central de proyecto de desarrollo económico social, fraguado bajo el mandato de Osorio³². Bajo los gobiernos del coronel Julio Adalberto Rivera (1962-1967), el general

Fidel Sánchez Hernández (1967-1972) y el coronel Arturo Armando Molina (1972-1977). De estos tres gobiernos merecen atención el primero y el tercero, por las razones que veremos a continuación. Rivera llegó al poder tras un golpe de Estado, en el cual él fue uno de los principales artífices. En cierto modo, su gobierno lleva adelante los propósitos del “Directorio cívico”³³, los cuales, entre otras cosas, apuntan a relanzar el proyecto de desarrollo económico-social iniciado por Osorio³⁴.

El Estado intentaba fortalecerse e incorporar los intereses laborales. En 1961 fue nacionalizado el Banco Central³⁵. Cumplió con políticas económicas que dirigieran las inversiones más allá del café. Diversificó la economía e incluyó a algunos sindicatos en el aparato estatal —algo que las élites agrarias más tradicionales no querían—. En los años setenta, los sindicatos vinculados al Estado representaron a muchos más trabajadores que los sindicatos izquierdistas³⁶.

A estas alturas, la idea de un Estado “árbitro”, no identificado con los intereses de grupos particulares, se había impuesto en sectores importantes del estamento militar. Esta idea, plasmada en un

30. Ver “Constitución política de la República de El Salvador (1950)”, en *Documentos históricos de la Constitución salvadoreña de 1850*, San Salvador, Imprenta Nacional, 1951, pp. 288-321.
31. *Recopilación de leyes y reglamentos sobre trabajo y seguridad social*, San Salvador, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 1954, p. 7.
32. Osorio dejó el poder, en 1956, en manos del coronel José María Lemus, quien ganó las elecciones de ese año. Lemus fue derrocado por un golpe de Estado (26 de octubre de 1960) que llevó al poder a una junta de gobierno, derrocada, a su vez, por otro golpe de Estado (6 de febrero de 1961), que desembocó en la instauración de un “Directorio cívico-militar”. Este “directorio” convocó a las elecciones (en junio de 1962) en las que resultó ganador Julio Adalberto Rivera, quien recibió el poder de manos del entonces presidente provisional Rodolfo Eusebio Córdón.
33. El “Directorio cívico-militar” estuvo integrado por el coronel Aníbal Portillo, el teniente coronel Julio Adalberto Rivera, el capitán Mariano Castro Morán, y los doctores Feliciano Avelar, José Francisco Valiente y José Antonio Rodríguez Porth.
34. Estos son algunos de los puntos de la proclama del Directorio Cívico Militar: “La Fuerza Armada se compromete a luchar porque en el curso de 1961 se dicten medidas de beneficio público para aliviar la presente situación económica e iniciar el desarrollo de una reforma social que se encamine principalmente a: (a) incrementar las fuentes de trabajo y estimular la producción, mediante un adecuado programa de obras públicas; (b) reformar el sistema tributario de modo que la imposición resulte equivalentemente progresiva con respecto al nivel de ingreso de los contribuyentes; (c) propiciar el incremento de la producción agrícola y elevar los ingresos del campesinado mediante la revisión y planificación del empleo y tenencia de tierras; (d) intensificar la construcción de viviendas rural y urbana para campesinos, obreros y empleados; (e) extender los servicios asistenciales: médicos, hospitalarios y sanitarios a toda la nación y desarrollar progresivamente el Seguro Social, hasta abarcar a toda la población laboral; (f) intensificar la educación técnica del campesino y del obrero con miras a facilitar el establecimiento de nuevas fuentes de producción y mejorar el nivel de producción de la República”.
35. Carlos Roberto López, *Industrialización y Urbanización en El Salvador 1969-1979*, UCA Editores, San Salvador, 1984.
36. Menjivar, *op. cit.* Para una discusión más amplia de la relación entre el estado y los sindicatos, ver Mark Anner, “¿Hacia la sindicalización de los sindicatos”, *ECA*, 573-574, julio-agosto, 1996.

texto constitucional³⁷ y concretada en un entramado institucional, que permitía alentar la ilusión de que el aparato estatal podía embarcarse en una reforma socioeconómica de largo plazo —que a la larga terminaría haciendo de la industria el eje fundamental de la economía—, fue la que llevó al coronel Arturo Armandó Molina a intentar realizar una “transformación agraria”. En cierto modo, Molina quiso hacer realidad el precepto constitucional de 1962, que otorgaba al Estado facultades para realizar expropiaciones si ellas convenían tanto al interés nacional como al fomento de la justicia social, pues, según el decreto legislativo No 31, del primer proyecto de transformación agraria, “de acuerdo con las Constitución Política, el régimen económico de la república debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano, y que, asimismo, se reconozca y garantice la propiedad privada en función social”³⁸.

El desenlace de esta iniciativa del gobierno de Molina es bastante conocido: ciertamente, el Proyecto de Ley de Transformación Agraria generó una inmediata movilización social (de grupos laborales y de la sociedad civil) en apoyo a la aprobación del mismo —movilización en la que participan activamente la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, la Federación Cristiana de

Campesinos Salvadoreños (FECCAS) y la Unión de Trabajadores del Campo (UTC), promoviendo seminarios y planteando nuevas propuestas—. Sin embargo, las presiones del gran capital y de los sectores terratenientes, aglutinados en el Frente de Agricultores de la Región Oriental (FARO), se hicieron sentir con fuerza en el gobierno mediante una campaña que estos sectores realizaron —a través de *La Prensa Gráfica* y *El Diario de Hoy*— con el fin de hacerlo desistir de sus propósitos reformistas. Al final, la batalla fue ganada por los sectores opuestos a la transformación agraria, ante quienes el gobierno no tiene otra opción que decir “a sus órdenes, mi capital” (I. Ellacuría)³⁹.

El fracaso de la iniciativa gubernamental por transformar el sistema de tenencia de la tierra puso de manifiesto los límites de la autonomía estatal hasta ese momento alcanzada. Se trataba de una autonomía intermedia, en el marco de la cual si bien el Estado no estaba “capturado” por los grupos de poder económico, tampoco tenía la capacidad de imponerse sobre ellos más allá de ciertos límites, a partir de los cuales estos estarían en capacidad de doblegar al Estado. Cuando el Estado quiso sobrepasar esos límites —lo cual fue visto por los grupos de poder económico como un trastocamiento del orden socioeconómico del que ellos eran los principales beneficiarios—, la resistencia y las presiones directas no se hicieron espe-

37. Al igual que bajo el mandato de Osorio, los propósitos del gobierno de Rivera se plasman en un texto constitucional, la *Constitución política* de 1962, en la cual guarda una relación de continuidad con la de 1950. En su título IX “Régimen económico”, la *Constitución* de 1962 dice lo siguiente: “el régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano” (art. 135). Por su parte, aunque la libertad económica y la propiedad privada están garantizadas, ambas deben estar en función de intereses sociales (art. 136 y art. 137). Asimismo, se le otorgan al Estado importantes facultades para incidir en el proceso económico: nacionalizaciones y expropiaciones cuando convengan al interés social (art. 138), administrar servicios públicos, como servicio de correos y telecomunicaciones (art. 142), y orientar la política monetaria para mantener el desarrollo ordenado de la economía nacional (art. 146). En cuanto al “trabajo y la seguridad social” (Capítulo II), el texto constitucional afirma el papel del Estado, no del mercado, como su regulador y protector: “el trabajo es una función social, goza de la protección del Estado, y no se considerará artículo de comercio” (art. 181). Esa protección se realiza en forma de arbitraje y conciliación allí donde se suscitan conflictos laborales (art. 193). Ver “Proclama de la Fuerza Armada al pueblo salvadoreño”, 6 de febrero de 1961. En M. Castro Morán, *Función política del ejército salvadoreño en el presente siglo*, San Salvador: UCA Editores, 1984, pp. 397-399.

38. ISTA, *Transformación agraria. Leyes y reglamentos*, San Salvador, 1977, pp. 58-68.

39. Este es el título de un editorial de la Revista *Estudios Centroamericanos* (ECA), de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, escrito a propósito de la debilidad del gobierno de Molina ante la derecha salvadoreña. El editorial costó a la Universidad el subsidio gubernamental del que hasta el momento gozaba. Cfr., “A sus órdenes, mi capital”, *Estudios Centroamericanos* (ECA), 337, pp. 637-643. Ver L.A. González y L.E. Romano, “Reforma agraria y cooperativismo en El Salvador: antecedentes y perspectivas”, *Realidad*, 68, marzo-abril, 1999, pp. 175-206.

rar. El Estado, bajo el mandato del coronel Molina, midió fuerzas con las élites económicas y fue doblegado por éstas. Con ello, el modelo estatal industrializante, que hasta antes del intento de transformación agraria había alcanzado sus mayores niveles de estabilidad, entró en un proceso de deterioro, agudizado por el desborde sociopolítico que siguió al fracaso del gobierno de Molina. El Estado no fue "recapturado" por las élites, pero la autonomía de la que gozaba disminuyó sensiblemente.

(4) *Autonomía decreciente*: retroceso estatal y crisis del modelo estatal industrializante, desde 1976 hasta 1980. El déficit y la deuda nacional crecieron hasta niveles preocupantes y el Estado perdió mucho poder. Además, una vez que se frustra la iniciativa reformista, se desencadena en El Salvador un proceso de movilización social y política que pone en jaque al gobierno del general Humberto Romero, quien, en 1977, había reemplazado —a través de evento electoral fraudulento— al coronel Molina. En un clima de marcada ingobernabilidad, lo único que le queda al gobierno es el recurso de la represión para contener la irrupción de demandas económicas y políticas que plantean, de modo agresivo, los sectores populares organizados y sectores de las clases medias, convencidos del fracaso del mecanismo electoral como vía para acceder a alguna cuota de poder estatal.

Entre 1977 y 1980, el Estado salvadoreño entra en una situación de grave *impasse*, en cuanto a que abiertamente es cuestionado por sectores sociales cada vez más amplios y en cuanto que, en virtud de su incapacidad para responder adecuadamente a ese desafío, las élites de poder económico perciben su incapacidad para garantizar el orden socioeconómico y político en el que hasta entonces han encontrado buen resguardo sus intereses.

El general Romero, en un esfuerzo por recuperar la confianza de los sectores de poder económico, no duda en apostarle a la solución que desde estos sectores se vislumbra para la crisis del país: la represión sin contemplaciones y el rechazo a cualquier propuesta encaminada, no digamos a iniciar un proceso de reestructuración económica y política, sino a retomar los propósitos estatales planteados en tiempos de Osorio, Rivera y Molina.

En los dos años que estuvo al frente del gobierno, Romero paralizó las iniciativas sociales y



económicas de sus antecesores e hizo eco de las demandas de fuerza que hacían los grupos de poder en contra del movimiento popular que, cada vez más, abanderaba la demanda de una transformación estructural del aparato productivo nacional. La autonomía del Estado decrece hasta niveles tales, que sus funciones represivas, ejercidas en una sola dirección, se combinan y complementan con las de los grupos paramilitares surgidos en el seno de los grupos de poder económico. La tendencia hacia la (re) captura estatal, por parte de estos grupos, sólo es cotrarrestada por el hecho de que el estamento militar —con sus divisiones internas— ejerce un férreo control sobre el aparato estatal. Es en virtud de este control que puede recuperarse de nueva cuenta el impulso hacia la autonomía estatal, iniciada en 1950.

(5) *Autonomía creciente*: surgimiento de un Estado reformista y contrainsurgente, de 1980 a 1984. En octubre de 1979, un grupo de militares jóvenes derrocan, mediante un golpe de Estado, al general Romero. El propósito de este movimiento golpista era permitir a la Fuerza Armada retomar el control del proceso político y económico nacio-

nal, control que con Romero se había perdido y amenazaba con desbordarse hacia un esquema en el cual los militares quedarían excluidos o no serían sus principales mentores. De aquí que en el Programa de emergencia de la Junta Revolucionaria de Gobierno, del 15 de octubre de 1979⁴⁰, se planteen, entre otros, los siguientes puntos: el cese de la violencia y la corrupción⁴¹, garantizar la vigencia de los derechos humanos⁴², adoptar medidas que conduzcan a la distribución equitativa de la riqueza nacional, incrementando al mismo tiempo, en forma acelerada, el producto territorial bruto⁴³, y encauzar en forma positiva las relaciones externas del país⁴⁴.

En la medida que la junta revolucionaria de gobierno se manifestaba por favorecer un esquema político democrático, respetar los derechos humanos, iniciar un proceso de reforma agraria y garantizar la propiedad privada en función social, estaba apuntalando la autonomía

del Estado hacia la fase de equilibrio que se había venido perfilando desde 1950. Sin embargo, en un clima de intensa radicalización del movimiento popular, de fortalecimiento de los grupos político-militares de izquierda y de incontrolables actividades represivas de los cuerpos de seguridad, este

... a lo largo del siglo XX el Estado salvadoreño ha gozado de un grado de autonomía que ha sido distinto en cada una de las fases históricas que han marcado la vida del país en ese siglo.

propósito se vio truncado en sus ambiciones democratizadoras. La primera junta revolucionaria de gobierno se vio desplazada por una segunda y una tercera junta, esta última presidida por José Napoleón Duarte desde febrero de 1980 hasta marzo de 1982, cuando se efectuaron elecciones para la Asamblea Constituyente y se eligió como presidente provisional a Álvaro Magaña.

En el lapso que va desde la desintegración de la primera junta de gobierno hasta la finalización del mandato de la tercera, se incubó un proyecto que abanderó importantes reformas socioeconómicas —reforma agraria y nacionalización de la banca y el comercio exterior—, pero inscritas en

una estrategia de lucha contrasurgente, que en sus primeros años se tradujo en una escalada represiva sobre el movimiento popular que dejó varios miles de asesinados y desaparecidos por motivos políticos. Se trató de un proyecto que, fundado en el pac-

to entre la Fuerza Armada y el Partido Demócrata Cristiano, contó con el apoyo del gobierno de Estados Unidos, el cual, a medida que se agudizaba el conflicto político y se decantaba hacia una guerra civil, se involucraba de lleno en su sostenimiento.

40. Esta primera junta estaba formada por el coronel Jaime Abdul Gutiérrez, el coronel Adolfo Arnoldo Majano, el Ing. Román Mayorga Quiroz, el Dr. Guillermo Manuel Ungo y el Ing. Mario Antonio Andino. Gobernó desde el 15 de octubre de 1979 hasta el 5 de enero de 1980.
41. (a) Haciendo efectiva la disolución de ORDEN y combatiendo organizaciones extremistas que con sus actuaciones violen los derechos humanos. (b) Erradicando prácticas corruptas en la administración pública y de justicia.
42. (a) Creando el ambiente propicio para lograr elecciones verdaderamente libres en un plazo razonable. (b) Permitiendo la constitución de partidos de todas las ideologías de manera que se fortalezca el sistema democrático. (c) Concediendo amnistía general a todos los exiliados y presos políticos. (d) Reconociendo y respetando el derecho de sindicalización de todos los sectores laborales. (e) Estimulando la libre emisión del pensamiento, de acuerdo con normas éticas.
43. (a) Creando bases firmes para iniciar un proceso de reforma agraria. (b) Proporcionando oportunidades económicas para la población mediante reformas en el sector financiero, tributario y comercio exterior del país. (c) Adoptando medidas de protección al consumidor para contrarrestar los efectos de la inflación. (d) Implementando programas sociales de desarrollo que tengan por objetivo aumentar la producción nacional y crear fuentes adicionales de trabajo. (e) Reconociendo y garantizando el derecho a la vivienda, alimentación, educación y salud de todos los habitantes del país. (f) Garantizando la propiedad privada en función social.
44. (a) Restableciendo las relaciones con el hermano país de Honduras a la mayor brevedad posible. (b) Fortaleciendo vínculos con el hermano pueblo de Nicaragua y su gobierno. (c) Estrechando los vínculos que nos unen con los pueblos y gobiernos de las hermanas repúblicas de Guatemala, Costa Rica y Panamá. (d) Estableciendo relaciones cordiales con todos los países del mundo que estén dispuestos a apoyar las luchas de nuestro pueblo y respetar nuestra soberanía. (e) Garantizando el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos”.

(6) *Autonomía máxima*: consolidación del Estado reformista contrainsurgente, con el apoyo internacional, de 1984 a 1989. La junta presidida por Duarte dejó el mandato presidencial en manos de Álvaro Magaña, quien dos años después entregaría de nuevo el poder a Duarte, esta vez investido como presidente constitucional. Una vez electo presidente, Duarte pudo encabezar, como figura civil, el proyecto iniciado con la tercera junta revolucionaria de gobierno: un proyecto que combinaba la lucha contrainsurgente y, subordinándolas, las reformas económicas.

Desde la perspectiva de la autonomía del Estado, el proyecto reformista contrainsurgente llevó esa autonomía, en lo que se refiere a la relación Estado-élites nacionales de poder económico, hasta un nivel máximo, pues la reforma agraria y la nacionalización de la banca y el comercio exterior tocaban los resortes económicos del modelo de desarrollo en el que, hasta entonces, aquellas élites nacionales habían encontrado acomodo. Y no había nada que éstas pudieran hacer para contrarrestar no tanto el "alejamiento" del Estado de sus intereses particulares, sino las transformaciones económicas que se estaban operando. Obviamente, esa autonomización estatal sólo fue posible por el apoyo decidido del gobierno de Estados Unidos —capaz de presionar a los grupos de poder nacionales para disminuir su beligerancia— al proyecto reformista-contrainsurgente. Estábamos, paradójicamente, ante una situación en la cual existía una mayor autonomía estatal hacia dentro del país —autonomía máxima, dado el alejamiento de las iniciativas estatales de los intereses de las élites locales— que coexistía con una pérdida casi total de autonomía estatal hacia el exterior, concretamente en las relaciones de El Salvador con Estados Unidos. En fin, de 1984 a 1989, el Estado salvadoreño gozó, hacia el interior del país, de una autonomía como nunca antes había conocido en su historia. Era, ciertamente, un Estado sometido por partida doble a drásticos cuestionamientos: por un lado, la izquierda armada luchaba por desarticularlo radicalmente; por otro, los grupos empresariales más poderosos se resistían agresivamente a someterse a sus lineamientos económicos y sociales.

Empero, el Estado llegó no sólo a concentrar una dosis de poder militar

extrema, sino también a controlar directamente los ejes clave de la economía nacional: el sistema financiero, el comercio exterior y las propiedades agrícolas expropiadas para la reforma agraria. Con todo, este proyecto fracasó tanto por su incapacidad para doblegar a la insurgencia guerrillera, representada por el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), como para insertar la economía nacional en un mercado mundial que se globalizaba aceleradamente y que, al tenor de los programas neoliberales, exigía un modelo estatal opuesto al que predominaba. El fracaso político interno —no poder someter a las guerrillas del FMLN— y el fracaso económico externo —incapacidad para diseñar un esquema económico competitivo— dieron al traste con el proyecto reformista-contrainsurgente, el cual estaba asentado en un fuerte intervencionismo estatal en la economía y la sociedad.

3.2. La autonomía estatal en El Salvador a partir de 1989

Como hemos visto, a lo largo del siglo XX el Estado salvadoreño ha gozado de un grado de autonomía que ha sido distinto en cada una de las fases históricas que han marcado la vida del país en ese siglo. Ese grado de autonomía siempre se ha mantenido en un arco que va de unos mínimos a unos máximos —en diferentes períodos históricos y distintos contextos— y se ha desplazado de un extremo a otro. En unas fases históricas, el grado de autonomía estatal ha sido mínimo —sin desaparecer del todo—, mientras que en otras ha sido máximo —sin llegar a ser absoluto—. En los años noventa, justamente estamos en una fase en la cual



el péndulo de la autonomía estatal se está inclinándose hacia el extremo de los mínimos, lo cual quiere decir que el Estado salvadoreño se está debilitando en su capacidad para cohesionar a los distintos sectores sociales en torno a un proyecto de desarrollo nacional, que vaya más allá de los intereses particulares de determinado sector social.

El recorrido histórico muestra, claramente, que un Estado periférico como el salvadoreño goza de algún margen de autonomía ante las elites nacionales e internacionales y no está sometido irrestrictamente a éstas. Pero, ¿cuáles condiciones históricas influyen (aumentan o disminuyen) el nivel de autonomía en estados periféricos? Peter Evans y la literatura de acerca de la *autonomía del Estado y la democracia* no pueden ayudarnos mucho a contestar esta

pregunta. Esta literatura no puede explicar completamente las variantes de la autonomía (a nivel comparativo entre varios casos), como las variantes que se dan en un mismo caso nacional a lo largo del tiempo.

Como algunos autores han señalado, Evans no toma en cuenta la forma cómo el contexto político y la lucha entre clases afectan el desarrollo y el nivel de autonomía estatales⁴⁵. No toma en cuenta, para el caso, que el desarrollo estatal es distinto en una dictadura, como la coreana, y en un régimen burocrático-autoritario, como el que se implantó en Brasil en los años sesenta y setenta. Asimismo, Evans, aparte de no considerar las diferencias existentes entre un régimen político y otro, no alcanza a ver las diversas condiciones de un mismo

tipo régimen político —por ejemplo, las variantes existentes en la actualidad entre la democracia chilena y la democracia argentina—. Por otra parte, la relación política entre Estado y sociedad es clave para entender la naturaleza y el nivel de autonomía del Estado. A muchos autores de la *autonomía del Estado* les falta una perspectiva histórica

que les ayude a una comprensión más completa de la variación de la autonomía estatal y de las condiciones políticas en que la misma se inserta.

Necesitamos teorías que llenen esta laguna. El caso salvadoreño sugiere algunos aspectos que pueden explicar bajo cuáles condiciones aumenta o disminuye la autonomía del Estado. Por ejemplo, el caso de El Salvador sugiere que las influencias internacionales pueden influir en el

nivel de autonomía —por ejemplo, el rol de Estados Unidos durante la autonomía máxima, 1984 a 1989, y la *consolidación del Estado reformista contrainsurgente*—. La teoría de dependencia apoya esta sugerencia. Los autores de *World system* (sistema mundo) sugieren que la posición que ocupa un Estado en la economía mundial define el nivel de su autonomía⁴⁶. Otros autores sostienen que los estados más poderosos en el mundo fácilmente pueden influir en los estados más débiles. Entonces, la variación en las influencias internacionales puede incidir en la variante concreta de un Estado⁴⁷.

El caso salvadoreño también sugiere que la organización de las élites locales en el aparato estatal puede aumentar o disminuir la autonomía del Estado —por ejemplo, el período de mínima auto-

En los años noventa, justamente estamos en una fase en la cual el péndulo de la autonomía estatal se está inclinándose hacia el extremo de los mínimos, lo cual quiere decir que el Estado salvadoreño se está debilitando en su capacidad para cohesionar a los distintos sectores sociales en torno a un proyecto de desarrollo nacional, que vaya más allá de los intereses particulares de determinado sector social.

45. Meredith Woo-Cummings, "The Ties that Bind? Autonomy, Embeddedness, and Industrial Development", *Political Power and Social Theory*, Vol. 10, 1996, pp. 307-319.
46. Immanuel Wallerstein, *The Modern World System, vol.1: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, New York, Academic Press, 1974; Immanuel Wallerstein, "The Rise and Future Demise of the Modern World System", *Comparative Studies in Society and History* 115, 4, septiembre, 1974, pp. 387-415.
47. André Gunder Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, New York, Modern Reader, 1967; Samir Amin, *Unequal Development*, London, Monthly Review Press, 1976.

nomía, desde finales del siglo XIX hasta 1931, debido a la *captura* del Estado por las élites cafetaleras—. Además, la *autonomía creciente* que observamos en la *superación* del Estado “capturado” por intereses de las élites locales, con la llegada de los militares desde 1931 hasta 1950. Unos autores han ampliado las ideas de *World system* para decir que las sociedades periféricas, incluso las que se están democratizando, ven limitada la autonomía de sus estados tanto por las presiones de las élites locales como por el influjo de las naciones más poderosas en el escenario internacional⁴⁸. Adicionalmente, tal como se desprende de la perspectiva de “instrumentalistas” como Domhoff, un Estado en sociedades en proceso de democratización puede ser “capturado” por los intereses de las élites locales en un grado tal, que no pueda separarse suficientemente de ellas, incluso ante una elevada necesidad para legitimarse frente a los ciudadanos. Esta “captura” puede consistir en que las élites dirijan el Estado a través de un partido político, que oriente las funciones estatales hacia sus intereses. Cuando el Estado llega a tener relaciones tan estrechas con el partido político en cuestión, su margen de autonomía es limitado, incluso durante un fase de transición-consolidación en la cual se estén afianzando las instituciones democráticas⁴⁹.

El período de *autonomía intermedia* y la “consolidación” y el fortalecimiento de la burocracia estatal, desde 1950 hasta 1976, indica que la eficacia de la burocracia puede influir en el nivel de autonomía del Estado. El gobierno crece y el poder del aparato estatal aumenta, con lo cual se alcanza una mayor autonomía. Por el contrario, durante el período de *retroceso estatal* y *crisis del modelo estatal industrializante*, desde 1976 hasta 1980 (*autonomía decreciente*), el Estado pierde autonomía al paso que su burocracia no puede ser eficiente en un clima de marcada ingobernabilidad. Varias teorías apoyan esta sugerencia. Evans añade otro elemento de análisis cuando apunta que no sólo es importante el nivel de organización de las burocracias, sino también si los roles burocráticos responden al marco democrático y

son ejecutados como es debido. Su teoría apunta a que la eficacia del aparato estatal (o la burocracia) puede explicar variantes en el comportamiento autónomo del Estado, en un contexto de consolidación de la democracia. Además, un Estado democrático que no tiene estructuras institucionales que le den vigencia como tal, no aprovecha ni aumenta su autonomía, pues no tendrá capacidad para instrumentar las políticas que le permitan distanciarse de los grupos de poder y, por el contrario, fácilmente se va a doblegar ante sus presiones.

El período de *autonomía intermedia* (de “consolidación” y fortalecimiento de la burocracia estatal, desde 1950 hasta 1976) también sugiere que la organización del movimiento laboral y de la sociedad civil pueden provocar una variación en el grado de autonomía del Estado. La institucionalización de los intereses laborales en la *Constitución* de 1950 y la incorporación de los sindicatos en el aparato estatal muestran que el Estado salvadoreño no estaba siendo capturado por los intereses de los élites. Cardoso y Falleto⁵⁰ insistieron, en su momento, en la idea de que el Estado es presionado por la lucha entre clases. A la luz de sus ideas se puede argumentar que la lucha entre clases no es algo estático y puede causar una variación en la autonomía del Estado (también en sociedades que se democratizan). Para estos autores, esas presiones son diversas y como resultado de ellas hay una variación en la autonomía estatal. Es por eso que las élites no pueden tener el control total del Estado. Asimismo, no son sólo las diferencias en los recursos materiales y el poder de las élites lo que explica la variación en el nivel de autonomía estatal, sino también las diferencias en la organización y movilización de la fuerza laboral y la sociedad civil.

Durante el gobierno de Molina —culminación del período de *autonomía intermedia*—, el Proyecto de Ley de Transformación Agraria generó una inmediata movilización social, el cual mostró que la sociedad civil puede desempeñar una función importante a la hora de presionar al Estado para

48. Theda Skocpol, *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979. También A. Gunder Frank, *Acumulación dependiente y subdesarrollo*, México: ERA, 1976.

49. L.A. González, *op. cit.*

50. Fernando Henrique Cardoso y Enzo Falleto, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1979.

que se amplíe su autonomía; como históricamente ocurre con los sindicatos, ya que su presión ha debilitado o fortalecido el Estado. Por último, en esta misma línea se inscribe el aporte de Manuel Antonio Garretón, para quien los bajos niveles de organización de la sociedad civil disminuyen la presión social sobre el Estado, el cual puede relegar a un segundo plano su tareas de legitimarse y aprovechar su margen de autonomía que le corresponde en un proceso de transición de una matriz socio-política a otra. Sin esta presión, el Estado no cuenta con un elemento fundamental para fortalecer su autonomía de cara a los grupos de poder locales y de cara a la inserción nacional en la economía mundial. Entonces, sin la presencia de una sociedad civil fuerte y organizada, aunque un Estado esté democratizándose, su autonomía difícilmente puede aumentar más allá del umbral que le permita conducir con un proyecto global y de largo plazo los destinos de un país.

Para Garretón, la sociedad civil es clave para la autonomía del Estado en América Latina, porque debe ser parte de "una matriz socio-política en el contexto de los procesos de transformación económica y cultural que se dan en el mundo de hoy. Ello apunta a que el principio rector de esta recomposición... es el fortalecimiento autónomo y la complementariedad mutua de cada uno de los componentes de la matriz (Estado, sistema de representación o estructura político-partidaria y sociedad civil). Este triple fortalecimiento va en sentido de: (a) restituirle al Estado su capacidad de convertirse en actor del desarrollo no sustitutivo sino en complementariedad con el sector privado y en agente de unidad, integración y redistribución; (b) asegurar para los partidos políticos su función de representación no corporativa y de canalización de demanda global y aspiraciones generales, y su función de gobierno a través de coaliciones mayoritarias que garanticen estabilidad, lo que supone profundización y estabilidad del régimen democrático; permitir el mayor dinamismo propio y la capacidad de acción de la sociedad civil, la economía y los actores que se constituyen en los diversos ámbitos de ella"⁵¹.

¿Por qué parece que, en la actualidad, el Estado Salvadoreño todavía se mantiene "capturado" por los intereses de las élites de poder económico durante un proceso de democratización? Quizás las diversas condiciones sugeridas arriba puedan ayudarnos a explicar la falta de autonomía durante una apertura democrática: influencias internacionales, organización de las élites locales, eficacia de la burocracia y la organización del movimiento laboral y la sociedad civil.

En un proceso de democratización surge un espacio propicio para aquélla; empero, ello no significa que el Estado automáticamente saque provecho de ese espacio y haga efectivo a su máximo nivel el "grado de libertad" del que es portador. La reforma estatal salvadoreña todavía está en marcha, por lo que es imposible hacer evaluaciones definitivas sobre su éxito o fracaso, o acerca de hacia dónde conducirá, pero de lo que no cabe duda es que del nivel máximo de autonomía estatal que se alcanzó en la década pasada se está retrocediendo hacia niveles mínimos, es decir, se está gestando un aparato estatal sometido a los intereses de las élites de poder económico, un Estado "capturado". Y ello en el marco de un proceso de transición consolidación democrática y en un entorno internacional globalizado. Por eso caracterizamos el período histórico actual como de *autonomía decreciente*; es decir, de "recaptura" del Estado por las élites de poder económico y de refundación de la estructura estatal.

Hay que recordar que a principios de la década de los años ochenta, cuando surge el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), los grupos de poder económico inician un proceso de reacomodo y organización política con miras a acceder a la gestión estatal⁵². Este acceso da inicio en las elecciones para Asamblea Constituyente, en 1982, y se hace efectivo en los procesos electorales de 1988, 1989 y 1994, a partir de los cuales se concreta el retorno de aquellos grupos al ejercicio político a través de la presencia de varios de sus miembros en el partido ARENA. Durante la administración de Armando Calderón Sol (1994-1999), la derecha

51. M.A. Garretón, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, México: FCE, 1995, pp. 218-219.

52. Ver G.G. Tapia, *La transición en América Latina. Los casos de Chile y El Salvador*, San Salvador: CINAS-AM-Iztapalapa, 1991, pp. 83 y ss.

económica, específicamente el sector de ésta dedicado a la actividad financiera, no sólo consolida su proyecto político-económico, sino que lo convierte en el proyecto hegemónico.

Influencias internacionales, por ejemplo, los programas de ajuste estructural que emanan de los organismos financieros internacionales, limitan el poder del Estado salvadoreño. Adicionalmente, uno de los ejes principales del proyecto político de ARENA apunta, entre otras cosas, a reducir el poder de la burocracia estatal. Vistos en su conjunto, ¿cuáles son los ejes del proyecto político-económico abanderado por ARENA a partir de 1989? Básicamente dos: (a) desarticular el modelo económico-social gestado en la década de los años ochenta y sentar las bases de uno nuevo, anclado esta vez, en el sector financiero; y (b) iniciar un proceso de reforma estatal encaminado a reducir la presencia del Estado en la economía. Y ambas dinámicas presuponen, como requisito fundamental, la “(re) captura” del aparato estatal, para lo cual los grupos de poder económico, representados por ARENA, han puesto su máximo empeño.

En fin, en este momento estamos ante un Estado que, debido a la creciente pérdida de la presencia en actividades económicas claves, la debilidad de su andamiaje institucional, la falta de unas presiones bien organizadas de la sociedad civil y los sindicatos, se mueve en los *márgenes mínimos* de su autonomía, con lo cual se convierte en un Estado fácilmente “capturable” por los intereses de las élites de poder económico, con grandes dificultades para procurar los pactos y los acuerdos entre los diversos grupos sociales y con un escaso poder de negociación en el escenario económico internacional.

4. Conclusiones

En definitiva, según los desarrollos teóricos más recientes —sobre todo, a través de los aportes de autores como Lazo⁵³, Evans y Garretón— es claro que los procesos de transformación económica (globalización) que atraviesan al mundo en la actualidad exigen la presencia de estados fuertes, capaces de encauzar los intereses del conjunto de la sociedad en un proyecto de desarrollo que los articule satisfactoriamente. Si la globalización es un

proceso de reestructuración económica mundial, los Estados no sólo deben redefinirse en relación a ese proceso, sino que deben prepararse para insertar exitosamente a sus respectivas sociedades en el mismo. Asimismo, un Estado reestructurado y un sólido entramado institucional pueden promover eficientemente una inserción internacional acorde con los recursos y las capacidades del país respectivo.

Un caso de estudio concreto nos muestra cosas que teorías parciales no alcanzan a ver. El caso salvadoreño muestra no sólo que existe la autonomía estatal en países periféricos, sino que ésta cambia según los distintos contextos históricos (políticos, económicos y sociales). Ciertamente, durante un proceso de transición-consolidación de la democracia existen más oportunidades para una reforma del Estado que, lejos de debilitarlo, lo fortalece. La democracia, sin embargo, no llega a la autonomía estatal automáticamente. Es decir, puede ser que la autonomía del Estado inserto en un proceso de democratización sólo aumente bajo ciertas condiciones favorables —influencias internacionales, organización de los élites locales, eficacia de la burocracia y organización de la sociedad civil y los sindicatos—. Sólo cuando se utilice una visión teórica más amplia que tome en cuenta el contexto histórico-político se podrán explicar tanto las variantes nacionales de esa autonomía (a nivel comparativo entre varios casos) como las variantes que se dan en un mismo caso nacional a lo largo del tiempo. Y sólo luego podremos tratar de dar respuesta a la pregunta de Lazo: ¿se definirá el rol del Estado salvadoreño en orden a convertirse en promotor del desarrollo, regulador de los excesos e imperfecciones del mercado y solidario en el combate de la pobreza extrema y garante de la atención de las necesidades básicas de la población?

Quizás en el caso de sociedades atravesadas por agudas segmentaciones socioeconómicas, como las latinoamericanas, el Estado sólo puede lograr ese propósito si es capaz de reafirmar su autonomía tanto en relación con los grupos particulares de interés, especialmente de las élites locales de poder económico, como en relación con las instancias de poder económico predominantes a nivel mundial. Los ordenamientos democráticos facili-

53. F. Lazo, *op. cit.* Para mayor información sobre este tema, ver A. Fishlow, “The Latin American State”, *Journal of Economic Perspective*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.

tan, si tienen como base un andamiaje institucional sólidamente constituido, una burocracia efectiva y un desempeño estatal no “capturado” por intereses particulares. A esto deben sumarse el movimiento laboral y la sociedad civil, como instancias de presión que deben sacar provecho de la apertura democrática en orden a “liberar” al Esta-

do de los intereses de las élites de poder económico. Se trata, entonces, de reafirmar la autonomía estatal, a sabiendas de que la misma nunca será total y absoluta, pues —como nos dice Evans— se trata siempre de una “autonomía encapsulada”.

San Salvador, 24 de agosto de 1999.

