

# Artículos

## Evaluación crítica de las *Bases para el plan de nación*

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

### Resumen

El objetivo del artículo es evaluar críticamente las *Bases para el plan de nación*. Las interrogantes que lo orientan son las siguientes: ¿qué ideas de sociedad, política y economía se manejan en el documento *Bases para el plan de nación*? ¿Cuáles son las limitaciones conceptuales de esas ideas? ¿Qué excluyen e incluyen? ¿Cuál es su consistencia ante la realidad nacional? El trabajo intenta responder a esas preguntas, sin perder de vista que se trata solamente de una modesta contribución al debate sobre el documento elaborado por la Comisión Nacional de Desarrollo.

### Introducción

El 16 de enero de 1998, la Comisión Nacional de Desarrollo puso en manos del Presidente de la República, Armando Calderón Sol, el documento *Bases para el plan de nación*. Ya ha sido nombrado el Grupo Gestor que se encargará de promover la discusión del documento entre los diversos sectores

sociales. El propósito de tales consultas parte de un supuesto: las *Bases para el plan de nación* no son algo definitivo y acabado; más bien, constituyen sólo un punto de partida para avanzar hacia la formulación de un *Plan de nación* que en verdad sea tal; es decir, una estrategia de desarrollo nacional en la cual un crecimiento económico autosostenido sea coherente

1. Trabajo realizado por Luis Armando González, Luis Ernesto Romano, Henry Marcel Vargas Escolero y Carmen Elena Villacorta.

con la equidad social, la participación ciudadana y la democracia. Pero ésta es una meta a la cual se arribará tras un proceso de evaluación y afinamiento (o corrección) de las ideas contenidas en las *Bases...*

De aquí que en el momento actual sea de gran importancia someter el documento elaborado por la Comisión Nacional de Desarrollo a las más diversas evaluaciones. Es necesario que en la comunidades, los centros de trabajo, las escuelas, los sindicatos... sometan a un escrutinio minucioso sus implicaciones prácticas. Ningún sector social debería privarse del derecho de manifestar su palabra sobre las *Bases para el plan de nación*; pero, para ello, hay que tener a mano el documento que las contiene, el cual debe ser leído y meditado con la mayor atención posible por todos los habitantes jóvenes y adultos de El Salvador. ¿Cómo responden las *Bases para el plan de nación* a la problemática de mi cantón o caserío? ¿Cómo se beneficiará la escuela de mi comunidad con las *Bases...*? ¿Cuáles son los compromisos que las mismas me plantean como trabajador, estudiante o ama de casa? ¿Responden a las necesidades más urgentes del sector social al que pertenezco? ¿Qué es lo que siendo importante queda fuera en ellas? ¿Qué es lo que está mal planteado? ¿Qué cosas habría que añadir?

En fin, se trata sólo de algunas de las inquietudes que debería suscitar un documento que pretende contar con la participación de todos los salvadoreños para llevarse a la práctica con éxito. Entre más vacíos se le detecten mejor va a estar cumpliendo su objetivo: ser una propuesta provisional para avanzar —luego de intensas discusiones y revisiones— hacia una formulación más acabada de lo que deben ser los derroteros de El Salvador en los planos económico, político, social y ambiental.

Si ha atinado o fracasado en su diagnóstico o propuestas es algo secundario respecto de su principal logro: desencadenar un proceso de discusión social acerca de los principales problemas del país. Sólo después de una evaluación exhaustiva y crítica de las *Bases para el plan de nación* sabremos cuáles contenidos fueron atinados y cuáles no. Hacer que todos nos involucremos en esa evaluación y crítica, con honestidad y teniendo como meta el bien de El Salvador, no es un logro despreciable; el documento apunta a este propósito, y depende de todos los sectores sociales, económicos y políticos llevarlo a buen término.

Es obligado que la población discuta el significado práctico de las *Bases...* Este es un eje de su evaluación. También es importante examinar sus supuestos teóricos de fondo. Precisamente, ese es el objetivo de las presentes notas. Las preguntas que orientan el artículo son las siguientes: ¿qué ideas de sociedad, política y economía se manejan en el documento *Bases para el plan de nación*? ¿Cuáles son las limitaciones conceptuales de esas ideas? ¿Qué excluyen e incluyen? ¿Cuál es su consistencia ante la realidad nacional? Su respuesta —o intento de respuesta— es lo que sigue a continuación, habida cuenta que se trata solamente de una modesta contribución al debate sobre el documento elaborado por la Comisión Nacional de Desarrollo.

## 1. Sociedad

La construcción de una nueva sociedad ha sido, desde tiempos inmemoriales, una de las aspiraciones más hondas de la humanidad. No es extrañar, pues, que la Comisión Nacional de Desarrollo se haya planteado de nueva cuenta ese reto. Como proyecto, una nueva sociedad sólo tiene sentido si rechaza lo existente, no en todas sus dimensiones, sino en aquellas que contradicen más abiertamente lo nuevo que se pretende edificar. Entonces, nos las hemos necesariamente con tres cosas: (a) la sociedad ideal, (b) la sociedad real, y (c) el problema de la realización del ideal. Cada uno de esos aspectos encierra dificultades intrínsecas a la hora de delimitar su contenido. Porque, ¿cuáles son los elementos necesarios y suficientes para caracterizar a la sociedad ideal? Indudablemente, siempre se correrá el riesgo de dejar cosas importantes fuera del ideal o, por el contrario, de introducir en el mismo más de lo debido. ¿Cuáles son las notas que permiten determinar lo que es la sociedad real? Obviamente, se puede optar por una fenomenología de la sociedad, con el riesgo de perder profundidad explicativa; también se puede buscar lo esencial pero, ¿qué es lo esencial en la sociedad?: ¿la economía, la política o la cultura? ¿O la mutua imbricación de esas instancias? No es fácil ponerse de acuerdo sobre estos temas, cuya implicación política dificulta más el análisis. Pero, en el supuesto de que tuviéramos un ideal de sociedad razonablemente aceptable y que tuviéramos un diagnóstico también razonablemente aceptable de la realidad nacional, ¿cómo hacer que el ideal se realice? ¿Cómo transformar la realidad factual siguiendo los lineamientos planteados por el modelo ideal? Ese tránsito no es automático, no sólo porque entre

lo ideal y su realización existen mediaciones que pueden desdibujar los propósitos del primero, sino también porque la realidad factual posee dinanismos propios que hacen resistencia a su transformación.

Las tres problemáticas que hemos apuntado están presentes en las *Bases para el plan de nación*. En ellas hay un ideal de sociedad; un diagnóstico de la sociedad realmente existente, y unos lineamientos para hacer que ésta última sea transformada a la luz de aquel ideal. Dado que la realización del ideal de sociedad excede los límites formales del documento —y su valoración sólo puede tener sentido una vez que ese proceso de realización se haya iniciado y, más aún, haya rendido sus primeros frutos— aquí nos ocuparemos únicamente de dos temas que sí son consustanciales a las *Bases*: el ideal de sociedad de política y de economía y el diagnóstico de la sociedad, la política y la economía existentes.

### 1.1. El diagnóstico social y sus limitaciones

Una lectura atenta de las *Bases para el plan de nación* nos lleva a la siguiente conclusión: la sociedad salvadoreña adolece de graves males, cuya importancia guarda relación estrecha con la jerarquía asignada a cada una de las instancias que constituyen a la sociedad. Para la Comisión Nacional de Desarrollo, la sociedad no es una realidad imprecisa o un todo uniforme; es, por el contrario, una realidad compuesta por varios niveles o dimensiones. Estos niveles o dimensiones son los siguientes: economía, cultura, política, medio ambiente y familia. A lo largo del documento —y específicamente en su capítulo V: “Lo que el país necesita”— es recurrente la referencia a esas dimensiones de la sociedad. No queda suficientemente claro, sin embargo, cómo es que los mismos se articulan. Y el vacío no es intrascendente. Si se asume que en la dinámica social la economía es lo más relevante —aun sin llegar a afirmar que es lo determinante en última instancia—, la jerarquía (y la valoración) que se dé a los problemas sociales será distinta a si se asume que lo más relevante es la cultura o la política. Si se acepta que la familia es el núcleo de la sociedad —es decir, el centro en torno al cual todo lo demás gira—, se



pondrán de relieve aspectos sociales que posiblemente pasen a segundo plano si en lugar de aceptar a la familia, se asume a la empresa (al mundo del trabajo) como eje de la sociedad. Lo mismo cabe decir del medio ambiente: se le puede considerar como una “variable externa” para la reproducción social —como se hace en los enfoques tradicionales— o se le puede considerar como la condición *sine que non* de la viabilidad social. Y cada una de las perspectivas que se asuma aportará énfasis distintos sobre los problemas de la sociedad.

Las *Bases para el plan de nación* destacan claramente los principales ámbitos de la realidad social (economía, cultura, política, medio ambiente y familia), pero no dejan claramente establecido el tipo de relación que guardan entre sí ni si uno de esos ámbitos es el más importante o lo son todos por igual. Hay una propensión a dotar a la cultura (lo sociocultural) de un papel preponderante en la dinámica social; sin embargo, no se encuentra en el documento un tratamiento explícito del tema, por lo que sería bastante arriesgado adscribir al *paradigma de la modernización* la elaboración de la Comisión Nacional de Desarrollo. Es pertinente traer a cuenta que en la perspectiva de la modernización —tal como, por ejemplo, la expuso el sociólogo Gino Germani<sup>2</sup>— los cambios sociales son, en el fondo, cambios culturales, es decir, cambios en los valores, las creencias y las opciones de los individuos. En consecuencia, la cultura es el eje de la vida social; la fuente última de los problemas sociales y el ámbito en el cual se tienen que efectuar las transforma-

2. Gino Germani, *Sociedad y política en una época de transición*, Buenos Aires: Paidós, 1963.

ciones necesarias del orden social. Después del cambio cultural viene el cambio político y el cambio económico<sup>3</sup>. Por lo demás, esa "visión modernizadora" es francamente notoria en la Propuesta elaborada por la Comisión Nacional de Educación, Ciencia y Desarrollo, dos de cuyos miembros integraron la comisión que elaboró las *Bases para el plan de nación*<sup>4</sup>.

Por otra parte, en el documento de la Comisión Nacional de Desarrollo se aborda el "nudo crucial de nuestra problemática", esto es, aquello que está en la base de los graves problemas sociales en el momento actual de El Salvador. Textualmente, las Bases lo plantean así: "aunque la realidad por su propia naturaleza es compleja y sus componentes tienen expresiones muy variadas, siempre hay un nudo gordiano que determina el resto de la problemática. En El Salvador, ese nudo gordiano es la *pobreza estructural*"<sup>5</sup>. Tomado a la ligera, probablemente no se caiga en la cuenta del alcance de la afirmación. Pensada más detenidamente, la misma apunta a algo grave y, además, complejo. No se está hablando de cualquier cosa, sino de la pobreza, ese núcleo duro de la realidad social salvadoreña, de cuyas múltiples y variadas manifestaciones todavía sabemos poco. Pobreza urbana, pobreza rural, pobreza extrema, pobreza absoluta, pobreza relativa... Son tantas las pobrezas que existen que, si bien encasillarlas en aquello que les es común puede facilitar la discusión, en nada la enriquece ni permite avanzar analíticamente en el conocimiento de la realidad social. Como todas las macrocategorías —otras del mismo estilo son las palabras "pueblo", "masas", "clase social", "proletariado", "estructura"—, la palabra "pobreza" dice mucho pero no explica nada, pues engloba en una sola expresión las diversas pobrezas existentes sobre las cuales hay que investigar y discernir conceptualmente. Pero, además, el nudo de los problemas sociales en El Salvador no es la pobreza sin más, sino la pobreza *estructural*. Con ello, aparece en la discusión un concepto en sí mismo problemático: el concepto de es-

tructura. Aceptar que la realidad social es estructural supone: (a) tener claridad sobre las instancias que la constituyen, (b) sobre la articulación que existe entre ellas y (c) sobre el tipo de unidad que caracteriza a la estructura social. En torno al primer punto, las Bases no dejan dudas; en torno a los otros dos, el rigor que exige un análisis estructural está ausente. Con todo, si se deja de lado esta consideración —demasiado filosófica para más de alguno—, no se puede dejar de prestar atención a la idea de que en El Salvador es la pobreza estructural la que determina el resto de los problemas sociales. De entrada, parece una afirmación aguda y valiente. Pero, ¿a qué se refiere la Comisión Nacional de Desarrollo cuando habla de pobreza estructural? Obviamente, se nos quiere decir que la pobreza no es algo accidental y pasajero, sino una realidad honda y permanente, inscrita en la constitución de la sociedad salvadoreña. La consecuencia que sigue a esa tesis es que en la actual configuración social del país la pobreza no puede ser superada o alterada significativamente, puesto que ello introduciría un cambio en la estructura social establecida. ¿Y si queremos combatir o, mejor aún, erradicar la pobreza? Hay que apostarle al *cambio estructural*. La Comisión Nacional de Desarrollo no da ese paso, que, sin duda alguna, la hubiera llevado por un sendero distinto: aquél que apuntaría a la necesidad de transformaciones en el acceso a la propiedad y la riqueza.

El escollo se salva introduciendo otro elemento en la discusión: lo sociocultural. Según el hilo de la argumentación que veníamos siguiendo, la pobreza estructural era el nudo gordiano que determinaba todas las otras problemáticas del país, las cuales en definitiva sólo podían ser enfrentadas con medidas de carácter estructural. La pobreza estructural, hasta este momento, era el punto de partida hacia otros niveles de la realidad. De pronto, nos encontramos con que ésta no era el punto de partida, sino la consecuencia de algo más profundo. "Hay que aclarar, sin embargo —se lee en el documento—, que

3. Ver Francisco Zapata, *Ideología y política en América Latina*, México: El Colegio de México, 1990.

4. En la primera comisión estuvieron Gilberto Aguilar Avilés, Luis Cardenal, Francisco Castro Fuentes, David Escobar Galindo, Norma Fidelia Guevara, Héctor Lindo, Roberto Palomo, Gregorio Rosa Chávez, Joaquín Samayoa, José Eduardo Sancho, Sandra Rebeca Vázquez de Barraza y Knut Walter. En la segunda, Sandra Rebeca Vázquez de Barraza, Roberto Rubio, Francisco R. R. de Sola, Salvador Samayoa, David Escobar Galindo y Abelardo Torres. Sobre la propuesta educativa, ver Luis Armando González y Angel Sermeño, "Análisis sociológico de la propuesta de la Comisión Nacional de Educación, Ciencia y Desarrollo", *ECA*, No 561-562, julio-agosto de 1995, pp. 635-655.

5. *Bases*.... p. 5.

dicha pobreza, aunque se vuelve causa de otros múltiples efectos políticos, socioeconómicos y culturales, se asienta en una realidad aún más profunda: *la marginación sociocultural*<sup>6</sup>. Dejando de la lado lo confuso de la frase —lo socioeconómico y cultural es efecto de la pobreza estructural y, a la vez, la pobreza estructural es resultado de lo sociocultural— y dejando de lado la ruptura que se produce con la misma en el proceso argumentativo precedente, la nueva tesis es, sino insostenible, absolutamente discutible. Vayamos por partes.

Ante todo, ¿qué se entiende por marginación sociocultural? Eso no está claro en el documento. ¿Se trata acaso de una marginación a la que se ven sometidos individuos y grupos por las creencias y los valores que proclaman? Y si esto se responde positivamente, ¿dónde están esos grupos y cuáles son esos valores y creencias que los colocan en la marginalidad y los condenan a la pobreza? Siendo rigurosos, ni siquiera de las “maras” (con sus tatuajes, grafitis y singular vestimenta) se puede afirmar tajantemente que son excluidas de la vida económica del país en virtud del rechazo cultural a que se ven sometidas por las personas “normales”, sino todo lo contrario: la pertenencia de la mayoría de sus miembros a familias pobres (no necesariamente en la extrema pobreza) y desintegradas por el alcoholismo y la drogadicción han sido factores decisivos para optar por un estilo de vida situado en la marginalidad, el cual, a su vez, repercute sobre las condiciones socioeconómicas que le dieron origen. Hay, pues, en el caso de las “maras” una circularidad que no puede ser soslayada: *pobreza y precariedad afectiva de los hogares en que nacen la gran mayoría de sus miembros* → *marginalidad sociocultural (“maras”)* → *agudización de la situación de pobreza (con superación de la precariedad afectiva)*. Esta circularidad es la que hace demasiado simplista la afir-

mación de que las “maras” viven en la marginalidad sociocultural porque provienen de familias pobres y desintegradas; asimismo, hace que la afirmación inversa —que quienes conforman las “maras” viven en hogares pobres y desintegrados como consecuencia de esa adscripción sociocultural<sup>7</sup>— tampoco sea del todo atinada. Pero dejando de lado el caso de las “maras” —del cual, por lo demás, sabemos poco todavía—, en El Salvador no es fácil encontrar grupos sociales significativos que sean rechazados en el trabajo, la escuela o la burocracia estatal por los patrones culturales (religiosos, artísticos, éticos o morales) que proclaman, en cuanto a que se consideran radicalmente distintos y excluyentes de los demás grupos sociales. Los dos grandes ejes de la marginalidad sociocultural de todos los tiempos —la raza y la religión y sus contrapartidas la persecución étnica y la persecución religiosa— no existen hoy por hoy en El Salvador. De aquí que sostener que ella es la fuente de la pobreza estructural y de todos los problemas que se derivan de la misma es algo que no tiene asidero en la realidad.

Sin irnos a los extremos, la marginalidad sociocultural se puede entender en un tono menor: lo inaccesible que son para la mayoría de salvadoreños tanto los bienes culturales y públicos más sofisticados (arte especializado, medicina especializada) como los bienes culturales y públicos menos sofisticados (educación básica, literatura nacional, servicios sanitarios básicos). Ciertamente, en su gran mayoría, la población del país está marginada del acceso a estos bienes. Pero esa marginación no es un hecho inicial sino un punto de llegada; es decir, es consecuencia de la situación de pobreza en que vive la mayoría de salvadoreños. Y aquí también se genera un círculo vicioso: el no poder acceder, en razón de la precariedad económica, a bienes culturales y públicos básicos agudiza la situación de pobreza de la mayor parte de la población. Pero

6. Bases... p. 5.

7. Ver Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), “Solidaridad y violencia. Los jóvenes pandilleros en el Gran San Salvador”, *ECA*, No 585-586, julio-agosto de 1997, pp. 695-710.

el factor generador de esa marginalidad es la precariedad económica —se le puede denominar “pobreza estructural” para estar en sintonía con el documento de la Comisión Nacional de Desarrollo— que afecta a más del 50 por ciento de los hogares salvadoreños.

En resumen, la tesis de una relación de causalidad entre la marginalidad sociocultural (variable independiente) y la pobreza estructural y sus derivados (variable dependiente) es desde todo punto de vista insostenible. Conceptual y empíricamente hubiese tenido más viabilidad explorar la relación inversa. Ahora bien, la inconsistencia lógica de las *Bases...* no termina aquí, pues, como veremos a continuación, en ellas se añade un nuevo elemento causal adicional, el cual está en la base de la marginalidad sociocultural.

En efecto, en las Bases se nos dice que “tal marginación (sociocultural) que está presente en todos los aspectos de la vida y de la relación entre nosotros, deriva a su vez de la configuración y el funcionamiento tradicional del poder político”<sup>8</sup>. La confusión conceptual y la falta de coherencia saltan a la vista. La marginación sociocultural, considerada hasta este momento, como la raíz última de todos los problemas sociales —porque es la que genera la pobreza estructural— de pronto ha dejado de ser lo más importante, porque ella misma deriva de otro aspecto (¿más fundamental?): el funcionamiento tradicional del poder político. Así, puestas las cosas en orden, tenemos que la secuencia analítica-causal *pobreza estructural* ➔ *problemas sociales, económicos, culturales y políticos* no es la adecuada; tampoco lo es la secuencia *marginación sociocultural* ➔ *pobreza estructural* ➔ *problemas sociales*. La secuencia correcta es la siguiente: *poder político tradicional* ➔ *marginación sociocultural* ➔ *pobreza estructural*.

Si la introducción de lo sociocultural como factor causal es más que discutible, la entrada en escena del poder político tradicional constituye un franco desatino: es imposible defender con un mínimo de racionalidad la idea de que la raíz de los problemas sociales (pobreza, marginalidad sociocultural, etc.) sea la política tradicional. Por si fuera poco, en el documento no se da la mínima explicación de cómo es que eso sucede. La razón de ello es simple:

no hay modo de vincular *causalmente* el impacto del poder político tradicional sobre la pobreza estructural y los problemas sociales que se derivan de la misma. Y ello porque se trata de órdenes de realidad distintos, cuya relación es más bien de carácter *funcional*. Crisis de legitimidad, incredulidad política, autoritarismo, resistencia al imperio de la legalidad... Estos sí que son problemas que se explican por la vigencia del poder político tradicional; y son problemas cuya solución se ha iniciado con la “cirugía en las estructuras del poder político” propiciada con los acuerdos de paz, con los cuales se ha creado un nuevo escenario “para el despliegue de la democracia en el país”<sup>9</sup>.

Indudablemente, el sanciamiento del poder político prepara el terreno para el despliegue de la democracia *política*. Pero la vigencia de la democracia política no supone automáticamente la vigencia de una democracia social, que es justamente donde se juega el combate de la pobreza estructural y sus derivados. Pueden perfectamente existir la primera sin la segunda, como de hecho ha sucedido en muchas naciones latinoamericanas en el siglo XX, porque las vías para alcanzar una y otra son distintas: la democracia política se consigue básicamente fomentando el pluralismo político e ideológico y las elecciones periódicas (desarticulando los mecanismos autoritarios de poder); la democracia social, modificando los mecanismos de acceso a la propiedad y la riqueza. La primera puede contribuir a lo segundo, pero no es su condición necesaria.

El poder político tradicional ha sido fuente de muchos males en El Salvador del siglo XX. Desarticular su mecanismos de funcionamiento es una tarea en sí misma importante. Este era uno de los principales propósitos de los acuerdos de paz. Ahora bien, la reforma política del poder político tradicional es necesaria no porque éste sea generador de la pobreza, sino porque a su sombra y protección se incubaron una estructuras de propiedad a las cuales les era consustancial el empobrecimiento de los salvadoreños. Es decir, el poder político tradicional estuvo en función de un esquema de concentración de la riqueza que dejaba a la mayoría de los habitantes del país en una situación de miseria extrema. Más aún, el poder político no sólo amparaba a los grupos de poder económico, sino que ponía en marcha

8. *Bases...* p. 5.

9. *Bases...* p. 5.

su maquinaria represiva cada vez que aparecía en escena un intento de reformar el sistema de propiedad establecido.

En este marco de consideraciones adquiere sentido plantearse la desarticulación del poder político tradicional como requisito ineludible para avanzar hacia la solución del problema de la pobreza estructural. No porque sea su causa, sino porque a lo largo del siglo XX estuvo en función de un sistema de propiedad y acceso a la riqueza generador de miseria y pobreza. Este era el sentido de la reforma política propiciada con los acuerdos de paz: alcanzada la democracia política iba a ser posible dar inicio a la reformas económicas necesarias para combatir la pobreza. Esta problemática fue recogida por los acuerdos de paz con una claridad y coherencia lógica ausentes totalmente en las *Bases para el plan de nación*.

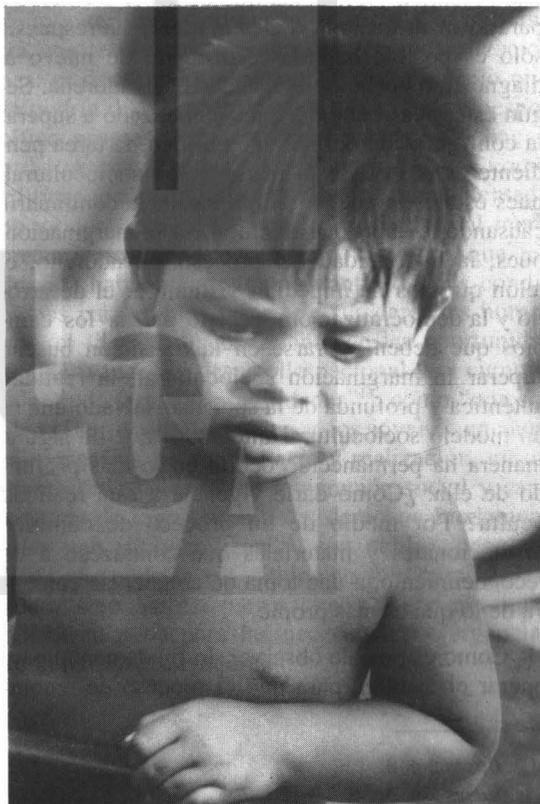
En definitiva, el diagnóstico de la realidad social salvadoreña presente en las *Bases...* si bien es cierto arranca de la constatación de que la pobreza estructural es el principal foco de los problemas sociales en el país, en seguida renuncia a esa constatación y sus implicaciones al retrotraer las causas de los problemas sociales —la pobreza estructural incluida— a factores socioculturales y, más en el fondo, a factores políticos. De este modo, la lógica inicial se invierte, y lo que aparecía como causa termina siendo un efecto. La inversión causal operada por la Comisión Nacional de Desarrollo hace que su diagnóstico termine por perder de vista no sólo la centralidad que tiene la pobreza en la dinámica social del país, sino los factores estructurales que la generan, los cuales se hayan afincados en el sistema económico vigente.

El diagnóstico social presente en las *Bases...* además de no resistir el contraste con la realidad nacional, está plagado de incoherencias lógicas y de ideas confusas y sin desarrollar. Se trata de un diagnóstico cuya etiología o bien busca en los síntomas la causa de la enfermedad o bien atribuye los síntomas de una enfermedad a otra. En ambos casos, las recetas serán un disparate. Asimismo, las incoherencias y desatinos conceptuales de la Comisión Nacional de Desarrollo no se quedan a nivel del diagnóstico social, sino que se trasladan a su propuesta de sociedad; es decir, al modelo ideal de sociedad en la que los males diagnosticados no tendrán cabida. Este es el punto que desarrollaremos a continuación.

## 1.2. La sociedad ideal: caracterización y limitaciones

Como se ha visto hasta aquí, el diagnóstico que de la sociedad salvadoreña hace la Comisión Nacional de Desarrollo en *Bases para el plan de nación* se hunde en la confusión de las causas con las consecuencias. Lo que en un primer momento es origen de los problemas sociales del país (la pobreza estructural) termina al final siendo efecto indirecto de la configuración del sistema político. Siendo éste el diagnóstico, era de esperar que en la formulación o definición de la sociedad hacia la cual se pretende orientar el proceso (el *ethos* social), las *Bases...* también cayeran en confusiones e incoherencias lógicas.

Para la formulación de la sociedad ideal, la sociedad que “el país necesita”, las *Bases...* parten del reconocimiento breve de la circunstancia por la que atraviesa actualmente el país. Así pues, se dice que “El Salvador está inmerso en un proceso de transición que tiene como punto de partida el Acuerdo de Paz y como meta histórica la plena



democratización del país”<sup>10</sup>. Esta democratización plena requiere, según el documento, un proceso de transformación en los niveles en que se manifiesta la transición: político, cultural y educativo, socio-económico, participación ciudadana y el nivel institucional del Estado. De llevarse a cabo con éxito, este proceso conducirá a “la *sociedad integrada* que es el único escenario posible de la estabilidad, la paz y el desarrollo”<sup>11</sup>.

Sin embargo, mediando entre este proceso de cambios a distintos niveles y la consecución de la *sociedad integrada*, el documento coloca como condición “lograr que la sociedad vaya reconociendo su auténtica y profunda realidad”<sup>12</sup>. Antes de pasar a analizar el *ethos* social que se propone, es necesario detenerse en este punto, pues él determina el talante y acento de los cambios que, para los redactores del documento, es necesario alcanzar en el país.

### 1.2.1. La realidad oculta

La interrogante es entonces, ¿cuál es esta realidad auténtica y profunda que debe ser reconocida para avanzar hacia la sociedad ideal? La respuesta sólo es posible hallarla recurriendo de nuevo al diagnóstico hecho de la sociedad salvadoreña. Según éste, una vez que hemos comenzado a superar la configuración del sistema político, la tarea pendiente es desactivar la marginación sociocultural, pues ésta es la que en última instancia continuaría causando la pobreza estructural. Es la marginación, pues, la no realidad del proceso salvadoreño, el telón que nos ha impedido vislumbrar el desarrollo y la democratización. Siendo así, si los cambios que deben operarse en la transición buscan superar la marginación sociocultural, la realidad auténtica y profunda de la sociedad salvadoreña es un modelo sociocultural integrador que de alguna manera ha permanecido oculto en lo más profundo de ella. ¿Cómo darle vigencia a esta realidad oculta? Por medio de un proceso de cambios institucionales y materiales que conduzcan a un reconocimiento, a una toma de conciencia colectiva de lo que es más propio.

Como es posible observar, lo fundamental para operar el cambio, para que el proceso de recom-

posiciones en los diferentes niveles de la realidad cobre sentido y lo ideal se exprese en lo real, es “tomar plena conciencia nacional de que el proceso es un todo, porque el país es un todo y porque el destino nacional es un todo”. La insistencia en la unidad del proceso obedece a que al ser el modelo sociocultural de integración lo más real de la sociedad, su realización implica y abarca a todos los salvadoreños.

Llegados a este punto, es posible extraer varias consecuencias. En primer lugar, en el proceso que llevará a la *sociedad integrada* tiene primacía la esfera subjetiva. Nada se logra, parece querer decir el documento, mientras cada salvadoreño sin excepción no adquiera la actitud cognoscitiva y moral requerida para la culminación del proceso. Como se verá en el análisis de la sociedad ideal propuesta, la confusión en la relación entre la esfera de los conocimientos y los valores de los individuos y las condiciones materiales que estos comparten, conduce fácilmente a que la primera se imponga sobre la segunda. De esta manera, por ejemplo, lo fundamental en último término para cimentar un modelo de desarrollo económico integrador no pasaría por revisar las nociones que sobre la propiedad y distribución de la riqueza se tienen, sino más bien a partir de un cambio en los valores desde los que operan los empresarios y empleadores. Otra muestra palpable de esta lógica invertida de la realidad se observa cuando se define a la familia como el bastión de defensa moral ante las actitudes que provoca (rapacidad, individualismo, excesiva competencia) la configuración del sistema económico de libre mercado.

Como es obvio, la posibilidad de operar cambios acentuando actitudes y valores, por muy humanistas y nobles que éstos sean, es un disparate cuando la configuración material del sistema económico que rige una sociedad necesita de las actitudes y los valores contrarios. Esta sobreponderación de lo subjetivo lleva, por ejemplo, a que las *Bases...* conjuguen sin recatos la protección del medio ambiente y la adopción de tecnologías modernas para insertarse en la globalización. Para los redactores del documento parece ser suficiente que los empresarios adopten actitudes benévolas frente al medio ambiente para reducir o llevar a cero el

10. *Bases...* p. 3.

11. *Bases...* p. 3.

12. *Bases...* p. 3.

impacto negativo de la reproducción de tecnología avanzada. No es necesario recalcar que una actitud amistosa con los recursos naturales de ninguna manera aminora los costos materiales de implementar tecnología, sea ésta ecológica o no.

En segundo lugar, siendo el modelo sociocultural integrador la realidad auténtica del país y el dinamismo llamado a explicitarlo, uno de tipo histórico, "porque no responde a un movimiento circunstancial sino a la lógica del devenir del pueblo salvadoreño"<sup>13</sup>, el radio de acción del ciudadano para participar en el proceso queda limitado por principio. Esto, por el especial énfasis que se hace en la participación, es grave. Ciertamente, el documento pretende ser una agenda abierta y flexible de puntos de discusión para alcanzar un acuerdo nacional, pero por la manera en que se concibe teóricamente el dinamismo en que habría de insertarse la ciudadanía para construir la sociedad buscada, sólo se podría participar aceptando el supuesto cuestionable de que es la marginación sociocultural la causa de los problemas que se deben solucionar. En este sentido, las propuestas acertadas sólo serían aquellas encaminadas a construir el modelo sociocultural integrador. Cuestionar el diagnóstico y sugerir propuestas de cambio diferentes a las que de él se siguen significaría estar en contra del proceso histórico; significaría adoptar una postura que en cuanto marginal sería estéril.

### 1.2.2. La sociedad ideal

Tan útil es un ideal en tanto se circunscriba a la realidad que se quiere transformar. De poco o nada sirve un ideal cuando se hunde en generalizaciones y vaguedades; cuando no establece prioridades ni jerarquías en lo que se pretende alcanzar; cuando no establece perfiles mínimos de cómo originar el cambio en el sector de la realidad al que va dirigido. Los ideales amplísimos e intemporales pueden ser válidos éticamente, pero poco fructífe-

ros a la hora de incidir en lo real. Cuando hay buena voluntad o un excesivo optimismo, se cae en la tentación de desear y apuntar demasiado alto, y alejarse de aquello en lo que se pretende incidir.

Así, por ejemplo, el ideal de humanizar las esferas de lo social puede ser todo lo éticamente incuestionable que se quiera, además de ser intemporal y válido para cualquier región del globo, pero que enarbolándolo y repitiéndolo se vaya a lograr incidir en los hombres comunes y corrientes es algo que todavía no se ha demostrado históricamente. En el caso de los macro relatos, el fallo no ha estado en los valores humanos que pretendían alcanzar (la igualdad de los hombres, entre otros), sino en lo poco viable de los mecanismos diseñados para concretarlos.

A nuestro juicio, la sociedad ideal planteada en las *Bases para un plan de nación* tiene mucho de lo anterior. En primer lugar, en ella se encuentra una tendencia marcada por las generalizaciones: se desea todo lo bueno; se desea todo lo que se podría desear no sólo para que el país en específico progrese, sino también para que lo hagan otras muchas naciones del planeta. Ideales como edificar una economía integradora, fundamentada en un concepto de desarrollo irreductible al mero crecimiento económico; como "asegurar que todos los habitantes tengan garantizadas las condiciones para el pleno goce de sus derechos humanos, el libre aprovechamiento de las oportunidades derivadas del desarrollo nacional y el cumplimiento de las responsabilidades"<sup>14</sup>; como "una sociedad en donde los niños y los jóvenes encuentren espacios de convivencia y realización, en un marco de esperanza, de integración social y sana práctica de los valores y los derechos fundamentales que los viabilizan"<sup>15</sup>, son nobles, pero, en tanto que podrían ser válidos no sólo para El Salvador, sino también para naciones del primer mundo, dicen poco para las necesidades y urgencias de la realidad salvadoreña.

---

El diagnóstico social presente en las *Bases*, además de no resistir el contraste con la realidad nacional, está plagado de incoherencias lógicas y de ideas confusas y sin desarrollar.

---

13. *Bases...* p. 4.

14. *Bases...* p. 13.

15. *Bases...* p. 11.

En segundo lugar, sumado a esta excesiva generalización de ideales, se hecha de menos una jerarquización de ellos. Aunque ya se ha dicho que por el diagnóstico que se hace de los problemas del país el dinamismo que se busca impulsar está orientado a consolidar un modelo sociocultural integrador, cuando se describe “el país que necesitamos”, no se percibe un esfuerzo por definir claramente cuál o cuáles son los principios rectores que organizan a los demás. Ideales como insertar al país en la dinámica de la globalización, “generar una gestión pública que potencie recursos, capacidades y responsabilidades”<sup>16</sup> o “relaciones personales basadas en... el amor, el respeto, la responsabilidad, la disciplina, la espiritualidad y la honestidad”<sup>17</sup>, se presentan en un mismo nivel axiológico. Ciertamente, muchos de los elementos que se proponen responden a necesidades del país, ¿pero tiene acaso que colegirse que todos son igual de prioritarios o que no hay vinculación jerárquica entre unos y otros? ¿Se puede alcanzar la participación ciudadana sin antes reproducir las condiciones materiales necesarias para que ésta adquiera la altura y cualidad necesarias en un ordenamiento democrático?

Finalmente, además de la generalización y falta de ordenamiento jerárquico de los que en conjunto adolece la sociedad ideal propuesta en las *Bases...*, es posible encontrar en algunos de los ideales que la conforman incoherencias y debilidades argumentativas que es necesario analizar con cierto detenimiento. Los que aquí nos interesa abordar son: la eliminación de la marginación y exclusión social, el ideal de la participación y la identidad cultural.

El documento de la Comisión Nacional de Desarrollo caracteriza a la sociedad ideal como “una sociedad sin marginación, para erradicar efectivamente la pobreza”<sup>18</sup>. Afirma que la pobreza “hay que enfrentarla a partir de un enfoque realista de sus raíces, sin el esquematismo de visiones ideologizadas. Dicho enfoque sólo puede volverse funcional si todos los sectores... se comprometen a hacerlo viable”<sup>19</sup>. Siendo la raíz de la pobreza “la conflictividad” que la marginación y la exclusión

social producen, pues aquélla trunca el “aprovechamiento de las capacidades y potencialidades productivas de los distintos sectores del país”. La relación que se establece es entonces: marginación y exclusión social → conflictividad → poco aprovechamiento de capacidades y potencialidades productivas → pobreza.

Aunque ya se ha analizado la validez de la relación causal entre marginación social y pobreza que se expone en el documento, aquí se añade un nuevo elemento: la pobreza se debe a la falta de actualización de las capacidades y potencialidad productivas que se originan en la conflictividad social. Según esta lógica, para alcanzar el ideal de sociedad, habría que insertar, participativamente, a todos los sectores del país. Con ello se superaría la conflictividad social (hay que suponer que se hace referencia a la delincuencia e inseguridad ciudadana), luego todos los actores podrían actualizar sus potencialidades productivas y, en consecuencia, la pobreza sería superada.

Incluso, si se alcanzara la utopía de hacer participar en la sociedad a todos los sectores que la componen, no se ve cómo en la realidad esto implicaría superar una conflictividad sociocultural que más bien se origina en la pobreza; además, es desatinado suponer que la mera actualización de potencialidades y capacidades productivas permitiría dar el salto a la superación de la pobreza estructural; en especial, cuando a nivel de individuos la falta de requerimientos mínimos de salud, alimentación y educación, y no el conflicto social, embota la potencialidades e impide el desarrollo. Es absurdo suponer que un individuo, aunque participe democráticamente en la sociedad, aunque en su entorno estén ausentes la violencia delincuencial y la inseguridad, actualizará sus potencialidades y saldrá de su condición de pobreza. Evidentemente, éstas son condiciones necesarias pero no suficientes. Si quiere se tendrán pobres participativos y en tranquilidad con su entorno, pero pobres al fin de cuentas.

Otro punto que interesa analizar de la sociedad ideal es lo relativo a “una sociedad participativa, con autoestima e identidad cultural basada en el sentimiento de pertenencia”<sup>20</sup>. Las *Bases...* propo-

16. *Bases...* p. 12.

17. *Bases...* p. 17.

18. *Bases...* p. 11.

19. *Bases...* p. 11.

20. *Bases...* p. 12.

nen una sociedad en que la mayoría de los individuos participen económica y políticamente. La participación política, según el documento, debe ser cotidiana y debe extenderse a los ámbitos en que cada ciudadano se desenvuelve. Esta participación conduciría a la integración de los ciudadanos en la sociedad.

Que se anhele una sociedad en la que todos participen es loable; sin embargo, ello, sin una complementaria definición de los mecanismos acertados de participación y de la cualidad que ésta debe tener para generar cambios duraderos en las estructuras, conduce fácilmente al activismo y voluntarismo, dos males que deforman los objetivos de una verdadera democracia. Mal signo del inicio de esta tendencia puede observarse en la manera en que se ha procedido a realizar el proceso de consulta popular del mismo documento y los resultados que ello ha arrojado.

Por otra parte, no deja de llamar la atención la vinculación que en las *Bases...* se hace de marginación y participación. Para los redactores del documento parece ser suficiente remover el sentimiento de marginación del ciudadano para que éste se involucre en la vida de la sociedad; con ello se soslaya lo obvio: más que la marginación, lo que desincentiva al individuo a participar es la idea de que su acción no incide en la estructura. A nivel político, por ejemplo, cuando el ciudadano se resiste a participar en los procesos electorales no lo hace tanto porque se sienta marginado de éstos, sino más bien —entre otras posibles razones— porque no estima que su participación sea efectiva para alcanzar cambios relevantes en el orden de las cosas. Asentar la causa de la no participación en la marginación, permite no cuestionar los canales institucionales establecidos en la sociedad para satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Igualmente criticable es el peso que se le da en el ideal de sociedad a la identidad cultural. En las *Bases...* se afirma que sin la construcción de una identidad cultural basada en el sentimiento de pertenencia no se podrá alcanzar el ideal de sociedad al que se pretende llegar. Este supuesto evidencia de nuevo una de las más cuestionables ideas que recorre todo el documento: la postración material del país puede superarse robusteciendo la espiritualidad ciudadana, modificando los valores y costumbres de sus miembros.



## 2. Política

Antes de iniciar una reflexión en torno al diagnóstico y propuestas que en materia política se plantean en las *Bases para el plan de nación*, conviene hacer ciertas anotaciones referidas, por una parte, a la naturaleza del documento; y, por la otra, a los retos que esa misma naturaleza le impone. Recordemos, en primer lugar, que uno de los más importantes requisitos para que la propuesta de la Comisión Nacional de Desarrollo fuera escuchada a nivel nacional y lograra una participación significativamente enriquecedora por parte de los distintos sectores de la sociedad era que estuviera exenta de “politización”. Es decir, era indispensable que los contenidos de su diagnóstico se centraran exclusivamente en la problemática del país y no se hallaran subordinados a ningún tipo de interés partidista. Cuando el Presidente de la República, Armando Calderón Sol, hizo público el nombramiento de la Comisión Nacional de Desarrollo, cuyo objetivo era la elaboración de un *Plan de Nación*, la no politización del proyecto pareció poco factible. De hecho, ahora, cuando el resultado de esa iniciativa ha comenzado a rendir ciertos frutos, el gobierno de ARENA no ha dudado en capitalizar para sí —aunque más discretamente que otras veces— los avances del proceso, iniciado con la entrega del documento el 16 de enero del presente año.

Precisamente, el FMLN ha acusado a la Comisión de respaldar la política neoliberal y de circunscribirse a los intereses del partido oficial; de ello se ha valido, además, para negarse a participar en la discusión del documento elaborado por aquélla. Por supuesto, era de esperarse que, en un primer mo-

mento, el principal partido opositor rechazara una propuesta elaborada bajo mandato presidencial. Pero no interesa aquí profundizar en la renuencia de tal o cual partido —renuencia de dudosos fundamentos, en el caso del FMLN— a insertarse en la dinámica iniciada con el planteamiento de las *Bases...* Interesa observar las dificultades intrínsecas de ese planteamiento, en tanto proyecto destinado a propiciar una reflexión nacional con el fin de establecer los lineamientos que orienten globalmente a El Salvador. Así pues, sirva la negativa del FMLN únicamente para ilustrar que la “politización” es una de las dificultades con las que la propuesta de la Comisión Nacional de Desarrollo debía de habérselas a la hora de someterse a la discusión pública.

Decíamos que “politización” se entiende como la adscripción de un fenómeno o suceso a la ideología o intereses de determinado partido. En ese sentido, hay que aclarar que el hecho de que el término “politizar”, en su acepción vulgar, signifique revertir cierto acontecimiento de un influjo partidario, la “despolitización” no puede implicar extraer de él su carácter político. Una cosa es que dicho acontecimiento deba ser autónomo respecto de los partidos y otra muy distinta que no pueda circunscribirse al ámbito de lo político. Una aclaración terminológica podría ser útil en este punto: más que hablar de “politización” debería hablarse de “partidización”. La política, en tanto espacio propicio para dirimir las diferencias ideológicas con el objeto de alcanzar acuerdos que beneficien a la mayoría, comprende a los partidos y la interacción necesaria entre ellos, pero no se agota ahí. Por esa razón puede afirmarse que, del mismo modo que los acuerdos de paz, las *Bases para el plan de nación* tienen un inobjetable carácter político, lo cual se resume justamente en la afirmación que sostiene que las *Bases...* constituyen “un instrumento para buscar entendimientos y acuerdos entre los sectores políticos y económicos que tienen mayor capacidad de decisión”<sup>21</sup>.

Conviene subrayar la naturaleza política del documento elaborado por la Comisión Nacional de Desarrollo con el objeto de evitar posibles malos entendidos. Si el carácter del documento es político nada se le puede pedir más allá de ese ámbito; sin embargo, hay que examinarlo con la mayor rigurosidad posible para establecer qué es lo que el mismo puede dar de sí. Para empezar, hay que decir que los retos a los que el documento se enfrenta le

vienen dados, primordialmente, por su naturaleza política. Se decía anteriormente que uno de esos retos era encontrarse libre de dictámenes partidarios. Pues bien, pese a la argumentación del FMLN, puede decirse que el hecho de que la Comisión Nacional de Desarrollo estuviera formada por un grupo más o menos heterogéneo de personalidades reconocidas en la vida pública favoreció el que el resultado de su trabajo tuviera amplia aceptación y fuera considerado digno de análisis y discusiones serias. Fallas conceptuales, imprecisiones, omisiones u otros errores de este tipo pueden ser atribuidos a las *Bases...* pero decir que el documento no tiene pretensiones reales de ser útil al país sería injusto. Esto quiere decir que, si bien inicialmente cabía la sospecha de que el documento elaborado por la comisión presidencial mostraría una tendencia clara hacia las posiciones del partido gobernante, ahora, después de la evaluación detallada del mismo, puede decirse que el peligro de la “partidización” ya no tiene cabida.

En esta segunda fase del proceso —cuando se está incentivando la participación de los distintos sectores de la sociedad en el enriquecimiento del documento— son otros los retos que hay que afrontar: fomentar la participación del mayor número de sectores, evitando enfoques excluyentes; sintetizar las inquietudes de esos sectores de manera que las fundamentales queden recogidas en el documento; y lograr un verdadero consenso entre las distintas fuerzas políticas que posibilite la viabilidad de la propuesta. Las siguientes líneas van encaminadas a señalar las limitaciones de las que adolecen el diagnóstico político y el orden político ideal propuestos en las *Bases...* con el objeto de aportar ideas que contribuyan a la superación de los retos planteados.

## 2.1. La propuesta política

Ciertamente, en las *Bases para el plan de nación* no hay un diagnóstico político propiamente dicho. Sí hay, sin embargo, una propuesta política que, por supuesto, se enmarca dentro de una concepción específica de lo político e implica una visión particular del acontecer político actual en la sociedad salvadoreña. Este último nivel correspondería al diagnóstico. En él llama poderosamente la atención que el documento encuentre en el “poder político tradicional” la causa última de la “pobreza estructural”.

21. *Bases...* p. 2.

Como vimos ya en el apartado anterior, la secuencia analítica causal poder político tradicional ➔ marginación sociocultural ➔ pobreza estructural es insostenible, tanto por razones lógicas y conceptuales, como por la carencia de validez explicativa que la misma pone de manifiesto. Insistimos en una idea que ya sostuvimos: el funcionamiento tradicional del poder político no puede tener una relación causal con la pobreza estructural porque ambos aspectos pertenecen a órdenes de realidad distintos. El salto del ámbito político al ámbito económico es un salto ilegítimo que lleva necesariamente a cuestionar la concepción de política que se maneja en las *Bases*...

Si, en efecto, fuera cierto que el orden político tradicional es el causante de la pobreza, tendría que decirse entonces que ese orden —pese a los acuerdos de paz y sus logros— continúa imperando, prácticamente, con la misma fuerza del pasado. Si no, ¿cómo se explicaría que los niveles de pobreza se hayan mantenido, e incluso acrecentado, en los últimos años? Aceptar que entre el “poder político tradicional” y la “pobreza estructural” existe una relación causal, tendría que llevar a aceptar que al resquebrajamiento del modo tradicional de hacer política sucederían cambios sustanciales en el modo tradicional de la distribución de la riqueza. Y eso, claro está, no ha sucedido en El Salvador. El advenimiento de la República, a mediados del siglo pasado, supuso un cambio radical en el ámbito político; pero eso no se tradujo en un cambio significativo en las condiciones de vida de la mayor parte de la población. Del mismo modo, los acuerdos de paz, firmados en 1992, trajeron consigo reformas importantes en el “poder político tradicional”, pero ello no ha contribuido ni siquiera indirectamente a paliar la pobreza. En los últimos años, los cambios más significativos de la transición han operado en el plano político sin que eso haya repercutido determinantemente en el plano socioeconómico.

La transición democrática salvadoreña es, ante todo, una transición que persigue la instauración de la democracia política<sup>22</sup>. Y sería un error pensar que tras ella vendrá, gratuitamente en una implicación necesaria, la democracia social. La misma exaltación con la que ciertos miembros de la Comisión Nacional de Desarrollo han subrayado los triunfos de la transición no hace otra cosa que contradecir el supuesto de que entre el orden político tradicional y

la pobreza estructural existe un vínculo causal. Si es cierto que tantos y tan positivos cambios se han dado en la modificación de las estructuras políticas, ¿por qué las estructuras económicas no han empezado a modificarse?

Ahora bien, no se trata aquí de restarle méritos al proceso de democratización. Si en algo hay coincidencias en el momento actual es en la necesidad de avanzar con más determinación en la instauración del orden democrático. La democracia como la forma idónea de dirimir conflictos, de alcanzar consenso en torno al rumbo por el cual debe marchar un país, de lograr la participación de los distintos sectores de la sociedad, de garantizar la transparencia en la administración de los recursos del Estado, de ofrecer seguridad y estabilidad a la ciudadanía, de velar por el cumplimiento de los Derechos Humanos... es completamente defendible. Es claro que hay que procurar la democracia, en tanto sistema posibilitador de múltiples beneficios insostenibles en otro tipo de sistemas políticos. Lo que no puede defenderse, empero, es la idea de que en El Salvador el orden político determina, en última instancia, al orden socioeconómico.

Tampoco se trata de sostener que el ámbito político y el ámbito socioeconómico no están relacionados entre sí y que son completamente independientes el uno del otro. Claro que guardan relación, que se afectan mutuamente, pero no de manera causal. El planteamiento marxista, según el cual lo económico determinaba en última instancia a los demás órdenes de la realidad, ya ha sido superado. También ha sido superada la pretensión contraria, esto es, la que hace de lo político lo determinante en última instancia de todo lo demás. En las *Bases para el plan de nación* asistimos a un nuevo intento de privilegiar sobre los demás ámbitos que constituyen la realidad social a uno de ellos —el político. Intento, por lo demás, sumamente endeble y falto de rigor, y, por ende, fácil de refutar.

Se entiende que el documento de la Comisión Nacional de Desarrollo no es —ni pretende ser— un modelo científico que dé cuenta de la realidad social. Lo que sí hay en él es la pretensión de explicar la naturaleza de la problemática salvadoreña con el objeto de generar una dinámica que permita su tratamiento práctico. Y esto justamente es lo que

22. Ver L. A. González, “Acerca de la transición a la democracia”, *ECA*, No 573-574, julio-agosto de 1996, pp. 631-637.

hace necesario aclarar con el mayor detalle posible sus supuestos fundamentales. Si las *Bases...* parten de supuestos falsos o insostenibles teóricamente, ¿qué se puede esperar de su rigor analítico? ¿Se podrá confiar en su capacidad explicativa? Y, en definitiva, ¿cuánta credibilidad podrá generar su puesta en marcha? Más adelante veremos que el valor del documento en su dimensión política tiene mucho que agradecer a la inconsecuencia con sus supuestos básicos. Pero, por ahora, continuemos con el problema de las “causas de los problemas”.

El más importante de los presupuestos detectados en las *Bases...* es el que afirma una relación causal entre “poder político tradicional”, “marginación sociocultural” y “pobreza estructural”. Antes vimos que aceptar esta cadena implicaría aceptar que los cambios que operan en el ámbito político repercuten directamente en el ámbito socioeconómico. Si el funcionamiento tradicional del poder político es el causante de la pobreza, entonces para erradicar la pobreza lo único que haría falta es irrumpir en la tradición e implantar una forma alternativa de poder político. Salta a la vista el peligro que encierra este modo de concebir la realidad social. De esta postura podría derivarse o bien una justificación del autoritarismo, en el cual cualquier ejercicio autoritario de poder es necesario para conseguir o mantener el equilibrio socioeconómico —en la ex Unión Soviética la equidad social vino de la mano de un régimen totalitario; el Chile de Pinochet aumentó sus niveles de desarrollo bajo el mandato implacable de la dictadura—, o bien la convicción en una suerte de “rebalse político”, en donde se esperaría que los avances en el desarrollo democrático repercutieran en avances en el desarrollo socioeconómico. El riesgo del documento elaborado por la Comisión Nacional de Desarrollo se inscribe, precisamente, en esta segunda dirección.

Pero el peligro aminora sensiblemente a medida que avanza el discurso de las *Bases...* Resulta que,

en un primer momento, el documento asegura que el “nudo gordiano” de la problemática salvadoreña es la “pobreza estructural”, que ésta “se asienta en una realidad aún más profunda: la marginación sociocultural”; y que ésta última se “deriva, a su vez, de la configuración y el funcionamiento tradicional del poder político”<sup>23</sup>. Es decir, de seguir coherentemente la línea argumental de ese planteamiento, habría que creer que los cambios en el modo tradicional de hacer política se traducirían en cambios en la estructura socioeconómica. Pero esa idea es insostenible. Y lo es hasta tal punto, que ni la misma propuesta de la Comisión Nacional de Desarrollo puede defenderla hasta sus últimas consecuencias.

---

puede afirmarse que las *Bases para el plan de nación* tienen un inobjetable carácter político, lo cual se resume justamente en la afirmación que sostiene que las *Bases...* constituyen “un instrumento para buscar entendimientos y acuerdos entre los sectores políticos y económicos que tienen mayor capacidad de decisión”<sup>23</sup>.

---

Contrario a lo que según su propia lógica esperaría, las *Bases...* pasan de afirmar que la causa última de los problemas en El Salvador se halla en el plano político a asegurar que la solución de esa problemática sólo puede darse previa concertación de un “concepto compartido de desarrollo”; concepto que “debe estar

vinculado: con la democracia en todos sus niveles y áreas (política, socioeconómica y cultural), con la necesidad de participación plena de la ciudadanía..., con la autorrealización personal y colectiva de los salvadoreños..., con la preservación y el fortalecimiento del patrimonio nacional...”<sup>24</sup>. Sucede entonces que al primer salto ilegítimo, de la realidad política a la realidad socioeconómica, se añade un segundo salto lógicamente incoherente y carente de validez explicativa: la vuelta de lo político nuevamente al ámbito político, al socioeconómico y al cultural. Resulta, pues, que la causa de los problemas es de orden político y que su solución ha de encontrarse, además de en el plano político, en los planos socioeconómico y cultural. Todo indica que existe en el documento una crasa confusión en la delimitación de los elementos constitutivos de una estructura social. Este segundo salto, que es, en definitiva, una vuelta al punto de partida, se enmarca dentro de la propuesta política esbozada en el docu-

23. *Bases...* p. 5.

24. *Bases...* p. 6.

mento. A esa propuesta corresponde el ideal de política, tema del siguiente apartado.

## 2.2. El orden político ideal

Como vimos, el hecho de que la propuesta política planteada por las *Bases para el plan de nación* parta de un falso presupuesto la hace dudosa de antemano. No obstante, señalamos también que el orden político ideal planteado en el documento no guarda una relación lógica con el fundamento que presuntamente le dio origen. Es decir, para plantear una propuesta la Comisión Nacional de Desarrollo establece un diagnóstico. A ese diagnóstico subyace un falso presupuesto. Además, resulta que la propuesta planteada no corresponde al diagnóstico establecido, con lo cual contradice el supuesto fundamental. Por eso puede hacerse una valoración del ideal político esbozado en las *Bases...* considerándolo en sí mismo al margen de las consideraciones que involucran a los presupuestos que lo generaron. Después de caracterizar ese orden político ideal, veremos si algo de él puede rescatarse o si, por el contrario, la refutación de su presupuesto fundamental lo invalida absolutamente.

El trabajo de la Comisión Nacional de Desarrollo fue dado a conocer públicamente como el esfuerzo por dar continuidad a los acuerdos de paz. Una vez consolidada la paz y apuntalada la transición democrática, se hacía necesario establecer los cimientos de la construcción de una sociedad nueva. Bajo el supuesto de que "el país es un todo" y de que "el destino nacional es un todo", las *Bases para el plan de nación* pretenden esbozar los lineamientos que orienten la búsqueda de una sociedad nueva y mejor. El paso a esa nueva sociedad supondría modificaciones en los órdenes económico, político, social y cultural. ¿En qué consisten las modificaciones propuestas en el ámbito político? ¿Contribuirían realmente esas modificaciones a consolidar una sociedad distinta y mejor a la que tenemos? Serán algunas de las interrogantes a las que se intentará dar respuesta a continuación.

Según el planteamiento de las *Bases...*, la construcción de una nueva sociedad requiere de un "concepto compartido de desarrollo". Desarrollo entendido como el proceso necesario para conseguir, paulatinamente, cambios en dirección hacia el ideal. No se alcanzará el ideal de sociedad de forma abrupta,



sino que, por el contrario, será el resultado de un proceso que involucra a todos los aspectos de la realidad social. La democracia enmarca ese proceso, es concebida "como método de vida para asegurar el equilibrio político, la estabilidad social y el progreso ordenado y sostenido"<sup>25</sup>. La democracia, pues, ofrece al desarrollo las condiciones de posibilidad necesarias para su despliegue, constituye el escenario en el que han de suceder los cambios necesarios para la superación de la sociedad actual. Pero en esos cambios, la misma democracia va modificándose, va buscando su plenitud.

Existe en el discurso de las *Bases...* la conciencia de que la democracia comporta distintos niveles. Uno de esos niveles es el político. De ahí que para alcanzar el ideal de política proponga, como primer punto en la agenda, la "consolidación sucesiva de la democracia". Se refiere, claro está, a la democracia política, a la necesidad de reformar el sistema político de modo que la representatividad y la transparencia en el proceso electoral puedan ser garantiza-

25. *Bases...* p. 9.

dos. Se propone también la “descentralización del poder y de la administración pública”, para lo cual se haría necesario un “reordenamiento administrativo-territorial”. Un tercer aspecto señalado apunta a la necesidad de redefinir el rol del Estado. Esa redefinición tendría que ser el resultado del diálogo entre las ideologías que subyacen al debate en torno a la asignación del papel del Estado. Diálogo que debe estar respaldado por la Constitución de la República, es decir, cuyo acuerdo debe ser expresado en la *Carta Magna*.

En relación con los fines del Estado, las *Bases...* aseguran que “son tres las áreas en las que el Estado debe concentrarse en el proceso de transición hacia el desarrollo y la plena democracia”<sup>26</sup>: (a) la promoción del desarrollo económico, que supone crear y sostener el marco de regulaciones pertinentes; (b) asegurar los derechos individuales y sociales, para lo cual es necesario la “efectiva aplicación de la ley, la prestación de servicios básicos y la creación de condiciones para el libre juego del mercado”; y (c) garantizar la seguridad jurídica y la propiedad, punto en el que el documento propone descentrar del eje de discusión el tamaño de la propiedad, para pasar a plantearse el problema de “los requerimientos del desarrollo rural”. Pero, además de estas tres áreas, hay otro aspecto que involucra al Estado: la “garantía de moralidad pública”. Corresponde al Estado la creación de un marco jurídico que garantice la transparencia y evite la “corrupción en todas sus formas”<sup>27</sup>.

El orden político ideal planteado en las *Bases para el plan de nación* está constituido, pues, por distintos elementos. Veamos cada uno de esos elementos con cierto detenimiento. Las propuestas en el área de la “consolidación sucesiva de la democracia” pueden ser las menos problemáticas de todas. Se trata de reformas de carácter administrativo en torno a las cuales parece haber comenzado a generarse cierto consenso. En lo que se refiere a la descentralización del poder hay que decir dos cosas: por una parte, hay que recordar que éste ha sido el detonante de los primeros desacuerdos de ciertos sectores con las *Bases para el plan de nación*. Si en un primer momento la salida del documento a la luz pública fue exitosa, en la preocupación de los ediles en cuanto al reordenamiento territorial, encontró aquél su primer tropiezo. Por otra

parte, es importante hacer notar que la descentralización no puede reducirse simplemente a una medida administrativa, pues la misma implica una reforma a las estructuras estatales. Por eso no puede limitarse a aspectos meramente administrativos. Descentralizar el poder ha de comprender reformas administrativas pero también muchas otras, que van más allá de ese ámbito.

Finalmente, las *Bases...* plantean la necesidad de una redefinición del rol del Estado. En el documento mismo se advierten los obstáculos ideológicos a los que se enfrenta este debate. En efecto, es de esperar que los sectores de mayor poder político y económico enfrenten serias dificultades cuando llegue —si es que llega— el momento de alcanzar, en relación con este punto, un acuerdo definitivo. Pero al margen de esto, las *Bases...* proponen su propio ideal de Estado. Como se vio, éste ha de ser un Estado contribuyente y promotor del desarrollo económico, que debe asegurar los derechos individuales y sociales, garantizar la seguridad jurídica y la propiedad, y ofrecer garantías de moralidad pública. A simple vista, esto podría parecer una propuesta viable y razonable.

Es probable que lo sea en parte; en las áreas relacionadas con la moralidad pública y la garantía de los derechos individuales probablemente no habrá problemas a la hora de alcanzar consenso, puesto que es difícil pensar en un gobierno que no se comprometa, al menos discursivamente, con la lucha contra la corrupción y con la garantía de los derechos civiles. Otra cosa muy distinta sucede en las áreas que tienen que ver con el desarrollo y la propiedad. Fue acertado de parte de los miembros de la Comisión Nacional de Desarrollo plantear la necesidad de un “concepto compartido de desarrollo” porque, en definitiva, ese es el concepto en el que se juega el debate en torno a la modernización del Estado. El desarrollo, con todo y las diversas interpretaciones que de él pueden hacerse, involucra al problema de la propiedad. La intensa discusión a la que, en la actualidad, está sometida la reactivación del agro es una muestra palpable de lo difícil que será llegar a acuerdos en este punto.

En términos generales, puede decirse que los ejes que atraviesan el ideal de política de las *Bases para el plan de nación* son aceptables. Lo que sí deja

26. *Bases...* p. 23.

27. *Bases...* pp. 23-24.

mucho que desear es que en los puntos cruciales de la propuesta, en los aspectos que implicarían modificaciones sustanciales en los planos del sistema político, el documento pareciera evitar comprometerse hasta el fondo de la problemática. Lo que sucede entonces es que están bastante bien planteados los problemas, pero las posibles soluciones se desvían hacia planos poco determinantes a la hora de hacer operar cambios que busquen un orden político plenamente democrático. Hay que reconocer en las *Bases...* el intento por establecer las líneas por las cuales ha de transitar la discusión de los asuntos políticos del país. No obstante, no se puede dejar de cuestionar el hecho de que en lo primordial, el documento se vaya por las ramas a la hora de plantear soluciones. Si los problemas son tan graves, si de ellos depende el “destino común” de los salvadoreños, ¿por qué no asumirlos hasta las últimas consecuencias?

### 3. Economía

En el campo económico, las *Bases para el plan de nación* asumen como tarea prioritaria la búsqueda de un nuevo camino para el desarrollo, y reconocen implícitamente que las reformas neoliberales de la década de 1990 no necesariamente crearán las condiciones mínimas para el mismo.

Es de destacar que el documento es portador de un alto contenido ético en la medida que reconoce explícitamente la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población a la par del robustecimiento del crecimiento económico; sin embargo, no señala con claridad las medidas concretas de política económica y social que deberían adoptarse para lograrlo. Esta es una constante a lo largo de todo el documento, que en muchas partes plantea medidas meramente subjetivas relacionadas con cambios de actitudes como las condiciones necesarias para encaminarse hacia el desarrollo.

Lo anterior no implica, empero, que los miembros de la Comisión Nacional de Desarrollo no tuvieran conciencia de esta situación, pues el mismo documento reconoce que persigue formular “la suscripción de un Acuerdo Nacional, que sea la base para la formulación de planes y programas de mediano y largo plazo; al mismo tiempo que posibilite elevar el nivel de compromiso y participación ciudadana”<sup>28</sup>.

Los planteamientos económicos del documento, aunque acertados en muchos aspectos, propenden a ser muy generales, al grado de que en algunos casos llegan a obviar problemáticas concretas que deben formar parte de planes y programas de desarrollo. En lo que sigue, se plantean algunos principales problemas económicos de El Salvador para utilizarlos como marco referencial en el momento de examinar las *Bases para el plan de nación*, así como para señalar posibles líneas de política que deberían implementarse en la búsqueda del desarrollo.

#### 3.1. Algunos problemas económicos de El Salvador

El modelo de desarrollo implementado en El Salvador, al centrarse en la explotación del hombre y los recursos naturales, ha dado paso a serias limitaciones para lograr mejoras sustanciales en las condiciones de vida de la población. El principal obstáculo para la satisfacción de las necesidades básicas de los salvadoreños ha sido la desigual distribución de la tierra, surgida con la reforma liberal de finales del siglo pasado, y mediante la cual se expropiaron las tierras aptas para el cultivo del café<sup>29</sup>. Este proceso de concentración de la riqueza sobredeterminó otros procesos de concentración en la agroindustria y la industria en general. Lógicamente, los sectores mayoritarios de la población debieron acomodarse a una situación don-

---

Los planteamientos económicos del documento, aunque acertados en muchos aspectos, propenden a ser muy generales, al grado de que en algunos casos llegan a obviar problemáticas concretas que deben formar parte de planes y programas de desarrollo.

---

28. Ver, *Bases...*

29. Para mayores detalles sobre este hecho histórico puede consultarse Menjívar, Rafael, *Acumulación originaria y desarrollo del capitalismo en El Salvador*, San José: EDUCA, 1980.

de las mejores tierras fueron utilizadas para el cultivo de exportaciones (cacao, añil, café, algodón, azúcar) y la producción de alimentos debía desarrollarse en laderas<sup>30</sup>. Lo anterior, sumado a los paupérrimos salarios pagados en la recolección de los productos de exportación y en los sectores industrial y comercial, ha provocado que en la actualidad más de la mitad de la población deba reproducirse en condiciones de pobreza<sup>31</sup>.

En este proceso, el Estado ha desempeñado un papel histórico como defensor de las causas de las minorías del país. Un somero análisis histórico revela claramente que aquél ha perseguido siempre el beneficio de los grandes propietarios terratenientes, los sectores de la gran industria y los grupos financieros. Recuérdese, por ejemplo, la expropiación de tierras para cultivar café, las inversiones públicas para fomentar la industrialización y el cultivo del algodón y, más recientemente, la privatización de las empresas estatales. En este contexto, pueden señalarse al menos cinco puntos que deberían tratarse con prioridad en cualquier proyecto de desarrollo nacional: la terciarización de la economía y su creciente informalización, los bajos niveles de gasto social, la proliferación de la pobreza y el deterioro del medio ambiente.

(a) *Crisis del agro y estancamiento de la industria*. Uno de los cuestionamientos más fuertes, al estilo del crecimiento económico de la década de los noventa, ha sido la concentración del crecimiento económico en sectores terciarios y la contracción del sector agropecuario e industrial que el mismo ha supuesto. Durante la presente década, los sectores financiero y comercial han crecido a mayores tasas que el sector agropecuario, incluso en varios años este último sector ha experimentado contracciones de su producción. Entre 1990 y 1996, el sector agropecuario ha perdido importancia dentro del Producto Interno Bruto (PIB), y ha pasado de repre-

sentar un 17.1 por ciento del último a sólo un 13.6 por ciento<sup>32</sup>. Asimismo, la participación de la industria en el total del PIB decayó de 22.6 a 21.1 por ciento entre 1992 y 1996<sup>33</sup>, lo cual pone de manifiesto una clara reducción de su importancia. Lo anterior implica que este sector no ha logrado situarse como un nuevo eje de crecimiento y, en realidad, enfrenta importantes límites para su expansión.

En sintonía con el comportamiento recesivo y de estancamiento en los sectores agropecuario e industrial, las exportaciones tradicionales han decaído sin que las exportaciones no tradicionales hayan logrado reemplazarlas. Han sido las exportaciones de maquila de ropa, realizada por extranjeros en zonas francas y recintos fiscales, las que han permitido que las exportaciones totales crezcan a una mayor tasa. Se estimó que para 1997, las exportaciones de maquila alcanzarían cerca del 44 por ciento de las exportaciones totales y un valor total de 1,030 millones de dólares<sup>34</sup>.

(b) *Informalidad urbana*. Durante la década de 1990 se ha profundizado la tendencia hacia la proliferación del sector informal urbano, el cual alberga a la tercera parte de la población ocupada y ofrece salarios inferiores al mínimo legal, inestabilidad laboral y deficientes condiciones de trabajo. Este importante sector se desempeña en un espacio económico marginado de la economía formal y surgido de la incapacidad de este último de absorber toda la fuerza de trabajo. Las actividades informales se concentran en el comercio debido a que éste cumple un rol de adecuación de la oferta de bienes y servicios a la demanda de las familias pobres urbanas. Cabe destacar que la mayor parte de los hogares con integrantes ocupados en el sector informal se ubican dentro del rango de hogares considerados en situación de pobreza. Como lógica consecuencia de su marginación económica y social, y pese a su impor-

30. Una descripción y análisis exhaustivos sobre la historia del desarrollo de la agricultura en El Salvador se encuentra en: Browning, David, *El Salvador: La tierra y el hombre*, San Salvador: Ministerio de Educación, 1982.

31. La evolución reciente de los salarios mínimos puede consultarse en: Fundación Nacional para el Desarrollo, "Consideraciones sobre el ajuste salarial —Notas en torno al mercado de trabajo— en: Boletín *Actualidad económica*, No 7, junio-julio, 1997. Por otra parte, la evolución reciente de la pobreza se encuentra en: Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación, "Crecimiento económico y pobreza", Semanario *El Salvador Proceso*, Vol. 802, No 18, pp. 4-5.

32. Banco Central de Reserva, *Revista Trimestral*. Varios números.

33. *Ibid.*

34. Centro Universitario de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación, "Balance económico", *El Salvador Proceso*, Vol. 788, No 18, pp. 12-18.

tancia, este sector ha estado tradicionalmente excluido del crédito y la asistencia técnica, lo cual lo mantiene en una situación de relativo retraso en relación con las empresas y empleados del sector formal.

(c) *Déficit fiscal y escaso gasto social.* A despecho de la reforma tributaria realizada en la década de 1990 y marcada por la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA), las finanzas públicas siguen mostrando una marcada tendencia hacia el desequilibrio<sup>35</sup>. Al mismo tiempo, se ha evidenciado cada vez más que los gobiernos de la década de 1990 no han tenido ningún interés en incrementar los porcentajes asignados para el gasto social dentro del Presupuesto General de la Nación<sup>36</sup>. El Programa Monetario y Financiero de 1997 se proponía llevar el déficit fiscal hasta un nivel del 1.1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB); sin embargo, el déficit fiscal para 1997 se estimó en 1.8 por ciento del PIB, el cual, aunque inferior al nivel alcanzado en 1996, aún se encuentra a niveles elevados. Lo anterior obedece fundamentalmente a un incremento de los gastos superior a los incrementos obtenidos en la recaudación.

Pese al incremento del gasto público y del déficit fiscal, llama la atención que las asignaciones para el área social no han experimentado incrementos significativos. Al examinar el anteproyecto de Presupuesto General de la Nación para 1998 se observa que, a pesar de un incremento a la asignación del ramo educativo, lo cierto es que, en conjunto, las ramas consideradas dentro del gasto social (educación, salud, vivienda y trabajo) disminuyeron su participación porcentual en el total del presupuesto<sup>37</sup>. En 1996 y 1997, se destinaron 24.35 y 25.1 por ciento para gasto social, respectivamente, mientras que para 1998 se espera que el gasto social alcance únicamente 24.5 por ciento del total del Presupuesto. Este porcentaje resulta de sumar los porcentajes asignados a educación (16.1 por ciento), salud (7.9 por ciento), vivienda (0.2 por ciento) y trabajo (0.3 por ciento). Dentro de este comportamiento, lo más cuestionable es la reducción del porcentaje asigna-

do a la salud que representó 8.6 por ciento en 1997, y que para 1998<sup>38</sup> será de tan sólo un 7.9 por ciento. Lejos, pues, de incrementar la asignación para gasto social, como lo propuso el mismo gobierno en su Plan de Desarrollo Social<sup>39</sup>, el anteproyecto del Presupuesto para 1998 lo retrocede a los niveles de hace 2 años.

(d) *Fragilidad de la estabilidad macroeconómica.* Al examinar los resultados macroeconómicos experimentados durante la década que nos ocupa, es notable la obtención de elevadas tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (arriba del 6 por ciento para 1995), tasas de inflación de un sólo dígito (1.9 por ciento para 1997) e incremento de las reservas internacionales netas. En este escenario es pertinente preguntarse cómo una economía en la que los sectores agropecuario e industrial se han contraído pueden obtenerse estos resultados. Dos elementos que explican esta situación son la afluencia de recursos externos (especialmente remesas familiares) y las exportaciones generadas por la industria de la maquila textil. A lo largo de toda la década, las remesas familiares han tenido una función importante en el contexto macroeconómico al permitir elevar el consumo, equilibrar la balanza de pagos y mantener estable el tipo de cambio<sup>40</sup>. Consecuentemente, las remesas familiares también han permitido elevar las tasas de crecimiento del PIB del sector terciario (comercio y servicios), elevar las reservas internacionales netas y reducir las presiones inflacionarias provenientes de la fluctuación del tipo de cambio. Las exportaciones de maquila también han contribuido a disminuir el desequilibrio de la balanza comercial, la balanza de pagos y a incrementar las reservas internacionales netas.

En el presente, la situación se presenta relativamente bonancible, pero a mediano plazo se vuelve incierta. La estabilidad macroeconómica no se ha logrado con base en un aparato productivo solvente que genere bienes y exportaciones, sino que ha resultado de los flujos externos de divisas; por lo mismo, no existe garantía de que en el futuro la estabi-

35. *Ibíd.*

36. Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación, "El presupuesto general de la nación para 1998", *El Salvador Proceso*, Vol. 776, No 18, pp. 7-9.

37. *Ibíd.*

38. *Ibíd.*

39. Según este plan, para 1999 se esperaba llegar a asignar un 50 por ciento del presupuesto de la nación para el gasto social.

40. Centro Universitario de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación, "Balance económico", *El Salvador Proceso*, Vol. 788, No 18, pp. 12-18.

lidad macroeconómica se mantenga si no se crean las bases endógenas para ello.

(f) *Desigual distribución del valor agregado, insatisfacción de las necesidades básicas y pobreza.* Sin menospreciar los problemas mencionados arriba, uno de los escollos más importantes para el desarrollo es la distribución del valor agregado. Los beneficios del crecimiento difícilmente mejorarán las condiciones sociales si éste no se traduce en mayores remuneraciones para los trabajadores. Según la matriz insumo producto de 1978 y 1990, para 1978 el 53.05 por ciento del valor agregado era para excedente de explotación de los empresarios y el 36.12 por ciento para remuneraciones; para 1990, los excedentes de los empresarios se elevaron hasta 59.3 por ciento del valor agregado y las remuneraciones

se redujeron a solamente un 30.52 por ciento del mismo valor<sup>41</sup>. Esto implica que los trabajadores, además de recibir la menor proporción del valor agregado, han visto reducida su participación en los últimos años. Por su parte, el salario mínimo vigente para el área urbana, aunque es superior a los pagados en actividades

agropecuarias, apenas es suficiente para cubrir una quinta parte de la canasta básica de bienes y un 80 por ciento de los requerimientos promedio de alimentos para una familia de 4.54 miembros. No es de extrañar, entonces, encontrar indicadores de pobreza de más del 50 por ciento, nivelés de analfabetismo del 18 por ciento, bajos niveles de escolaridad, prevalencia de enfermedades respiratorias e intestinales y un alto déficit habitacional.

(g) *Límites ambientales al crecimiento económico.* Con la introducción de la agroexportación como principal actividad económica en la época temprana de la colonia, se registraron las primeras agresiones en contra de los recursos naturales a través de la

tala de bosques y selvas, para luego continuar con la introducción del algodón y de la industria manufacturera los cuales han tenido efectos negativos sobre los recursos naturales<sup>42</sup>. Como resultante de la concentración de tierras y de la marginación social que produjo, los recursos naturales también experimentaron presiones debido a las estrategias de sobrevivencia de los pobres rurales (tala de bosques y selvas, utilización inadecuada del suelo). Para 1995, como resultado del deterioro ambiental, se experimentaron costos económicos y sociales que alcanzaban cerca del 2.8 y 4.3 por ciento del PIB<sup>43</sup>. Dado el estado actual de los recursos naturales en el país, es impensable una estrategia de desarrollo a largo plazo que no considere seriamente los límites

medioambientales del modelo económico vigente en El Salvador. Hasta ahora, el medio ambiente ha sido una "variable externa" del desarrollo económico y social; es necesario pensarla como un eje fundamental, del cual depende en buena medida hasta dónde puede llegar el país en materia de crecimiento y bienestar social.

---

una de las deficiencias más importantes del documento *Bases para el plan de nación* es que no ha emitido recomendaciones de política económica y social que no requieran de mayores argumentaciones y discusiones y que podrían —y deberían— adoptarse sin mayor demora.

---

### 3.2. La propuesta económica

Sobre este tópico puede señalarse que las *Bases para el plan de nación* contienen aspectos medulares para el desarrollo económico, tales como los ejes prioritarios del crecimiento, la integración productiva de la micro y pequeña empresa, los compromisos con el sector financiero, la reforma fiscal, la estabilidad macroeconómica, la importancia de una nueva cultura obrero-empresarial y la necesidad de satisfacer las necesidades básicas de la población. A continuación revisaremos brevemente el tratamiento que se hace de cada uno de estos puntos en el documento elaborado por la Comisión Nacional de Desarrollo<sup>44</sup>.

41. Rubio, E. y Aguilar R., "Análisis comparativo de la matriz insumo-producto 1990: aportes a la programación económica nacional", *Realidad*, No 44, marzo-abril, 1995, pp. 291-347.
42. Una reseña histórica de los efectos del desarrollo sobre los recursos naturales y el medio ambiente puede encontrarse en: Quezada, José Rutilio, "Base ecológica de la violencia en El Salvador: una propuesta de restauración ambiental", *Presencia*, Vol. 4, No 1, pp. 106-123, Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas, enero-marzo, 1989.
43. Panayatou, T. y Faris, R., *El desafío salvadoreño: De la paz al desarrollo sostenible*, FUSADES-CEDES, 1997.
44. Para mayor información sobre estos puntos pueden consultarse las *Bases...* pp. 29-39.

(a) *Ejes prioritarios del crecimiento.* La propuesta económica de las *Bases...* acepta implícitamente que no existe en El Salvador una base productiva que pueda sustentar el proceso de desarrollo. Así, afirma que “debemos acordar sobre qué áreas, sectores o actividades vamos a impulsar nuestro desarrollo; sobre qué ejes vamos a sustentar nuestro crecimiento y acumulación interna, así como nuestra inserción en el mercado internacional”<sup>45</sup>. La idea en este aspecto no es tanto proponer medidas concretas, sino más bien invitar a discutir las áreas que deberán priorizarse para buscar el crecimiento económico. Aunque no se descarta ningún sector económico, pues el documento los considera no “excluyentes”, sí se afirma que deben considerarse los siguientes criterios de elección: sus efectos multiplicadores sobre la economía, las oportunidades de inversión, las oportunidades de empleo, el logro de equilibrios sectoriales, la integración económica de los territorios del país y las ventajas competitivas.



(b) *Integración productiva de la micro y pequeña empresa.* Fundamentalmente, el sector informal se concentra en el sector denominado “micro y pequeña empresa”, para el cual existe una propuesta concreta. En general, se plantea que los recursos de la micro y pequeña empresa se encuentran marginados de las “oportunidades y responsabilidades” de la economía nacional; por ello, se plantea como tarea su incorporación a la dinámica socioeconómica. En ese sentido, se deberán crear “condiciones que permitan un mejor aprovechamiento, rentabilidad e incremento de sus activos”<sup>46</sup>. De aquí que se planteen como grandes tareas: mejorar el acceso al crédito mediante nuevos esquemas financieros, brindar asistencia técnica y capacitación, mejorar los canales de comercialización y promover las cadenas productivas.

(c) *Compromisos en el sector financiero.* Después de reconocer la importancia del sector financiero para el buen funcionamiento del resto de actividades económicas, las *Bases...* señalan que en el país la actividad productiva se ha centrado en la inversión a corto plazo. El destino de esta inversión

deberá cambiarse de cara a la propuesta de crear una base productiva, pues ello exige destinar recursos para inversión a largo plazo. En consonancia con ello, el sector financiero debería comprometerse a adoptar “una estrategia que favorezca la reducción razonable de la carga financiera; la búsqueda de una mayor integración del sistema financiero con el resto de sectores; a facilitar el acceso al crédito en función de la apertura de la economía; la independencia de los organismos supervisores del sistema financiero, en particular del Banco Central de Reserva y la privatización del sistema de pensiones”<sup>47</sup>.

(d) *Reforma fiscal.* Sobre el sector público se sugiere adoptar una “sana, concertada y eficiente política tributaria”, que incremente los ingresos tributarios sin desestimular la inversión y sin afectar a los sectores de menores ingresos. Las propuestas principales son la ampliación de la base tributaria y la búsqueda de compromisos en materia de evasión fiscal.

(f) *Estabilidad macroeconómica.* Sobre este punto únicamente se señala la necesidad de mantener la estabilidad, lo cual se considera importante para mantener el dinamismo de los sectores económicos a mediano y largo plazo. Para el corto plazo, se recomienda reconsiderar algunas metas macroeconómicas, si esto posibilita una mayor estabilidad productiva.

(g) *Importancia de una nueva cultura obrero empresarial.* Esto se concibe como un enfoque ac-

45. *Bases...* p. 29.

46. *Bases...* p. 30.

47. *Bases...* p. 31.

tualizado de la producción, en el que se suavicen las relaciones obrero-patronales y se dé espacio a la cooperación. Se reconoce tanto la importancia de la inversión-gestión empresarial como la productividad de los trabajadores y de los servicios del Estado. Se insiste en que "los sectores empresariales deben asumir sus responsabilidades con el desarrollo nacional, entendiendo que sus propios intereses estarán mejor servidos si todos los salvadoreños tienen espacio y oportunidades para progresar"<sup>48</sup>. El documento propone algunas pautas que beneficiarían a los trabajadores, sobre todo en lo que refiere a los términos de contratación y estabilidad laboral. Al mismo tiempo, señala que el marco legal del empleo debe flexibilizarse para asegurar la movilidad y racionalidad en el uso de recursos. En este mismo apartado se propone que las entidades de producción, sean personas naturales o jurídicas, asuman sus responsabilidades fiscales, ya que con una nueva cultura empresarial se erradicarían prácticas "contraproducentes" de acoso fiscal.

(h) *Satisfacción de las necesidades básicas.* Se propone para esto revisar y fortalecer la política social con la incorporación del sector privado. Así se propone implementar la reforma de salud, legalizar asentamientos urbanos y suburbanos en los que se encuentren comunidades, generalizar el Programa de Escuela Saludable e impulsar estrategias de seguridad alimentaria.

(i) *Preservación y gestión del medio ambiente.* Después de reconocer los límites del deterioro y el agotamiento de los recursos naturales para el crecimiento y la salud, las *Bases para el plan de nación* proponen cuatro diferentes acciones en el campo de la recuperación ambiental: ordenamiento territorial y gestión urbana; obtención, mantenimiento, uso y distribución de recursos hídricos; preservación de zonas y recursos; y reestructuración y reforzamiento institucional<sup>49</sup>.

### 3.3. Posibles líneas de política

Los ocho puntos contenidos en el documento que nos ocupa y presentados en el apartado anterior

tienen relación con los problemas económicos de El Salvador, pero aún falta avanzar hacia una propuesta definida de política económica. Obviamente no era esa la intención de la Comisión Nacional de Desarrollo; sin embargo, para llegar a formular una propuesta de nación es necesario encarar objetivamente la realidad nacional. En las siguientes líneas señalamos algunos aspectos que deberían incluirse explícitamente dentro de un plan de nación, a saber, el estímulo de polos endógenos de crecimiento (agricultura e industria), el mejoramiento de los salarios e ingresos de los sectores trabajadores y la adopción de una política social más agresiva en lo tocante a salud, educación y vivienda.

(a) *Polos endógenos del crecimiento.* No es realista pensar que el flujo de remesas familiares se convertirá en una especie de sector económico donde descansará para siempre el crecimiento y la estabilidad económica del país. A mediano y largo plazo, las remesas familiares tenderán a reducirse, sea como efecto de la pérdida de arraigo familiar de los trabajadores, de su expulsión de Estados Unidos o de otras variables económico sociales. Esto obliga a buscar fuentes internas de crecimiento y estabilidad económica, lo cual requiere —como mínimo— la generación de productos para la exportación que, a la vez, multipliquen el empleo y los ingresos.

En la actualidad, es claro que los productos tradicionales de exportación han perdido su papel de sectores dinámicos, mientras que la industria también se encuentra con fuertes límites tecnológicos y organizacionales que se traducen en una baja competitividad<sup>50</sup>. Paradójicamente, son precisamente los sectores agropecuario e industrial los que deben potenciarse para generar bases endógenas para el crecimiento económico productivo. Estos dos sectores son los únicos que podrían permitir generar bienes exportables.

Según nuestro parecer, muchas estrategias planteadas en las *Bases...* deberían estructurarse en torno al estímulo de actividades económicas con alta competitividad en cualquier campo de las ramas de agricultura e industria (integración de la micro y

48. *Bases...* p. 35.

49. *Bases...* pp. 37-39.

50. Sobre este punto hasta Michael Porter, considerado anteriormente por los empresarios como una autoridad en el tema competitividad, señaló en una visita a El Salvador que los empresarios nacionales son ineficientes y acostumbran servirse del Estado para hacer negocios. Véase Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación, "Los empresarios y el proteccionismo estatal", *El Salvador Proceso*, Vol. 798, No 18, pp. 4-6.

pequeña empresa, compromisos en el sector financiero, reforma fiscal, gestión del medio ambiente).

(b) *Salarios e ingresos.* No es difícil admitir que la forma en que está distribuido el valor agregado ha fomentado en el pasado marcadas tendencias hacia la concentración económica y la pauperización de los sectores mayoritarios de nuestra sociedad. Resultado lógico de lo anterior han sido los intensos conflictos sociales, políticos y militares que se han desarrollado en el país a lo largo del siglo XX. Por ello, aunado al fomento de actividades competitivas en el agro e industria, es necesario crear mecanismos para una distribución más equitativa del valor agregado de estas actividades. La conclusión obvia es que en las nuevas actividades dinámicas, los salarios deben ser mayores que los que se pagan actualmente.

En este punto, las *Bases para el plan de nación* poseen serias debilidades, pues proponen —dentro del tema de una nueva cultura obrero empresarial— la flexibilización del mercado de trabajo, lo cual podría traer como consecuencia la eliminación de los salarios mínimos y la adopción de mecanismos de “mercado” que redundarían hasta en recortes salariales drásticos. Mayores niveles salariales no necesariamente deben traducirse en desestímulos para la inversión si las actividades económicas generan suficiente valor agregado. Evidentemente, para lograr mayor competitividad y suficiente valor agregado para aumentar significativamente los salarios, se necesita contar con mano de obra con mayores niveles de educación y tecnificación, aspecto en el cual el Estado es el llamado a desempeñar el papel de primera importancia.

(c) *Política social.* Hasta ahora, la política social se ha considerado como un campo diseñado únicamente para compensar los costos sociales de la implementación de esquemas económicos neoliberales. Su potencialidad para generar mayores niveles de capital humano no ha sido valorado en su verdadera dimensión. Probablemente por ello, las políticas de asignación del Presupuesto General de la Nación no han otorgado la debida importancia al fortalecimiento del gasto social. Una fuerza de trabajo con altos niveles de habilidad y conocimientos es más productiva y puede llegar a generar mayor valor agregado que una fuerza de trabajo sin ninguna preparación especializada. Por ello, paralelamente a los esfuerzos por fomentar las actividades productivas y la equidad en la distribución del valor agregado, también es fundamental promover la tecnificación de la fuerza de trabajo. De la misma mane-

ra, el cuidado de la salud de los trabajadores, además de sus fines eminentemente éticos, redundan en incrementos de su productividad.

Así, pues, la política social debe dejar de verse como un mero gasto público necesario para legitimar las políticas de Estado; más bien, debe visualizarse como un inversión en capital humano necesaria para impulsar procesos sostenibles de desarrollo.

#### 4. Reflexión final

*Bases para el plan de nación* es una propuesta eminentemente política. Esto no sólo quiere decir que su análisis y los posibles aportes destinados a enriquecerla deben circunscribirse al plano político, sino también que los principales cambios en el país continúan operándose en ese plano. Si las *Bases...* pretenden dar continuidad a los acuerdos de paz, los alcances del documento se enmarcarán dentro del ámbito político.

Por otro lado, el supuesto de que la pobreza estructural obedece, en última instancia, a la configuración tradicional del poder político no es sostenible. Que lo político y lo socioeconómico guarden una relación funcional en el interior del sistema social no significa que lo primero determine a lo segundo; más bien dichos ámbitos responden a dinamisismos propios que permiten su funcionamiento de forma relativa pero ciertamente autónoma.

El ideal de política planteado por el documento no guarda una relación lógica con el supuesto en el cual se fundamenta el diagnóstico. Esto, por una parte, pone muchos reparos a la propuesta de las *Bases...*, pero, por otra, no impide hacer una valoración positiva de la misma y extraer de ella ciertos elementos útiles e importantes. Pese a lo anterior, los elementos más sobresalientes y polémicos de la propuesta de las *Bases...* no están planteados de forma contundente. Se señala gran parte de la problemática política salvadoreña, pero las soluciones formuladas pecan de ser o bien cosméticas, y por consiguiente insuficientes, o bien ingenuas, y por consiguiente infencundas. Para alcanzar un orden político distinto y mejor al que tenemos será necesario llegar mucho más lejos en el diagnóstico y mucho más realistas en cuanto al planteamiento de soluciones.

Es cierto que el documento expone los males que aquejan al país, pero eso, en sí mismo, no tiene muchos méritos. Prácticamente todos los sal-

vadoreños sabemos en qué estamos mal, qué es lo que nos hace falta. Lo que se requeriría entonces es apuntalar un espacio de coincidencia desde el cual pensar las soluciones. El propósito del documento es, en efecto, procurar la creación de un ámbito de discusión desde el cual los distintos sectores de nuestra sociedad puedan dialogar y hallar salidas frente a los problemas. Pero si la idea es construir un enfoque, una perspectiva susceptible de ser compartida, ésta no puede estar basada en un presupuesto frágil y cuestionable en muchas de sus tesis de fondo. No son los problemas, sino justamente la forma en que los enfoquemos lo que determinará la posibilidad de alcanzar las soluciones a ellos y de hacer de esas soluciones algo consensuado y factible.

En el plano socioeconómico, una de las deficiencias más importantes del documento de *Bases para el plan de nación* es que no ha emitido recomendaciones de política económica y social que no requieren de mayores argumentaciones y discusiones y que podrían —y deberían— adoptarse sin mayor demora. A

nivel teórico, la Comisión Nacional de Desarrollo ha querido tomar partido en favor de la población pobre; sin embargo, el documento que ha elaborado no da aportes concretos de importancia para el diseño y la implementación de las políticas de desarrollo.

Lo más notable del documento es que niega — aunque sólo de forma implícita— que el mercado, por sí mismo, sea capaz de garantizar una asignación eficiente y equitativa de los recursos. Así, sugiere áreas de discusión en donde los resultados de la política neoliberal no muestran resultados positivos, tales como el fomento de las actividades productivas y el mejoramiento de la satisfacción de las necesidades básicas. Con todo, las *Bases...* representan un primer aporte para la búsqueda de una política económica más definida, sin absolutizar el mercado y con una considerable intervención del Estado en la orientación del crecimiento económico y la distribución de los beneficios. Lo que le falta es proponer medidas concretas que, aunque desagradables para una minoría, son ineludibles para buscar una sociedad más equitativa y menos excluyente.

