

# Artículos

## El Salvador en 1997: política, economía y sociedad

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

### Resumen

Este artículo analiza los principales dinamismos políticos, económicos y sociales que se fraguaron en El Salvador durante 1997. Una preocupación recorre el artículo a lo largo de sus páginas: sin una firme institucionalización de las reglas y valores democráticos, el país no saldrá del atolladero en el que se encuentra en los ámbitos político, económico y social. Adicionalmente se argumenta que no puede lanzar un Plan de Nación —y menos confiar ciegamente en su éxito— sin tomar en cuenta el contexto socioeconómico y político en el que será implementado y, en el cual, seguramente encontrará fuertes resistencias capaces incluso de frustrar su puesta en marcha.

### Introducción

En el momento actual, el proceso sociopolítico salvadoreño se encuentra en una etapa sumamente importante. Al fin, el gobierno tiene en sus manos

el tan esperado documento *Bases para el plan de nación*, a partir del cual, presumiblemente, se comenzarán a abordar —con una visión de conjunto— los problemas más acuciantes del país.

1. El presente artículo se apoya en los análisis político, económico y social recogidos en el número 788 del semanario *Proceso*. En la elaboración de los mismos, así como en la presente reelaboración, participaron Luis Armando González, Luis Ernesto Romano, Marcel Vargas Escolero y Carmen Elena Villacorta.

El año de 1998 comienza, pues, con buen pie, sobre todo si se toma en cuenta que, hasta antes de las *Bases para el plan de nación*, la sensación generalizada era que El Salvador iba a la deriva, sin más rumbo que el dictado por las marchas y contramarchas impuestas por las políticas y cambio de políticas de corte neoliberal impulsadas por el gobierno. Precisamente, 1997 fue escenario de las más disímiles dinámicas políticas, económicas y sociales, las cuales pusieron de manifiesto no sólo la inexistencia de un proyecto coherente de nación, sino también lo lejos que se encuentran los principales actores del proceso nacional de haber alcanzado la ética cívica necesaria para comprometerse con algo más que no fueran sus propios y particulares intereses.

Las *Bases para el plan de nación* deben ser tomadas con optimismo, aunque sin ingenuidad. Creer que su implementación va a ser tarea fácil puede dejar sinsabores desagradables en aquellos que tienen sus esperanzas puestas en ellas. En El Salvador, la sociedad, la economía y la política están regidas no sólo por dinanismos contradictorios entre sí —concentración económica *versus* empobrecimiento de la mayor parte de la población; democratización política *versus* escasa democratización social; crecientes demandas sociales *versus* compromisos proempresariales del gobierno—, sino que también serán contradictorios con un proyecto de nación que intente articularlos, limando sus asperezas. Así pues, no se puede lanzar un plan de nación —y menos confiar ciegamente en su éxito— sin tomar en cuenta el contexto socioeconómico y político del país, contexto en el cual seguramente encontrará fuertes resistencias, capaces incluso de frustrar su puesta en marcha.

El examen de los dinanismos políticos, económicos y sociales operantes en el momento actual en El Salvador se vuelve, pues, ineludible para ponderar los alcances, obstáculos y peligros propios de una iniciativa encaminada a propiciar un proceso de desarrollo que articule armónicamente “factores

económicos, territoriales, ambientales, políticos, éticos, sociales y culturales”, con el objeto de dar respuesta a esa demanda que la democracia hace al país entero: “erradicar la pobreza sustituyendo el esquema de marginación por otro de participación”<sup>2</sup>. A esa necesidad es a la que pretenden responder estas notas, en las cuales ocupa un lugar central el examen de los dinanismos políticos, económicos y sociales que se fraguaron en 1997, y con los cuales las *Bases para el plan de nación* tendrán que medir fuerzas una vez que comiencen a ponerse en marcha en 1998. En el presente artículo es recurrente una preocupación, que en cierto modo podía ser formulada como su tesis principal: sin una firme institucionalización de las reglas y valores democráticos, el país no saldrá del atolladero en el que se encuentra en los ámbitos político, económico y social.

### 1. El problema de la institucionalización democrática

1997 vio aflorar importantes cambios sociopolíticos, pero también hizo presentes preocupantes inercias en los diferentes planos de la realidad nacional. Los acuerdos de paz, ese proyecto normativo de convivencia social y construcción de un orden democrático, no sólo cumplieron cinco años de haber sido suscritos y haber entrado en vigencia, sino que agotaron su impulso transformador de la sociedad salvadoreña. En cierto modo, lo que se pudo lograr en materia de construcción democrática en 1997 habría de depender fuertemente de lo que, sobre la base del cumplimiento de los acuerdos de paz, se pudo haber logrado en los años inmediatamente

---

Se trata de alcanzar un *nivel óptimo institucional* para responder a las demandas de la sociedad y sólo se logra cuando las instituciones sociales y políticas son normadas por las reglas y los valores de la democracia.

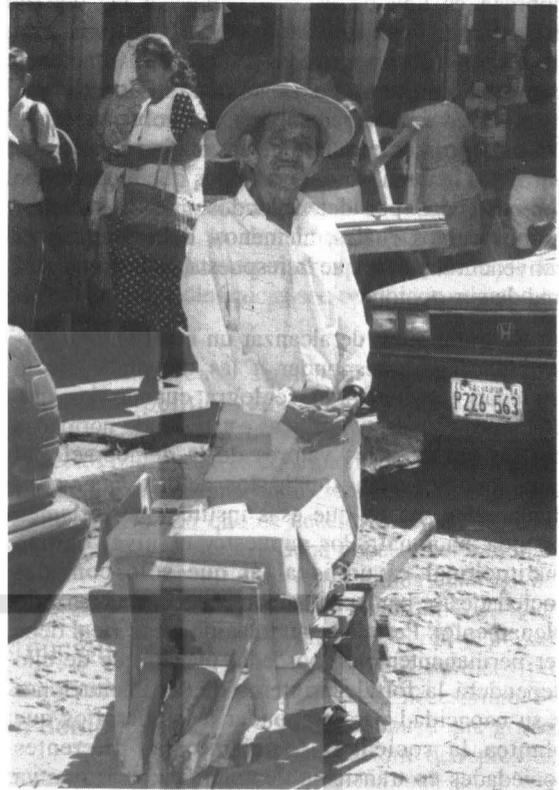
---

anteriores. No cabe duda de que los desaciertos en materia de cumplimiento de los acuerdos de paz —e incluso en el tratamiento que se hizo de aspectos sustantivos de la realidad nacional en los mismos— incidieron notablemente en las posibilidades de consolidación de eso que, en el fondo, constituía su propósito principal: *la institucionalización democrática*.

2. Comisión Nacional de Desarrollo, *Bases para el plan de nación*, San Salvador, 1998, pp. 2-3.

En los documentos firmados en Chapultepec y Nueva York, se insistió bastante en la necesidad de desmilitarizar la sociedad salvadoreña; ello supuso que el estamento militar aceptara la retirada a los cuarteles. Paralelo a ese proceso, tenía que fortalecerse el sistema político, es decir, propiciar el pluralismo partidario y la competitividad electoral. Prácticamente, todos los esfuerzos de los principales actores sociopolíticos se encaminaron a hacer factibles estas metas y las que les eran colaterales: establecimiento y consolidación de un nuevo organismo policial, y fortalecimiento, previa depuración, del sistema judicial. Había sido tan fuerte y tan nefasta la influencia de los militares en el devenir sociopolítico de El Salvador, que cualquier esfuerzo que se hiciera para disminuir su influjo siempre sería insuficiente; no sólo la guerra finalizada en 1992 lo corroboraba, sino también la cuota de poder político que acumularon desde 1931, a partir del arribo al poder del general Maximiliano Hernández Martínez.

Si se quería edificar una sociedad democrática era necesario cuidar, poniendo cuanta cortapisa fuera necesaria, que los militares no se inmiscuyeran en asuntos que concernían exclusivamente a la sociedad civil y sus representantes en el sistema político. Pero este sólo era un aspecto, el más llamativo y el inicial, de una serie de requisitos que tenían que ser cumplidos para que la institucionalización democrática no sólo avanzara con buen pie, sino que alcanzara el éxito requerido. Aquí conviene mencionar el más importante de todos: la erradicación de los niveles más extremos de pobreza, cuya presencia y, peor aún, expansión creciente constituye un serio obstáculo para la institucionalización democrática. Empobrecimiento creciente de amplios sectores sociales y democracia son dos polos que a la larga terminan siendo excluyentes. No es que no puedan convivir durante largos períodos de tiempo; no es que la democracia no pueda germinar allí donde los niveles de pobreza son en verdad lacerantes para amplios grupos sociales o, dicho de otro modo, que la democracia se asocie siempre a prosperidad y crecimiento económico. Las experiencias latinoamericanas son ilustrativas al respecto: hasta mediados de los ochenta, los países que lograron enfrentar con mayor éxito la crisis económica fueron los menos



democráticos (México y Chile), mientras que los países más abiertos democráticamente (Uruguay, Ecuador y Argentina) fueron los que menos éxito tuvieron en esa tarea<sup>3</sup>.

Pero la coexistencia de pobreza social creciente y democracia no puede sostenerse indefinidamente sin que ello implique el deterioro de ésta última, con las repercusiones que una democracia debilitada pueda tener sobre las posibilidades de hacer frente a las demandas de una sociedad que exige mejores condiciones de vida<sup>4</sup>. Si se revisa la abundante literatura sobre el tema de la democracia en sociedades con graves problemas de pobreza, es claro que aquélla no puede desatenderse de su solución, de la cual depende en gran medida su afianzamiento. Cada vez gana mayor aceptación la idea de que un régimen democrático es el mejor ordenamiento político para responder, sin pasar por interminables y violentos conflictos, a las acuciantes demandas de la sociedad. La erradicación de la

3. Ver González, L. A. "Estado, mercado y sociedad civil", *ECA*, No 552, 1994, pp. 1045-1056.

4. Ver Richiani, I. "El divorcio entre la democracia y el capitalismo", *Análisis político*, No 26, 1995, pp. 41-54.

pobreza es una de esas demandas a las que la democracia tiene que responder. Pero para ello tienen que estar preparadas tanto sus instituciones como el conjunto de la sociedad, puesto que resolver (o intentar resolver) el problema de la pobreza no sólo requiere de instancias capaces de enfrentar la tarea, sino de recursos que tendrán que ser costeados por determinados grupos sociales; grupos en los cuales, al menos, deberá existir el convencimiento de que la respuesta violenta no será una de sus opciones.

Se trata, pues, de alcanzar un *nivel óptimo institucional* para responder a las demandas de la sociedad, el cual sólo se logra cuando las instituciones sociales y políticas están siendo normadas por las reglas y los valores de la democracia, al igual que lo están siendo los actores que, cotidianamente, hacen que esas instituciones orienten la vida nacional. Por supuesto, el nivel óptimo institucional es un ideal al que sólo contadas sociedades se han aproximado hasta casi alcanzarlo plenamente<sup>5</sup>. Pero la aproximación a ese ideal debe ser permanentemente buscada, puesto que de ello dependerá la fortaleza interna de las instituciones y su capacidad para responder a los desafíos que plantea la sociedad. Asimismo, las diferentes sociedades en transición democrática o las que ya han entrado a la fase de su consolidación pueden ser ordenadas (y evaluadas) según su cercanía o lejanía a ese óptimo institucional.

La pregunta obligada es la siguiente: ¿qué hacer para avanzar en la institucionalización democrática? Ante todo, lo que tantas veces se ha dicho: es necesario que los partidos políticos se democratizen internamente, lo cual quiere decir que es imprescindible no sólo que en el interior de ellos cobre vigencia el pluralismo y la diversidad de opiniones, sino también que las decisiones dejen de ser tomadas e impuestas verticalmente por individuos o grupos minoritarios que se han apropiado para sí a las instituciones partidarias. Y, en segundo lugar, es inexorable propiciar una renovación de la clase política, figuras ya gastadas políticamente, cuya ambición por el poder se ha sobrepuesto a cualquier otra consideración, no hacen ningún bien al país ni a la democracia. Es preciso potenciar nuevos liderazgos políticos que lleguen a ser tales en virtud de sus capacidades intelectuales, su honestidad y compromiso con las

reglas y valores de la democracia. Después de la firma de la paz, los salvadoreños hemos tenido bastante de corrupción, compadrazgos, compra de favores y frivolidad en la clase política como para desencantarnos de todo lo que se asocia a ella. Las instituciones no pueden funcionar adecuadamente si los vicios de sus agentes las convierten en lugares de rapiña, en nichos privados que sirven para apostarse y beneficiarse del erario público. La institucionalización democrática exige la abolición de esos vicios y privilegios, y esa abolición pasa inicialmente por el recambio de los agentes institucionales que incumplen sus funciones.

Tal como está el país en la actualidad, el saneamiento institucional es un requisito esencial para avanzar en la institucionalización democrática. Otro requisito es el tratamiento del problema de la pobreza, el cual, de persistir en sus tendencias hacia la agudización, marcará límites infranqueables al mismo avance de la institucionalización democrática. Un orden democrático no sólo requiere de instancias institucionales regidas por sus normas y valores, sino del convencimiento de los ciudadanos de que la convivencia democrática es preferible a cualquier otro régimen político. Es decir, la democracia requiere de un *ethos cívico* que aliente las prácticas cotidianas de la sociedad.

Ahora bien, es evidente que a aquellos grupos sociales condenados a la marginalidad y pobreza extremas les resulta ininteligible la idea de democracia, puesto que cotidianamente se ven forzados a sobrevivir violentando las reglas de respeto a la legalidad y a los otros propias del *ethos democrático*. En la medida que esos grupos vayan ampliándose y complejizándose (pobres tradicionales, prostitutas, maras, niños de la calle...), sus demandas serán más difíciles de cumplir, se verán alentados (¿o forzados?) a vivir al margen de la legalidad y eso repercutirá en los alcances sociales de la democratización, tanto porque habrán importantes sectores viviendo al margen de la institucionalidad democrática como porque, ante estos sectores y su "amenaza", la desconfianza ante lo distinto y su rechazo violento se irán convirtiendo en norma, tal como está sucediendo actualmente en El Salvador. La reversión de estas tendencias pasa, necesariamente, por la democratización del sistema político y por una reforma económica que democratice el acceso a la propiedad y la riqueza,

5. Ver Dahl, R. A. *Poliarquía. Participación y oposición*, Rei, 1989.

pero también requiere de la participación de una ciudadanía consciente tanto de sus derechos como de sus deberes.

## 2. Situación política

### 2.1. Los desafíos del sistema político

El gran reto del sistema político salvadoreño en el momento actual es concluir la consolidación democrática. Ese reto, claro está, se halla constituido por diferentes facetas que imponen diversas líneas de acción. Por un lado, se encuentra la democratización interna de los partidos políticos. En efecto, la instauración de la democracia exige que, en el interior de aquéllos, las prácticas autoritarias den paso a un sano ejercicio democrático que garantice la legitimidad de las instituciones encargadas de hacer política. Es decir, que garantice, primero, que dichas instituciones representen, efectivamente, a los sectores que dicen representar y, segundo, que lo hagan adecuadamente. Por otra parte, la consolidación democrática requiere del fortalecimiento de la relación entre los partidos políticos y la sociedad civil. Una democracia no puede constituirse verdaderamente como tal mientras los partidos no procuren un acercamiento a los intereses concretos de la población<sup>6</sup>. Ese acercamiento debe ser la base desde la cual provengan los proyectos partidarios, pues sólo así podrán reconquistar la credibilidad que tan rápidamente han ido perdiendo en los últimos años.

Otro de los aspectos fundamentales a la hora de hablar de instauración democrática es la participación ciudadana. De nada serviría que los partidos políticos se esmeraran en alcanzar su democratización interna y estrechar los lazos que deben mantenerlos unidos a la sociedad civil, si esta última no responde favorablemente a esos estímulos, insertándose en el proyecto democrático.

Pero es que, más que tratarse de una participación que responde a estímulos, la participación ciudadana debe lograrse a través de un proceso que logre integrar a los actores sociales en la construcción de

una vida en democracia; es decir, que logre hacer que la ciudadanía tome conciencia de la importancia de su contribución en la construcción del anhelado Estado de Derecho. Por supuesto, esto es algo que no depende absolutamente del sistema político. Hay condicionamientos económicos, sociales y culturales que obstaculizan la interiorización de las reglas y valores de la democracia. Pero si el compromiso de los partidos con la democracia es sincero, les corresponde a éstos impulsar la participación de la población en las dinámicas sociopolíticas orientadas a constituir la.

Finalmente, cabe señalar la importancia del pluralismo político en la consumación de la institucionalización democrática. La diversidad de proyectos partidarios es condición *sine qua non* para la instauración de una democracia real. Eso puede resultar obvio. Lo que es necesario señalar es que una diversidad verdadera debe poder valorarse más

---

El saneamiento institucional es un requisito esencial para avanzar en la institucionalización democrática.

---

en términos cualitativos que cuantitativos. Que haya una gran cantidad de partidos políticos no significa, necesariamente, que haya un grado satisfactorio de representatividad. Alcanzar ese

nivel básico requeriría que al menos los sectores claramente identificables de la sociedad —las clases alta, media y baja, los jóvenes, las mujeres, los grupos que simpatizan con el proyecto neoliberal, los que lo hacen con el proyecto socialista, los que prefieren la socialdemocracia, etc.— pudieran sentir que algún proyecto político representa sus intereses.

Se puede hablar de una diversidad partidaria significativa siempre y cuando las necesidades más acuciantes de la población hayan encontrado eco en una gama de propuestas interesadas en darles respuesta. No hay un verdadero pluripartidismo cuando en unos pocos institutos políticos se concentra la pretensión de satisfacer todas las demandas de la población; pero tampoco puede haberlo cuando existe un abanico de partidos que, lejos de interesarse en viabilizar algunas de las demandas que impone la ciudadanía, responden a intereses que nada tienen que ver con la representatividad.

6. Ver Centro de Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI). "EL Salvador en 1996: política, economía y sociedad", ECA, No 579-580, 1997, pp 30-32.

Democratización interna, fortalecimiento de las relaciones en el sistema político-sociedad civil, participación ciudadana y pluralismo partidario han de ser, pues, las metas que los institutos políticos deben trazarse si es cierto que quieren responder a los desafíos que la institucionalización democrática les plantea. Y es que procurar un sistema democrático es, en definitiva, procurar la legitimidad misma de los partidos. Mucho ha costado a la sociedad salvadoreña superar los autoritarismos, romper con la hegemonía económica que ponía a su servicio partidos "de fachada" que, en lugar de avanzar hacia una vida democrática, posponían interminablemente la tarea de dar respuesta a las demandas de la sociedad. Esos no podían ser entendidos como verdaderos partidos, sencillamente porque ni respetaban las reglas que impone la democracia ni estaban mínimamente dispuestos a apostar a la instauración de una sociedad democrática.

Hoy en día, aunque fuertes rezagos del pasado continúan presentes, en El Salvador se han producido cambios significativos. La democracia, más que una opción, es una imposición social e histórica. No se debe sólo a la necesidad de viabilizar un modo de organización social que supere la confrontación vía el diálogo, sino también a la creciente globalización del mundo actual. La inserción provechosa de un país antidemocrático en la globalización —salvo escasas excepciones— es impensable; sólo una sociedad democrática puede ajustarse, más o menos favorablemente, al mundo globalizado.

Así pues, ahora que se reconoce que la transición democrática es producto de un largo y doloroso proceso, ahora que se acepta que la democracia es una exigencia impuesta por las condiciones sociohistóricas, los desafíos del sistema político son más inaplazables que nunca. Se decía que la instauración de la democracia implica la reivindicación misma de los partidos. Junto con eso hay que decir también que un partido político sólo lo es a cabalidad en la medida que es capaz de canalizar las necesidades de la población e intenta darles respuesta a través del aparato estatal; esa labor debe llevarse a cabo en el interior de un marco regulatorio que normativice las relaciones entre los actores políticos y entre éstos y la sociedad civil.

Sólo cuando esto se produce pueden sentarse las bases de una democracia política real.

La idea de partido político no puede entenderse, entonces, fuera del ejercicio democrático, del mismo modo que la democracia sólo puede ser pensada como un modo de convivencia que involucra, de una u otra forma, a todos los actores políticos y sociales. Es por eso que si un partido quiere constituirse como tal, está obligado a velar por el cumplimiento de las reglas impuestas por el sistema democrático. Sólo consolidándose como un instituto político respetuoso de las exigencias de la democracia podrá contribuir en la consolidación de la misma, porque sólo en el marco de una sociedad democrática la actividad de un partido político genuino adquiere sentido y plenitud.

A continuación, se intentará establecer cuánto avanzó, en 1997, el sistema político salvadoreño en la institucionalización democrática; lo cual significa evaluar el grado de compromiso de los actores políticos con los retos que esa institucionalización plantea. Retóricamente, todos los partidos del país han dado fe de pretender una sociedad en democracia. Es más, decir o hacer cosas en nombre del ideal democrático se ha vuelto una práctica cotidiana en el ámbito de la política. Pero, ¿hasta dónde ha llegado en el plano fáctico esa apuesta discursiva por la democracia? ¿Cuáles son las acciones que demuestran que los partidos se hallan realmente interesados en concretar ese ideal? La respuesta a estas y otras interrogantes supondrá la evaluación de los más importantes dinamismos políticos a lo largo del año recién pasado.

## 2.2. La coyuntura preelectoral y las sorpresas electorales

Durante los primeros meses de 1997, los partidos políticos se sumergieron de lleno en la tarea de afianzar sus posiciones, rumbo a las elecciones legislativas y edilicias del 16 de marzo. Consignas, pancartas, canciones e imágenes invadieron la vida nacional en el período previo a la contienda electoral. La polarización de la campaña, la arremetida ideológica de ARENA contra el FMLN y la tenue participación de los partidos "pequeños" en la etapa previa a las elecciones, fueron notas características de esa coyuntura<sup>7</sup>.

7. Ver Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI). "Las elecciones del 16 de marzo de 1997: quiebre de la hegemonía de ARENA", *ECA*, No 581-582, 1997, p. 203.

El que las expectativas de los electores se concentraran especialmente en dos polos era un indicador significativo de varias cosas. En primer lugar, de que el electorado no se encontraba preparado aún para considerar otras alternativas distintas al FMLN y ARENA. Estos fueron percibidos como los únicos proyectos políticos capaces de canalizar las demandas de la sociedad. El prejuicio de que votar por cualquiera de los partidos "pequeños" equivalía a perder el voto, rondaba por las cabezas de muchos de los electores. ¿Para qué apostarle a un proyecto político con tan escasas posibilidades de responder a sus expectativas?, era la pregunta planteada por los escépticos. Dudar de la capacidad de los partidos minoritarios de alcanzar cuotas de poder medianamente significativas fue, en definitiva, una práctica generalizada en las semanas que precedieron al mes de marzo de 1997.

Pero la polarización de la campaña electoral implicaba un segundo aspecto, aún más grave que el anterior: que los partidos minoritarios no habían podido consolidarse lo suficiente como para ser tomados en cuenta por una cantidad significativa de votantes. No se trataba sólo de que el electorado no se encontrara lo suficientemente preparado para asumir el pluripartidismo; se trataba también de que la gama de partidos que participó en la contienda de marzo no ofrecía diferencias cualitativas a los electores. Es cierto que muchos de los votantes no estaban dispuestos a modificar sus opciones partidarias y preferían mantenerse fieles a la tradición de votar por ARENA o el FMLN. Pero también era verdad que, de querer hacerlo, los votantes no hubieran hallado propuestas realmente novedosas por las cuales valiera la pena "arriesgar" el voto. De hecho, los resultados electorales demostraron que existía una gran inconformidad de la población con respecto al desempeño gubernamental de ARENA y, sin embargo —excepto en el caso del Partido de Conciliación Nacional—, no hubo un aumento significativo en el caudal de votos a favor de los partidos minoritarios<sup>8</sup>.

El estancamiento de esos institutos políticos es grave, porque significa que no hay un verdadero pluralismo parti-

dario. No existe un abanico de posibilidades entre las cuales el electorado pueda elegir una alternativa efectivamente distinta a lo que ya se conoce. El proceso electoral evidenció las debilidades de los partidos minoritarios; debilidades cuya superación ha de ser la meta que éstos tienen que perseguir si es que están verdaderamente interesados no sólo en mantenerse en pie —pues la desaparición de algunos demostró que esa debilidad amenaza su sobrevivencia en el sistema político—, sino también en aportar a la consolidación de la democracia.

Por otra parte, hay que recordar que no todos los actores políticos lamentaron la polarización de la campaña electoral. El hecho de que las expectativas e intereses giraran sólo en torno a dos partidos favoreció ampliamente a ambos polos. Tanto ARENA como el FMLN se beneficiaron de que la campaña se polarizara. Primero, porque ello contribuía a eliminar del panorama a los posibles rivales políticos; y, segundo, porque permitió a los dos polos basar sus estrategias publicitarias en la competencia contra un solo rival. Así, la campaña electoral llegó a asemejarse a una guerra sin cuartel<sup>9</sup>, en la que denigrar al adversario se convirtió en la tarea prioritaria; especialmente en el caso de ARENA.

Y es que la labor propagandística del partido gobernante se enfocó, casi por completo, en atacar al Frente. Nada de discursos propositivos ni de plataformas gubernamentales; de lo único que se trataba era de generar un clima de confrontación,



8. *Ibid.*, p. 213.

9. Ver "Elecciones: ¿guerra o competencia?", *Proceso*, No 747, El Salvador, 26 de febrero de 1997, p. 4.

por lo demás, inexistente. La idea era hacer creer que votar por el FMLN implicaba favorecer los intereses de un grupo que todavía no terminaba de deshacerse de sus tendencias violentas. Se buscaba desacreditar de antemano al partido de izquierda, recordándole a la opinión pública lo que sus miembros habían hecho en el pasado. ¿Cómo votar por quienes tanto daño le hicieron —y continúan haciéndole— al país? Ese era, en definitiva, el cuestionamiento publicitario con el que ARENA quiso asegurar su triunfo en la contienda electoral<sup>10</sup>.

Pero el partido oficial le apostó a la carta equivocada. Creyó que desprestigiando al FMLN lograría soslayar, por un lado, la crisis institucional que lo venía agobiando y que se hizo evidente a finales de 1996 y, por otro, la falta de un plan de gobierno edilicio y legislativo. Los “estrategas” areneros no pudieron advertir que la arremetida virulenta en contra del Frente no podía hacer más que poner de manifiesto la debilidad de su partido. En aquel momento fue claro que ARENA le tenía al Frente y su temor no era infundado. El partido de derecha tenía que prever, mejor que nadie, las consecuencias electorales que podían traerle el destape de su situación interna y el acrecentamiento del desgaste que los ocho años de administración gubernamental le habían producido. Y ¿a quiénes favorecería el palpable deterioro de las estructuras areneras? Sin lugar a dudas, a su principal adversario: el FMLN. De ahí el empeño en denigrar a toda costa al partido de izquierda. Este último, por su parte, salvo en algunas situaciones aisladas, evitó ceder a las provocaciones de su contrincante y trató que sus propuestas fueran consecuentes con las ideas que dijo defender. Propuestas cuya operatividad podía ponerse en duda, pero que se acercaban más que las de ARENA a un proyecto de gobierno.

Finalmente, llegó el 16 de marzo, y con él significativas modificaciones en el panorama político nacional. La posibilidad de que ARENA viera mermada su cuota de poder se venía barajando desde meses atrás. Se había hablado ya de la probabilidad de que buena parte de los correligionarios incon-

dicionales al partido oficial decidiera ejercer un “voto de castigo”, que dejara clara su insatisfacción con el desempeño gubernamental de aquél<sup>11</sup>. Lo que no se vislumbraba era que ese voto pudiera trastocar substancialmente el orden político establecido a partir de la firma de los acuerdos de paz. Y eso fue justamente lo que pasó.

A nivel de participación legislativa, mientras ARENA perdió 9 escaños, el FMLN incrementó en 6 sus curules en el interior del pleno. En el campo edilicio, el triunfo fue para el FMLN, quien adquirió, entre otras, las significativas alcaldías de San Salvador y Santa Ana<sup>12</sup>. Los resultados electorales, pues, asestaron un duro golpe a la convicción arenera de que el poder de su partido era indestructible e impusieron al FMLN el reto de dar respuesta a las expectativas que, tras el análisis de los resultados, se generaron en torno a él<sup>13</sup>. Y no es que el proyecto efemelenista hubiera atraído más adeptos gracias a los meses previos a los sufragios. El triunfo alcanzado el 16 de marzo por el principal instituto político de izquierda se debió, por un lado, al agotamiento de ARENA —evidenciado por sus desaciertos en la administración gubernamental, por la fractura de una unidad antaño considerada granítica<sup>14</sup> y por las prácticas corruptas de muchos de sus funcionarios—; y, por otro, al fuerte abstencionismo de un electorado marcado por la desconfianza frente a los partidos y frente al sistema político en general. Los pocos que votaron —aproximadamente el 40 por ciento de los ciudadanos aptos para hacerlo— no estaban dispuestos a apostar por los partidos pequeños. El “voto duro” de ARENA no estaba dispuesto a apostar por el FMLN y prefirió no asistir a los sufragios. Y así, los fieles seguidores del principal partido de oposición lograron, al fin, un triunfo contundente para la izquierda salvadoreña<sup>15</sup>.

Pero, más allá de las lecciones y desafíos que los comicios de marzo trajeron a los diferentes partidos políticos, conviene evaluar las implicaciones del reacomodo de fuerzas en el interior de la Asamblea Legislativa en la instauración democrática. No puede negarse que el nuevo equilibrio de poderes

10. Ver “La ofensiva de ARENA”, *Proceso*, No 748, El Salvador, 5 de marzo de 1997, p. 2.

11. Ver González L. A. “Crisis en ARENA: ¿depuración o renovación?”, *ECA*, No 575, 1996, p. 797.

12. Ver “Los resultados de las elecciones del 16 de marzo”, *Proceso*, No 751, El Salvador, 3 de abril de 1997, p. 4.

13. Ver “La oportunidad del FMLN”, *Proceso*, No 751, El Salvador, 3 de abril de 1997, p. 7.

14. Ver “La unidad granítica de ARENA en cuestión”, *Proceso*, No 741, El Salvador, 15 de enero de 1997, p. 4.

15. Ver “Nuevas posibilidades para la transición política”, *ECA*, No 581-582, marzo-abril, 1997, p. 183.

en el pleno significó un paso más en la consolidación de la democracia, aunque las condiciones en las que se produjeron los comicios distaron mucho de ser las ideales. No sólo debido a los desaciertos de los partidos durante el proceso electoral, sino también a las irregularidades que se engendraron en el seno del Tribunal Supremo Electoral<sup>16</sup>. Ambas fallas denotaron la debilidad intrínseca de la democracia en El Salvador. Aun así, la realización de la contienda electoral fue posible y, para sorpresa de muchos, los resultados fueron respetados por todos, incluso por parte de quienes se esperaba que, mínimamente, armaran un escándalo alegando fraude.

Ahora bien, volviendo al tema del alcance de los resultados electorales habrá que decir que éstos no se reducen a los aspectos formales que acompañaron los comicios ni a la manera en la que los actores políticos enfrentaron la nueva configuración de su escenario. El hecho de que la adquisición de un mayor número de diputados por parte del FMLN resquebrajara el monopolio arenero es quizá la más importante de las consecuencias que lo ocurrido el 16 de marzo trajo consigo<sup>17</sup>. La derogatoria de la Ley de privatización de ANTEL, la interpelación al Presidente del Banco Central de Reserva, Roberto Orellana Milla, la aprobación del 6 por ciento del Presupuesto Nacional para las alcaldías y el intenso debate en torno a la condonación de la deuda agraria, son los ejemplos más representativos de que la Asamblea Legislativa salvadoreña fue objeto de importantes modificaciones en 1997. Las nuevas circunstancias han obligado a que las prácticas tradicionales de los diputados — compra y venta de votos, favoritismo, “madrugones” — den paso a actitudes más propensas al diálogo y al consenso, fomentando un mayor nivel de compromiso y seriedad.

El Órgano Legislativo actual es considerablemente más autónomo y agresivo que los que le han precedido. Marcada por la predominancia política de ARENA, la gestión del pleno en años anteriores se subordinaba a los dictámenes del Ejecutivo. Así, el país se hallaba a merced de las decisiones que el

partido gobernante tomaba sin aceptar sugerencias allende de sus estructuras. Con el equilibrio de fuerzas en la asamblea, las hegemonías políticas llegaron a su fin. Actualmente, ningún partido puede concentrar más poder que el que le corresponde porque ya no hay mayorías completamente determinantes. A partir del 1 de mayo de 1997 — día en el que los electos en marzo tomaron posesión de sus cargos —, la aprobación de una iniciativa de ley ya no puede darse por mandato de un solo instituto político, sino que exige el apoyo de dos o más de ellos, situación que favorece a los institutos políticos minoritarios. Las elecciones de 1997 proporcionaron a los “pequeños” la posibilidad de participar más decisivamente en la toma de decisiones en el interior del pleno. Y aunque, como se mencionaba anteriormente, dichos institutos no cuentan todavía con un nivel satisfactorio de representatividad, el hecho de que las iniciativas que definen los destinos del país tengan que pasar por la aprobación de más de un instituto político, es, en sí mismo, alentador<sup>18</sup>.

### 2.3. Las amenazas a la institucionalización democrática

Probablemente, nada hubiera tenido que ver el escándalo del millonario fraude financiero en el ámbito político si en él no hubiera estado implicado uno de los “buenos muchachos” del partido en el poder. ARENA viene, desde hace rato, cargando sobre sus espaldas el estigma de la corrupción. Pero cada vez que sus dirigentes han sido cuestionados al respecto, éstos han podido salirse por la tangente, y han evadido la responsabilidad partidaria en el problema de los funcionarios corruptos. Incluso, han llegado a idear estrategias para evitar que sus miembros involucrados en casos de corrupción sean debidamente procesados por la justicia —tal es el caso de la implementación, por decreto, del fuero para los alcaldes<sup>19</sup>. Seguramente eso es lo que ARENA hubieran deseado hacer con Mathies Hill: evitar que la justicia fuera llevada hasta sus últimas consecuencias para proteger así la imagen del partido. Sin embargo, el escándalo financiero cobró

16. Ver “Tribunal Supremo Electoral: ¿contemplaciones con ARENA?”, *Proceso*, No 745, El Salvador, 12 de febrero de 1997, p. 4.

17. Ver cita 7.

18. Ver “16 de marzo: ‘victoria menor 97’”, *Proceso*, No 750, El Salvador, 19 de marzo de 1997, p. 2.

19. Ver Vargas H. M. “Corrupción en las alcaldías”, *ECA*, No 567-568, enero-febrero, 1996, p. 87.

tales proporciones y las pruebas contra los implicados eran tan evidentes, que resultaba imposible no admitir que su "buen muchacho" había participado directamente en el fraude. ¿Qué más le quedaba al partido oficial que pronunciarse a favor del castigo para los responsables?

Pero ARENA no se conformó con eso y, sin perder la costumbre de aprovechar cualquier oportunidad para desprestigiar a su rival, inventó pretextos para relacionar al FMLN en el caso de la millonaria estafa. A pesar de ello, el verdadero desprestigiado fue el partido gobernante mismo. Es cierto que Calderón Sol intentó demostrar que su gobierno estaba comprometido con el descubrimiento de toda la verdad en el caso del fraude financiero. El problema es que ese descubrimiento "total" nunca llegó a darse y que, cuando el escándalo salió a la luz, todo pareció indicar que, lo que se sabía hasta la fecha, era sólo el extremo de una madeja en la que se enredaban importantes figuras de la vida pública<sup>20</sup>. Por lo demás, figuras más cercanas a las filas areneras que a las efemelenistas.

De este modo, el caso del fraude financiero vino a asestar otro duro golpe al partido oficial. Si antes había podido escabullirse de la responsabilidad de enfrentar el hecho de que en el interior de sus estructuras la corrupción es una práctica común, con el escándalo FINSEPRO-INSEPRO a ARENA ya no le fue posible escapar del descrédito público. Sus miembros lo sabían. Por eso no es de extrañar que cuando, meses después, se destapara el escándalo de los secuestros, ese partido de derecha pusiera todo su empeño en vincular institucionalmente al FMLN en él. No se trataba únicamente de continuar con el hábito de no dejar pasar ninguna oportunidad de denigrar al Frente; se trataba también de dejar en tablas la partida. Si algunos miembros de ARENA eran acusados de corrupción, ¿por qué no hacer lo posible para que ciertos dirigentes del partido de izquierda resultaran involucrados en la planeación de los plagios?<sup>21</sup>

Por su parte, el FMLN fue, como siempre, el blanco más fácil. No hubo ningún problema en relacionar a ese partido con el caso de los secuestros;

si lo hicieron en el pasado, ¿qué les impediría hacerlo ahora? Esa fue la duda que se implantó para despertar las sospechas de que la ex guerrilla podía tener alguna relación en el asunto de los secuestros. Por supuesto, esa duda perjudicó fuertemente al Frente, el cual se vio obligado a pagar, una vez más, las consecuencias de su resistencia a ajustar cuentas con el pasado.

Como se ha señalado en distintas oportunidades, el error del partido de izquierda ha sido permanecer ciego ante la necesidad de aclarar a la población salvadoreña lo que verdaderamente hizo y dejó de hacer durante la guerra. Dejar bien sentadas las bases para entender quién es el FMLN de hoy con respecto a lo que fue durante la década pasada es uno de los grandes propósitos que debe plantearse el Frente, si quiere superar de una vez por todas la debilidad de la cual ARENA se aprovechará cada vez que pueda. Con el silencio sepulcral que ha guardado respecto de su pasado, el instituto político de izquierda hizo honor al refrán que reza que "el que calla otorga". La posibilidad de sospechar del FMLN en el futuro ha estado y sigue estando abierta<sup>22</sup>.

Ahora bien, ¿qué relación tienen el fraude financiero y el caso de los secuestros con la consolidación de la democracia? ¿Por qué pueden estos sucesos ser considerados amenazas para alcanzarla? Responder a estas interrogantes obliga a tomar en consideración uno de los aspectos fundamentales de la instauración democrática: la relación partidos políticos-sociedad civil. Es claro que el fortalecimiento de esa relación debería ser una de las tareas prioritarias para los institutos políticos. En ese sentido, lo que los dos más graves escándalos de 1997 vinieron a demostrar fue que los partidos mayoritarios no han sabido asumir esa tarea y que quizá ni siquiera están conscientes de la importancia de hacerlo. ¿Cómo estrechar los lazos que los unen a la sociedad civil mientras sus miembros son acusados de estar inmiscuidos en delitos tan serios y repudiables? ¿Cómo esperar que la población recupere la credibilidad en unas instituciones cuya solvencia e integridad pueden ser tan fácilmente puestas en duda?

20. Ver "El caso Mathies Hill: implicaciones políticas y económicas", *Proceso*, No 766, El Salvador, 16 de julio de 1997, p. 8.

21. Ver "¿Por qué se politizan los secuestros?", *Proceso*, No 780, El Salvador, 29 de octubre de 1997, p. 4.

22. Ver "La izquierda armada salvadoreña en las décadas de los 70 y los 80: un debate pendiente", *Proceso*, No 749, El Salvador, 12 de marzo de 1997, p. 4.

Así pues, lo sucedido hace ver que, en 1997, lejos de estar preocupados por acercarse más a la sociedad civil y sus intereses, los dos partidos mayoritarios enfocaron gran parte de sus esfuerzos en la disputa cerrada por los espacios de poder disponibles. Una y otra vez ARENA atacó, mientras el FMLN hizo caso omiso o intentó menguar el impacto de las arremetidas areneras. Por supuesto no faltaron quienes —los directamente involucrados, por lo general— confundieron burda y vanamente este pleito incesante con el ejercicio de la democracia. De más está decir que tal “ring de combate” no sólo no contribuyó en nada al proceso de consolidación democrática sino que lo obstaculizó y socavó grandemente, en tanto que mantuvo y/o profundizó la distancia entre los partidos políticos y la ciudadanía.

#### 2.4. 1999 en perspectiva

Los resultados electorales impusieron a la clase política un doble reto: por un lado, debían responder, lo más coherentemente posible, a las expectativas que la nueva configuración del espectro político les había planteado; y, por el otro, debían diseñar estrategias que les permitieran ofrecerse como alternativas atractivas para los comicios de 1999. El *quid* de la cuestión era saber cumplir ambos retos de manera que ninguno perdiera prioridad respecto del otro, advirtiendo que llevar a cabo el primero implicaba avanzar un decisivo tramo en la concreción del segundo. Veremos hasta donde pudieron llegar los diferentes partidos en la conquista de estos desafíos. Del Movimiento de Unidad, de la Convergencia Democrática y del Partido de Renovación Social Cristiano cabe señalar los esfuerzos que, tras el proceso electoral de principios de año, hicieron por consolidar un sólo bloque con orientación socialcristiana que les permitiera fortalecer el centro y presentarse como alternativas de poder en los sufragios venideros. Los partidos de Conciliación Nacional y Demócrata Cristiano, por separado, empezaron a trazar estrategias con miras a los comicios presidenciales<sup>23</sup>. ARENA, por su

parte, dio a conocer en aquel momento su proyecto electoral “Plan 24 meses”<sup>24</sup>. Y, finalmente en noviembre de 1997, el FMLN discutió, en su Convención Nacional, las líneas de acción para el proceso electoral de la contienda presidencial<sup>25</sup>.

En definitiva, todos los partidos parecían estar conscientes de la necesidad de empezar a proyectarse hacia el futuro inmediato. Lo que sí puede ponerse en duda es el grado de comprensión que han logrado alcanzar los partidos en cuanto a que esa proyección guarda relación directa con los resultados de su desempeño político. Muchos ajustes, planes y diseños estratégicos pueden hacer las instituciones partidarias, pero de nada servirán tales planes si no están lo suficientemente bien articulados con su gestión gubernamental, como pareció ocurrir durante 1997.

En la reestructuración llevada a cabo en abril, ARENA decidió jugarse dos cartas notablemente contradictorias. Una de ellas fue la apuesta a la novedad. El arribo a las filas areneras de personalidades como Roberto Murray Meza pretendía darle al partido la imagen de que no sólo se había dado un reacomodo real en sus estructuras, sino también de que ese reacomodo constituía la superación de las líneas “duras” en función de procurar un instituto político más moderado, abierto y moderno. La otra de las apuestas —aún más llamativa que la anterior— fue la reinserción del ex presidente Alfredo Cristiani a la presidencia del COENA, con lo cual ARENA aceptó que era necesario reivindicar las líneas ortodoxas de la derecha en el interior del partido<sup>26</sup>.

Así, mientras que, por un lado, el partido gobernante promulgaba sin cesar su interés en modificarse internamente y replantear sus posturas, por el otro reincorporaba figuras cuya sola presencia en el partido implicaba ya el fortalecimiento de la tradición. Los tan mencionados deseos de ARENA de “reestructurarse” no se tradujeron nunca en una mayor eficacia gubernamental. El partido oficial no cambió en nada; más bien, pareció quedarse detenido

23. Ver “Los partidos políticos ante las elecciones presidenciales de 1999”, *Proceso*, No 752, El Salvador, 9 de abril de 1997, p. 4.

24. Ver “Reestructuración en ARENA”, *Proceso*, No 753, El Salvador, 16 de abril de 1997, p. 4.

25. Ver “A propósito de la Convención Nacional del FMLN”, *Proceso*, No 786, El Salvador, 10 de diciembre de 1997, p. 4.

26. Ver González, L. A. “Las críticas de derecha a la reestructuración del COENA”, *ECA*, No 587, septiembre, 1997, p. 901.

en el problema de recuperar a toda costa una fortaleza que a lo largo del año vio cada vez más debilitada.

Por su parte, el FMLN develó, durante la Convención Nacional, una faceta hasta entonces desconocida: la capacidad de adecuar su dinamismo interno a las exigencias impuestas por las circunstancias. En esa Convención, el Frente dio un giro inesperado al procurar el ascenso a su dirigencia de una tendencia cuyos miembros se empeñaban en llamar moderada. Curiosamente, el predominio de la vertiente moderada o "progresista" venía a caer como "anillo al dedo" al partido de izquierda en esa coyuntura específica. No hay que olvidar que la Convención Nacional del FMLN se llevó a cabo justo en el marco de las acusaciones, proferidas en su contra, de haber participado en los secuestros de públicas y/o adineradas personalidades<sup>27</sup>.

Ya no es posible saber a ciencia cierta por qué el FMLN eligió la línea "progresista" y desechó la tendencia ortodoxa. Es probable que el triunfo de aquella hubiera sido arreglado de antemano con el objeto de amainar la tempestad que la acusación de estar vinculado con los plagios le trajo al partido. Pero es probable también que la existencia de dos alas distintas y bien marcadas en su interior sea una realidad que amenace con provocar tensiones en el futuro. Como quiera que sea, lo cierto es que, al igual que ARENA, el principal partido de izquierda parece estar más preocupado por impulsar sus "figuras" y definir sus "tendencias" que por apuntalar sus propuestas en proyectos concretos que constaten su interés por "el bien del país". Tampoco el FMLN ha caído en la cuenta de que sus amplias posibilidades de llegar a la presidencia en 1999 pueden verse sensiblemente menguadas si continúa evadiendo la necesidad de dar unidad a sus aspiraciones políticas y a su gestión en la Asamblea Legislativa y las alcaldías.

Resulta claro, pues, que consolidarse y responder a las demandas de la sociedad son dos aspectos que los partidos no pueden hacer conjuntamente, y así atentan contra uno de los requisitos de la insti-

tucionalización democrática: el fortalecimiento interno de los partidos. El divorcio entre consolidación y respuesta a las demandas de la población constituye una amenaza porque, en un orden democrático, estas dos caras no pueden ser entendidas la una sin la otra.

En resumen, puede decirse que el sistema político ha dado pasos significativos hacia la consolidación de la democracia. El reordenamiento del panorama político es quizá el más importante de ellos. Sin embargo, los dinamismos políticos demuestran que la democratización salvadoreña se encuentra apenas en sus fases más incipientes. Primero, porque el fortalecimiento de las relaciones entre el sistema político y la sociedad civil no se ha dado aún; segundo, porque los partidos no han logrado una consolidación plena y, por el contrario, parecen fragmentarse cada vez más; tercero, porque no se ha alcanzado un nivel satisfactorio de participación ciudadana; y, cuarto, porque el pluralismo partidario es pobre todavía. Así las cosas, se

puede concluir que la instauración de la democracia continuará siendo el desafío fundamental del sistema político nacional a corto y mediano plazo.

### 3. Situación económica

Probablemente, en materia económica, el aspecto más destacable de 1997 fue la obtención

de una tasa inflacionaria que se situó por debajo de las proyecciones monetarias-financieras. Igualmente, los resultados en el campo del crecimiento económico y del sector externo también sobrepasaron las expectativas de los agentes económicos. Los primeros datos ofrecidos por el Banco Central de Reserva (BCR) muestran que 1997 fue un buen año para los fines de la estabilización macroeconómica. La meta de crecimiento fue alcanzada, la inflación estuvo muy por debajo de lo programado y se acumularon más reservas internacionales netas (RIN) de las que se esperaban. Frente a este alentador panorama, la conclusión obvia sería que las reformas económicas implementadas a finales de la década de los ochenta comenzaron a rendir sus frutos; sin embargo, ésta es una postura muy discutible.

---

Aún al aceptar que existen signos de consolidación de la estabilidad macroeconómica, estos no implican el incremento sostenido de la producción, el empleo, los ingresos y la satisfacción de las necesidades básicas.

---

27. Ver cita 25.

Aún al aceptar que existen claros signos de consolidación de la estabilidad macroeconómica, estos no se traducen necesariamente en condiciones para el incremento sostenido de la producción, el empleo, los ingresos y, consecuentemente, de la satisfacción de las necesidades básicas. Para 1997, al igual que ocurrió hace siete u ocho años, puede notarse que los grandes logros macroeconómicos que se atribuye al gobierno dependieron casi totalmente del flujo de divisas desde el exterior. La estabilidad del tipo de cambio, la acumulación de las reservas internacionales netas y la reducción de la tasa inflacionaria fueron posibles solamente por las remesas familiares, donaciones y empréstitos. El mismo crecimiento económico dependió de la mayor capacidad de consumo de las familias receptoras de remesas familiares.

En este punto, es pertinente mencionar que no todos los indicadores son igualmente alentadores. Existen limitantes para el crecimiento y la estabilidad económicos que se originan en los sectores público y financiero. El sector público, pese a la reforma tributaria regresiva implementada durante la década de 1990, continúa mostrando su sempiterna tendencia hacia el déficit fiscal; por su parte, el sector financiero, aún a despecho de las bajas tasas de inflación observadas durante los últimos años, se muestra renuente a reducir significativamente las tasas de interés, con lo cual incide negativamente sobre los niveles de inversión y crecimiento. Una visión más objetiva del comportamiento económico puede obtenerse al tener en cuenta aspectos críticos relacionados con el papel de los flujos externos de divisas, el empleo, los salarios y las tasas de interés.

### 3.1. Producción y empleo

Difícilmente puede negarse que el crecimiento económico es un elemento indispensable para el desarrollo económico y social; por ello, una tasa de crecimiento del producto interno bruto del 4 por ciento en 1997 es, innegablemente, un buen resultado. Es totalmente válido también señalar que la calidad del crecimiento económico en El Salvador es baja, especialmente si consideramos que se ha logrado a partir del sector terciario, sin desarrollar las capacidades productivas de los sectores agropecuario e industrial. Más aún, en el caso del sector agropecuario, se registraron importantes efectos negativos sobre la producción de granos básicos, café e inclusive azúcar debido al fenómeno "El Niño", el cual se tradujo en una perjudicial sequía y lluvias extemporáneas que dañaron severamente los cultivos. De acuerdo con datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, en el caso de los granos básicos, se estima una pérdida aproximada del 24 por ciento de las cosechas; en el caso del café, de entre el 5 y 20 por ciento; y en el caso de la caña de azúcar, cerca del 20 por ciento. Un dato consolidado de las pérdidas en el sector agropecuario es de aproximadamente del 2 por ciento del producto interno bruto.

Las elevadas cifras de crecimiento obtenidas durante los últimos años no reflejan que éste se ha concentrado en los sectores comercial y financiero, los cuales no generan bienes transables y poco contribuyen a la estabilidad de la balanza comercial. Al mismo tiempo que se obtienen tasas globales de crecimiento del 4 por ciento, el sector agropecuario se encuentra en una permanente crisis, al grado que los volúmenes de producción de los principales cultivos han decaído durante la década de 1990 (ver Tabla 1).

**Tabla 1**  
**Volúmenes de producción de los principales cultivos**

Producto/Año	1992	1993	1994	1995	1996
(Miles de quintales)					
Mafz	15374	13716	10405	14148	13468
Frijol	1354	1367	1344	1121	1287
Arroz oro	1017	1052	913	722	781
Maicillo	4656	4410	3957	4369	3957
Café	3631	3308	3076	3040	3056
Algodón oro	97	79	41	0	0
(Miles de toneladas)					
Caña de azúcar	4464	4148	3929	3875	4036

Fuente: Banco Central de Reserva, revista trimestral, San Salvador, julio-agosto-septiembre, 1997.

La evolución del empleo durante 1997, al igual que en otros años, se ha ausentado de la evaluación económica del gobierno. Datos alternativos, elaborados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), muestran una tasa de crecimiento del 4 por ciento en el producto interno bruto, pero al mismo tiempo señalan que, entre 1996 y 1997, las tasas de desempleo se incrementaron del 7.7 por ciento a más de 8 por ciento<sup>28</sup>. Este dato, conjuntamente con la elevada tasa de subempleo (cerca del 50 por ciento), es muestra palmaria de cómo el crecimiento en sí mismo no es sinónimo de mayor bienestar. Además del comportamiento cuantitativo del empleo, algunas consideraciones sobre su dimensión cualitativa pueden aclarar aún más los datos sobre crecimiento económico.

Dentro del sector industrial, la actividad más dinámica en la generación de empleo ha sido la maquila de ropa, manejada fundamentalmente dentro de zonas francas y recintos fiscales, los cuales se dedican totalmente a la producción exportable. El sector maquila ha experimentado un rápido crecimiento durante esta década, al grado de llegar a ser el principal generador de exportaciones. Sin embargo, los empleos generados por esta actividad son mal remunerados y presentan desfavorables condiciones de trabajo. La mayoría de los trabajadores de la maquila textil recibe únicamente el salario mínimo, debe aceptar jornadas extenuantes de trabajo y, en muchos casos, deficientes condiciones de salubridad. No es extraño que las empresas de este ramo hayan sido principal epicentro de intensos conflictos obrero-patronales a lo largo de la década de los noventa.

El empleo en el sector rural, por otra parte, continúa dependiendo fundamentalmente de los cultivos tradicionales de exportación, tales como el café y el azúcar, lo que explica su carácter estacional; es decir, que sólo se realiza durante tres meses al año. Los restantes meses, la mayoría de la población rural se enfrenta a una sempiterna situación de desempleo, subempleo y pobreza, adicionalmente exacerbada por

la pérdida de importancia de la producción agropecuaria dentro del producto interno bruto y, para la cosecha 1997-1998, por las pérdidas provocadas por "El Niño"<sup>29</sup>.

### 3.2. Precios y salarios

Según los datos del Banco Central de Reserva, para 1997 la tasa de inflación habría sido de tan sólo 1.9 por ciento para finales de 1997. Esta sería la tasa de inflación más baja de los últimos 20 ó 25 años y se encontraría muy por debajo de las estimaciones de entre 5 y 7 por ciento contenidas en el programa monetario y financiero de 1997<sup>30</sup>. De ser exacto el dato de inflación, el deterioro de los ingresos y salarios durante 1997 habría disminuido en relación a 1996, lo cual no implica, empero, que la tendencia hacia el deterioro de los salarios reales se detuvo. El dato más relevante en torno a los salarios es la congelación del salario mínimo en los niveles fijados en 1995, lo cual implica que el salario mínimo real ha experimentado un importante deterioro al cierre de 1997. Actualmente, el salario mínimo nominal para el área urbana es de 1,155 colones; así, sólo de aplicar la inflación acumulada en 1996 y 1997, tendríamos que los salarios mínimos reales habrían perdido más de un 8 por ciento de su valor real.

Para 1997 no se efectuaron ajustes del salario mínimo, pero se iniciaron conversaciones en esta línea entre representantes del gobierno, empresa privada y sector laboral. La propuesta gubernamental, presentada por personeros del Ministerio de Trabajo, se ha centrado hasta ahora en la adopción de una política salarial basada en la productividad de los trabajadores, pese a que aún no se cuentan con indicadores fiables de la misma. En lo tocante a los salarios de los empleados públicos, la recomendación del Presidente del Banco Central de Reserva es que estos se congelen para controlar el déficit fiscal que, por ahora, es el punto más cuestionable del desempeño de la macroeconomía<sup>31</sup>.

28. "CEPAL: repunte economía aún es incipiente", *La Prensa Gráfica*, 19 de diciembre, 1997, p. 36.

29. Mayores detalles sobre la subutilización de la mano de obra pueden consultarse en Briones, C., "Mercados de trabajo y subutilización de la mano de obra en El Salvador", *Realidad Económico Social*, No 5, septiembre-octubre, 1988, pp. 369-400; Flores, R., "La concentración de la actividad económica y el problema ocupacional", *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, No 4, julio-agosto, 1985, pp. 230-238.

30. Banco Central de Reserva. *Boletín Económico*, No 104, año 9.

31. "BCR mantiene el tipo de cambio", *El Diario de Hoy*, 6 de diciembre 1997, p. 20.

### 3.3. Sector público

En lo tocante a las finanzas públicas, el Programa Monetario y Financiero se proponía llevar el déficit fiscal hasta un nivel del 1.1 por ciento del producto interno bruto<sup>32</sup>, sin embargo, de acuerdo con los datos del mismo Banco Central de Reserva, se estima que el déficit fiscal para 1997 fue de 1.8 por ciento del producto interno bruto, el cual, aunque inferior al nivel alcanzado en 1996, aún se encuentra a niveles elevados. Según el Banco Central de Reserva, esta situación obedecería a la política seguida por el Ministerio de Hacienda, al cual se le atribuye la creación de las mayores presiones para el incremento del gasto público y la permanencia, e inclusive ampliación, de las deficiencias en la recolección de impuestos. Para argumentar esto último, el Banco señala que para 1997 se obtuvo una tasa de carga tributaria del 10.6 por ciento del producto interno bruto, la tasa más baja de los últimos cuatro años. Para solucionar la problemática del desequilibrio fiscal, el Banco recomienda medidas como: reducir el endeudamiento externo, la congelación de los salarios de los empleados públicos y, finalmente, abstenerse de reducir el Impuesto al Valor Agregado (IVA), tal como lo propusieron sectores de la oposición política<sup>33</sup>.

El control del déficit fiscal es, sin lugar a dudas, el punto más problemático para el gobierno. Pese a que, con la implementación de diferentes medidas de reforma tributaria, se pretendía resolver la problemática del déficit fiscal, lo cierto es que únicamente se han sustituido algunos impuestos por otros, sin que el impacto final haya sido significativo para elevar los ingresos tributarios y reducir el déficit fiscal. Aunque se introdujo el IVA en 1992, con una tasa del 10 por ciento que luego se elevó a 13 por ciento, paralelamente, se eliminaron los impuestos al patrimonio y a las exportaciones de café y, al mismo tiempo, se redujo drásticamente el impuesto sobre la renta de personas jurídicas, al consumo y a las importaciones. Para 1997, el IVA representó más del 50 por ciento del total de ingresos tributarios, mientras que los impuestos a las importaciones han presentado tendencia hacia la disminución, lo cual podría acentuarse en los próximos años como resultado de la desgravación arancelaria.

Aunque, en un principio, el IVA ha implicado importantes alzas en los ingresos tributarios, éstas han sido contrarrestadas por la caída de los ingresos generados por otros impuestos, así como por la pérdida de dinamismo económico experimentado desde mediados de 1995. No es de extrañar, entonces, que el coeficiente de carga tributaria se haya reducido en 1997. El bajo crecimiento del citado coeficiente resulta especialmente cuestionable si se considera que se han introducido impuestos que gravan fundamentalmente a los sectores consumidores, con limitada capacidad económica, y no al sector empresarial, de mucha mayor capacidad adquisitiva.

### 3.4. Sector externo

El incremento de las remesas internacionales netas es otro elemento positivo del contexto ma-



32. Banco Central de Reserva, *op. cit.*

33. Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). "Plataforma electoral para las elecciones legislativas y municipales de 1997. Compromiso básico", *ECA*, No 576, octubre, 1996, pp. 965-967.

croeconómico reseñado por el Banco Central de Reserva. La situación sería tan bonancible que, durante 1997, se habría rebasado la meta inicial de 100 millones de dólares de incremento en el saldo de las remesas internacionales netas, llegando a obtenerse un incremento final de más de 225 millones de dólares. Aquí cabe señalar que el comportamiento de estas remesas no obedeció en realidad a ninguna política del Banco Central de Reserva; más bien fue resultado del flujo de transferencias privadas, especialmente remesas familiares.

Prueba de lo anterior es que el saldo de la balanza comercial continuó siendo negativo, lo cual implicó que el país importó más de lo que exportó. Así, durante 1997 se estima que las exportaciones alcanzaron los 2,765 millones de dólares, mientras que las importaciones totalizaron 4,040 millones de dólares, es decir, que el déficit de la balanza comercial fue de 1,275 millones de dólares. En 1996, el déficit de la balanza comercial fue de 1,338 millones de dólares, lo cual quiere decir que se suscitó una pequeña reducción, atribuible en parte a un incremento en los precios del café y, especialmente, a una reducción en las tasas de crecimiento de las importaciones.

Cabe destacar que el desequilibrio de la balanza comercial (1,275 millones de dólares) es bastante similar al valor estimado de las remesas familiares equivalentes a 1,221.6 millones de dólares. Si se suman más de 200 millones de dólares en concepto de donaciones y empréstitos que han ingresado al país, el saldo se vuelve positivo y es perfectamente posible un incremento de las remesas internacionales netas. Estos datos evidencian que el incremento de estas remesas no se debe a una economía que genera por sí misma los flujos monetarios necesarios. No se cuenta con un aparato productor de exportaciones y para equilibrar el saldo externo se depende de las transferencias de divisas realizadas por la mano de obra nacional que labora en el exterior y de la afluencia de capitales externos.

Otro factor externo que atenúa las tendencias desequilibrantes de la balanza comercial, digno de mencionar, son las exportaciones de maquila textil. Se estima que para 1997, las exportaciones de

maquila alcanzarán cerca del 44 por ciento de las exportaciones totales<sup>34</sup>. En este escenario, es claro que el mantenimiento del tipo de cambio no es un resultado de la política económica, sino de la masiva afluencia de divisas, que en nada se relacionan con las exportaciones. Para el sector exportador, la coyuntura que se suscitó en 1997 pudo haber restado estímulos a su producción, en la medida que el tipo de cambio estable, combinado con la inflación nacional, restó competitividad a las exportaciones.

### 3.5. Sector monetario-financiero

Durante 1997, el crecimiento del crédito se mantuvo dentro de los parámetros definidos por el Banco Central de Reserva; es decir, a un nivel máximo del 16 por ciento, muy por debajo de los niveles del 30 por ciento observados hasta 1994, cuando el crecimiento económico anual llegó a ubicarse en un rango de entre 6-7 por ciento. No cabe duda que las restricciones al crecimiento del crédito establecidas por el Banco Central de Reserva han estado claramente ligadas a la reducción de las tasas de crecimiento del producto interno bruto experimentadas desde la segunda mitad de 1995. El mayor problema que se generó en el sector monetario-financiero, empero, tuvo que ver no tanto con el nivel de expansión del crédito, sino con los injustificables niveles de las tasas de interés impuestos por las instituciones que conforman el sistema financiero nacional. Mientras las tasas nominales pasivas se mantuvieron en niveles inferiores al 10 por ciento e, incluso, del 4 por ciento para cuentas de ahorro, las tasas nominales activas llegaron a superar con creces el 20 por ciento.

Esto resulta aún más evidente si consideramos las pronunciadas caídas de las tasas inflacionarias y el elevado nivel de liquidez de las que, de acuerdo con el mismo Banco Central de Reserva, gozaría el sistema financiero. Aquí es importante destacar que para 1996, las tasas de inflación fueron del 7.4 por ciento, y para finales de 1997 se esperaba que fuera de sólo 1.9 por ciento; pese a ello, la tendencia de las tasas de interés activas promedio fue hacia el alza o, en el mejor de los casos, hacia la estabilización.

34. "Maquila exportó 1,030 millones", *La Prensa Gráfica*, 30 de diciembre 1997, p. 1-B.

**Tabla 2**  
**Principales indicadores económicos 1997**

Inflación (%)	1.9
Crecimiento del PIB real (%)	4
Crecimiento de exportaciones (sin café) (%)	26.3
Exportaciones de maquila (U\$)	1,030
Déficit en la Balanza Comercial (en dólares)	1,275
Remesas familiares (en dólares)	1,221.6
Saldo de RIN (en dólares)	1,325
Déficit fiscal/PIB (%)	1.8
Crédito respecto al PIB (%)	39.3
Depósitos respecto al PIB (%)	44.1
Deuda externa/PIB (%)	24.3
Carga tributaria/PIB (%)	10.6

Fuente: Banco Central de Reserva.

La problemática de las tasas de interés repercutió no solamente en la rentabilidad de las empresas financieras, sino también en el nivel de inversión y, consecuentemente, en la producción. Mientras las empresas financieras incrementaron su rentabilidad y sus tasas de crecimiento, el resto de sectores económicos enfrentaron mayores costos financieros, menores niveles de inversión y caída de la tasa de crecimiento de su producto interno bruto sectorial. Tasas de interés elevadas son propias de una situación de recesión económica, tal como la experimentada los últimos dos años.

### 3.6. Política social

Los dos gobiernos de ARENA han propuesto amplios planes de fomento del desarrollo social, como medio de compensar los efectos del ajuste y

La composición del presupuesto revela que uno de los mayores vacíos de los programas de gobierno se encuentra en el área del fomento del desarrollo social.

favorecer a los sectores más pobres de la sociedad<sup>35</sup>. El actual gobierno presentó un Plan de Desarrollo Social en el cual el elemento que más llamaba la atención era la propuesta de elevar el gasto social hasta que éste llegara a representar el 50 por ciento del presupuesto general de la nación<sup>36</sup>. Paradójicamente, la dinámica observada en 1997 —al igual que en los dos años anteriores— dista mucho de esta declaratoria.

Al examinar el anteproyecto del presupuesto general de la nación para 1998 se observa que, a pesar de un incremento a la asignación del ramo educativo, en conjunto, las ramas consideradas dentro del gasto social (educación, salud, vivienda y trabajo) disminuyeron su participación porcentual en el total del presupuesto. En 1996 y 1997 se destinó un 24.35 y un 25.1 por ciento para gasto social, respectivamente, mientras que para 1998 se espera que el gasto social alcance únicamente el 24.5 por ciento del total del presupuesto. Este porcentaje resulta de sumar el porcentaje asignado a educación (16.1 por ciento), salud (7.9 por ciento), vivienda (0.2 por ciento) y trabajo (0.3 por ciento)<sup>37</sup>.

En lugar de incrementar la asignación para gasto social, tal como lo propone el plan de desarrollo social, el anteproyecto del presupuesto para 1998 lo retrocedería a los niveles de hace 2 años. Dentro de este comportamiento, lo más cuestionable es la reducción del porcentaje

asignado a la salud. Este pasará de representar un 8.6 por ciento en 1997, a representar tan sólo un 7.9 por ciento en 1998<sup>38</sup>. Pese a que se aumentó su presupuesto en 16 millones de colones, éste fue proporcionalmente menor al experimentado por el presupuesto total y, por ello, no impidió que la participación porcentual de la rama disminuyera.

35. Ver Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. *Plan de desarrollo económico y social 1989-1994*, MIPLAN, 1990; Armando Calderón Sol, "Plan de Desarrollo Social", *ECA*, No 557, marzo, 1995, pp. 296-297.

36. Calderón Sol, Armando, *op. cit.*

37. Ver Romano, L. E., "El presupuesto de la nación para 1997", *ECA*, No 576, octubre, 1997, pp. 921-924; *Proceso*, "El presupuesto general de la nación para 1998", No 776, El Salvador, 1 de octubre de 1997, pp. 7-9.

38. Ver "El presupuesto general de la nación para 1998", *Proceso*, No 776, El Salvador, 1 de octubre de 1997, pp. 7-9.

Al examinar los restantes componentes del gasto social (trabajo y vivienda) destaca que estos se mantuvieron prácticamente en los mismos niveles porcentuales de 1997. No obstante, resulta significativa la reducción de cerca de 1.2 millones en el presupuesto de vivienda y desarrollo urbano, no por su monto, sino por el contexto en que se opera. Este ramo apenas recibe un 0.2 por ciento del presupuesto total, pese a que la vivienda es una de las necesidades sociales más ingentes.

La composición del presupuesto revela, nuevamente, que uno de los mayores vacíos de los programas de gobierno se encuentra en el área del fomento del desarrollo social. Por ejemplo, aunque no es necesario argumentar en torno a la insuficiencia y constante deterioro del sistema nacional de salud, en la práctica la asignación presupuestaria para esta rama resulta francamente incoherente, no sólo con las necesidades del país, sino también con el discurso oficial sobre el desarrollo social.

#### 4. Situación social

La delincuencia y sus conatos de solución acapararon, en 1996, la agenda de temas de discusión; ello implicó que asuntos trascendentales de la nación en el área social pasaran desapercibidos o no recibieran la debida atención. Es poco realista afirmar que en 1997 la delincuencia y la violencia han menguado hasta alcanzar niveles mínimos, o que ya se encontraron definitivamente los mecanismos acertados para combatirla; la violencia delincriminal, en sus más variadas expresiones, sigue presente en la sociedad salvadoreña<sup>39</sup>. Sin embargo, la profesionalización de la Policía Nacional Civil (pese a que en su labor haya que reconocer inexcusables errores) y la agilización de los procesos judiciales han ido alcanzado el nivel necesario para mitigar los efectos del flagelo<sup>40</sup>.

De 1997 hay que examinar, pues, las dinámicas sociales que están más allá del problema delincriminal; dinámicas que como éste son determinantes para el establecimiento de condiciones mínimas de convivencia y desarrollo social. De esta manera, en las líneas siguientes se hará, en primer lugar, un análisis de lo que ha sido la Reforma Educativa desde los procesos de evaluación que se

llevaron a cabo en 1997; en segundo lugar, un balance de los logros y desaciertos en la monumental tarea del ordenamiento de San Salvador; en tercer lugar, se analizará el tema de los sindicatos del país, centrándonos principalmente en sus actividades en torno al proceso de privatización; y, finalmente, se resumirá la trayectoria de dos de las figuras más importantes para la protección del medio ambiente: la Ley del Medio Ambiente y la transformación del SEMA en Ministerio de Medio Ambiente.

#### 4.1. Reforma Educativa, ¿en marcha?

Pocos pueden poner en duda que uno —si no el único— de los grandes aciertos y logros del gobierno en materia de desarrollo social ha sido el proceso de la Reforma Educativa. La participación de profesionales de prestigio y con sólida formación en la elaboración de los libros de texto y los proyectos curriculares básicos; la puesta en práctica del programa de "Escuelas Saludables"; la capacitación de maestros; pero, sobre todo, la reformulación del ideal educativo y la búsqueda de los recursos materiales y humanos para que éste alcance la vigencia práctica deseada, son signos de que el Ministerio de Educación ha puesto todo de su parte en la monumental empresa de levantar al sistema educativo salvadoreño del cieno en el que se hallaba inmerso desde hacía tantos años. Como es evidente, de estos destellos prometedores del inicio de la Reforma no puede afirmarse que ésta culminará con éxito. Para ello habrá que esperar más de un par de años. Sin embargo, el Ministerio de Educación ha tenido el suficiente tino como para dotar a la Reforma de un sistema de evaluaciones que le permita medir resultados y, de ser necesario, reorientar su rumbo.

En 1997, el Ministerio de Educación llevó a cabo dos procesos de evaluación, cada uno con objetivos diferentes: el primero, el PAES (Prueba de Aptitud y Aprendizaje para Egresados), que se aplicó el 10 de octubre a todos los estudiantes que se graduaban de bachilleres, como su nombre lo indica, es un mecanismo diseñado para medir el grado de conocimiento de los alumnos en cuatro áreas básicas: Matemática, Lenguaje, Sociales y

39. "La cultura de la violencia en El Salvador. La violencia y su magnitud, sus costos y los factores posibilitadores". ECA, No 588, octubre de 1997 (número monográfico).

40. Ver "Los derechos humanos en 1997", *Proceso*, No 788, El Salvador, 24 de diciembre de 1997, pp. 40-46.

Ciencia. El segundo, la evaluación de los institutos de educación superior, proceso que inició a mediados de este año y culminó en diciembre, pretendió ser un instrumento que, al diagnosticar el estado físico y académico de las universidades del país, hiciera evidente el grado de adecuación de éstas a las condiciones de operación de la Ley de Educación Superior.

En contraste con la evaluación a las universidades, el PAES tuvo como objetivo medir, primordialmente, no sólo las capacidades y habilidades cognitivas de la primera generación de estudiantes que experimentaron los cambios introducidos por la Reforma, sino también, por supuesto, el éxito o fracaso educativo de estos cambios. A primera vista, el resultado, ya de todos conocido, no fue muy alentador<sup>41</sup>. El promedio nacional fue de 6.16. Sin embargo, si se toma en cuenta que el porcentaje de los alumnos que obtuvo una calificación por arriba de siete fue el segundo más numeroso (un 35 por ciento); que el porcentaje de los graduados que obtuvo calificaciones entre dos y cuatro fue de tan sólo 12 por ciento y que la Reforma Educativa lleva en marcha únicamente dos años, los resultados no dan pie para afirmar que se va por mal camino. Así pues, el Ministerio de Educación, a nivel de educación media, ha empezado a cosechar frutos esperanzadores. No obstante, este optimismo y buenos augurios sobre la educación en el país encontraron serios reparos en la no poca polémica evaluación de las universidades.

Con el fin de hacer cumplir los requisitos mínimos de funcionamiento de los institutos de educación superior, exigidos por la Ley de Educación Superior, el MINED se embarcó, a partir de junio, en un proceso de inspección y calificación de la infraestructura y calidad académica de éstos. Según la Ley, entre estos requisitos mínimos están los siguientes: (a) "ofrecer al menos una carrera tecnológica; una carrera profesional a nivel superior que integre lo técnico, lo científico y lo humanístico; y no menos de cinco carreras profesionales que cubran homogéneamente las áreas científicas, humanísticas y técnicas..."; (b) "disponer de los planes de estudio adecuados y aprobados para los grados que ofrezcan, así como de los programas



correspondientes a los cursos, seminarios y prácticas requeridos"; (c) "realizar por lo menos un proyecto de investigación por año en las áreas que se ofrecen"; (d) "disponer de la adecuada infraestructura física: bibliotecas, laboratorios, campos de experimentación, centros de prácticas apropiados y demás recursos de apoyo necesarios para el desarrollo de las actividades docentes..."; y (e) "contar con una relación mínima de un profesor por cada treinta y cinco alumnos, sean éstos hora clase, tiempo parcial o tiempo completo; y una relación mínima de un profesor a tiempo completo por cada setenta y cinco alumnos"<sup>42</sup>.

Con el fin de constatar que las anteriores condiciones mínimas se mantengan en el interior de las diferentes universidades e institutos técnicos, el MINED, siguiendo las disposiciones de la misma ley, "efectuará evaluaciones periódicas para comprobar la calidad académica de las mismas...;

41. Ver *El Diario de Hoy*, 29 de octubre de 1997, pp. 8-9.

42. Ley de Educación Superior, Capítulo 34, en *El Diario Oficial*, Tomo 329, 20 de diciembre de 1995, pp. 229-230.

evaluará las instituciones de educación superior por lo menos una vez cada año alterno...; realizará una calificación anual de las instituciones... en cuanto a su calidad académica, costos, infraestructura y requisitos de ingreso. Esta calificación será divulgada ampliamente"<sup>43</sup>.

Por lo anterior, las universidades salvadoreñas enfrentaban un doble reto: por un lado, cumplir con las condiciones mínimas de funcionamiento, so pena de ser sancionadas o verse expuestas al cierre definitivo y, por el otro, enfrentar un proceso de calificación en el que quedarían expuestas a la luz pública por su adecuación o distancia de ciertos criterios de calidad académica. Como era de esperarse, fue el primero de estos dos puntos el que más dolores de cabeza les produjo a los responsables de conducir cierto tipo de universidades reconocidas por su improvisación académica; por su afán de expedir, fácilmente y sin garantías de ningún tipo, títulos de la profesión que se quisiese; por sus raquíticas infraestructuras y la inaudita incompetencia de sus docentes.

A principios de julio, el MINED ya había hecho público, aunque con renuencia a proporcionar nombres, que cerca de diez universidades privadas —calificadas como “pequeñas”— se encontraban bajo evaluación al haberse detectado en éstas “serias anomalías”. Entre ellas sobresalía el caso de la universidad de Administración y Negocios (UNAN), en la cual las irregularidades detectadas por el MINED —proporcionar títulos sin que los “estudiantes” hubieran cursado materia alguna, por ejemplo— trascendían incluso al campo penal, por lo cual la orden para su cierre definitivo sólo fue cuestión de tiempo. Como respuesta, algunos rectores de las llamadas “universidades pequeñas” plantearon algunas posibles soluciones, entre ellas: (a) formar agregados de pequeñas universidades con el objetivo de cumplir conjuntamente con los requisitos de funcionamiento impuestos por el MINED; es decir, unificar edificios, laboratorios y bibliotecas; (b)

eliminar carreras que necesitan de un respaldo tecnológico imposible de cubrir financieramente — las ingenierías, por ejemplo—, y (c) acudir a préstamos o al financiamiento externo.

En cuanto al primero y segundo puntos, es de señalar que, en primer lugar, la idea de formar *clusters* educativos pasaba por alto que el MINED exigía a cada institución el cumplimiento de condiciones mínimas; además, era difícil que a través de una simple suma cuantitativa de infraestructuras se lograra dar el salto a la calidad académica exigida por el Ministerio: una cosa es integrar bibliotecas maltrechas y otra muy distinta poseer una de calidad, que cumpla con las características de profundidad y exhaustividad bibliográfica de una colección de libros de altura. Por otra parte, contemplar como solución la eliminación de las carreras que no cumplían con el respaldo técnico requerido, evadía caer en la cuenta de que la calidad de los docentes de toda la universidad superaba los problemas meramente instrumentales de ésta: nada se solucionaba si el plantel de docentes continuaba

empantanado en la mediocridad intelectual y pedagógica.

---

los resultados de la evaluación y la manera en que el MINED los utilizó para sancionar a las universidades sólo produjeron decepción. Por un lado, los resultados de las evaluaciones sólo arrojaron datos cuantitativos.

---

Aún más interesante que la posibilidad de que las soluciones planteadas por las “universidades pequeñas” lograran pasar el examen del Ministerio de Educación, fue la justificación que se formuló con la intención de que

los mecanismos de evaluación del MINED fueran menos drásticos o rígidos con ellas. Para muchos rectores de las universidades en peligro de desaparecer, el Ministerio de Educación debía tomar en cuenta, en el momento de la evaluación, que las “universidades pequeñas” cumplían con una inobjetable función social: ser una alternativa de educación para aquellos estudiantes de pocos recursos económicos que no podían optar por universidades privadas con cuotas de escolaridad elevadas.

Según ese argumento, al desaparecer las “universidades pequeñas”, una buena parte de los estudiantes de educación superior tendría que

43. *Ibid.*, p. 231.

abandonar sus estudios y se formaría una especie de oligopolio educativo, conformado por las universidades con mayores recursos. Por otro lado, éstas últimas se verían tentadas a reducir su calidad de enseñanza al desaparecer la presión competitiva que ejercían las universidades extintas. Ante todo, hay que señalar que en materia de educación, dadas las implicaciones que a nivel individual y social se derivan de ella, no es posible justificar condiciones pésimas de formación a partir del precio que se exige por recibirla. Hacerlo implica seguir avalando el modelo de universidad de garaje que el Ministerio se ha comprometido a erradicar; además, es evidente que, profesionales graduados a todo vapor y sin las mínimas cualidades de capacidad y conocimiento, poco o nada podrán hacer en un ámbito en el cual la competencia laboral dista mucho de exigir la mera posesión de un título.

En definitiva, la problemática que afrontaban las llamadas “universidades pequeñas” ponía de manifiesto algunos de los equívocos tradicionales de la educación superior. La coyuntura delimitada por el proceso de evaluación se presentaba como el momento propicio para que fueran erradicados de las universidades —no sólo de las “pequeñas”— algunos de sus vicios más característicos. A finales de 1997, los resultados de la evaluación y la manera en que el MINED los utilizó para sancionar a las universidades sólo produjeron decepción. Por un lado, los resultados de las evaluaciones (por ejemplo, cuántos alumnos por maestro a tiempo completo, la relación de cuántos metros cuadrados de la universidad le correspondían a cada uno de sus estudiantes) sólo arrojaron datos cuantitativos<sup>44</sup>, y no aportaron mayores luces sobre la calidad de la enseñanza en el interior de las instituciones. Se supo cuál universidad era la más grande o la que poseía más docentes, pero no la relación de estos datos con un nivel de enseñanza óptimo o, al menos, tolerable.

Por otro lado, las medidas que adoptó el MINED con respecto a aquellas instituciones de educación superior que no llenaban los requisitos de operación fueron pálidas y flexibles. Aunque el MINED anunció, el 29 de diciembre, el cierre de cinco universidades privadas, 52 regionales y siete

institutos tecnológicos, no todo ello fue fruto de una aplicación estricta de la ley. De estas instituciones, la mayor parte cerraba sus operaciones por su propia voluntad y no por exigencia directa del MINED. ¿Cómo quedaba entonces el compromiso del Ministerio de Educación de aplicar todo el rigor que la ley permitía para clausurar las charadas de universidades que existen en el país? ¿Pesaron más los intereses económicos de los propietarios de las universidades que las exigencias de una educación de altura?

## 4.2. La ciudad de San Salvador y sus problemas

1997 prometía ser el año en el que San Salvador y sus zonas aledañas se redimiría del caos en el que con tesón admirable se hunde cada vez más. Por un lado, se preveía la llegada de una nueva administración edilicia que resolvería algunos de los problemas más acuciantes de la capital<sup>45</sup>; por el otro, se esperaba que en este año se llegara a un resolución definitiva del Reglamento de Transporte Terrestre, el cual vendría a ordenar y reglamentar el tránsito de automotores por los cuellos de botella que componen San Salvador. Ni una cosa ni la otra se hicieron efectivas.

Con el gane electoral de la Alcaldía de San Salvador por parte de la coalición opositora, arribó al puesto de edil Héctor Silva, médico de profesión, aparentemente libre del pasado oprobioso de un personaje quemado en la política local. Silva, repitiendo hasta el cansancio que contaba con un equipo municipal de lujo, prometía enmendar los errores de las anteriores administraciones (terminar con la corrupción y el tráfico de influencias, entre otros males) y comandar una que de manera consensual llevara a cabo los proyectos necesarios para eliminar problemas como el tratamiento de la basura, el ordenamiento de las ventas callejeras y la señalización de las principales arterias, entre otros.

El nuevo equipo municipal no tardó mucho en darse cuenta de que la magnitud de los problemas capitalinos distaban en mucho de tener una solución simple; que ideales como el de la concertación y

44. Ver Suplemento de Educación Superior, *La Prensa Gráfica*, 29 de octubre de 1997.

45. Ver “Los retos del futuro alcalde de San Salvador”, *Proceso*, No 749, El Salvador, 12 de marzo de 1997, pp. 7-8.

la libre participación ciudadana eran simples clichés idílicos en una sociedad no comprometida con su propio desarrollo y sin ideas propias y acertadas de cómo alcanzarlo<sup>46</sup>. El proyecto de impulsar una "administración abierta" fracasó estrepitosamente cuando se trató de entablar negociaciones con los pobladores de Nejapa y Tonacatepeque para la instalación del nuevo relleno sanitario; cuando se intentó delimitar los puestos para las ventas callejeras que pueblan todo el centro capitalino; cuando se coló a la prensa el plan municipal de impuestos, el cual, aumentando las tasas tributarias para la industria y la empresa, pretendía ser la fuente de financiamiento para el desarrollo municipal<sup>47</sup>.

No obstante, siendo justos, no todo el peso del fracaso de la nueva administración edilicia recae sobre el idealismo desmedido de Silva y su equipo. El primer gran problema externo que tuvo que afrontar el alcalde fue la bancarrota en que quedaron las finanzas municipales luego de la administración de Mario Valiente (bancarrota de la cual tampoco se salvaron las otras municipalidades heredadas por ARENA)<sup>48</sup>; así, pues, el alcalde debió empezar con recursos insuficientes para cumplir con sus promesas electorales.

Otro problema, como ya se mencionó, fue la poca receptividad de la población ante los planes de Silva. Esta actitud quedó suficientemente demostrada con la vigorosa y desmesurada oposición de las gremiales de empresarios e industriales ante el plan tributario impulsado por la alcaldía; el mensaje de éstas fue claro: el compromiso de los empresarios e industriales de la nación con el desarrollo social se extendía todo lo que se quisiera, siempre y cuando no les correspondiera a ellos pagar parte de los costos que dicho propósito trajera consigo.

Finalmente, uno de los obstáculos a la administración de Silva fue la oposición que a sus proyectos —al menos a los más importantes de

ellos: la planta procesadora de desechos y el proyecto tributario— se ejerció desde el sector de la Asamblea Legislativa y las alcaldías controlado por ARENA. Pero lo anterior no puede constituirse en una justificación que libre de responsabilidades a la administración de Héctor Silva de su ineficiencia. No obstante, el camino que le falta por recorrer en su gestión es aún largo y cuenta con la ventaja de que dispondrá de más fondos si fructifica la propuesta de asignar un 6 por ciento del presupuesto de la nación a las alcaldías. Con la experiencia adquirida en 1997 y con los renovados recursos económicos del siguiente, Silva tendrá poco que decir para excusar los futuros fracasos que se den en 1998.

En lo que respecta al ordenamiento vial de la capital, y del país en general, la entrada en vigencia del Reglamento de Transporte Terrestre enfrentó una prórroga más, por lo que se deberá esperar hasta enero de 1998 para que entre en funciones<sup>49</sup>. Todo parece indicar que el nuevo retraso obedeció a la presión que ejercen los gremios de transporte público para hacer menos rígidas disposiciones como la regulación del año y modelo mínimos para que un autobús o microbús pueda prestar servicio al público; el control en el otorgamiento de las líneas de transporte; el control y la sanción de aquellas unidades que contaminan el ambiente, y la obligación de adquirir un seguro obligatorio para daños a terceros.

Sin embargo, la ausencia del Reglamento General de Transporte no fue obstáculo para la aplicación estricta de su contraparte, la Ley de Tránsito, y la ejecución de programas de control de consumo de drogas. Hasta octubre, la División de Tránsito de la Policía Nacional Civil (PNC) había impuesto 187 mil esquelas por violaciones diversas a la Ley de Tránsito, las cuales, en conjunto, aportaron más de 9 millones de colones al Fondo General de la Nación<sup>50</sup>. Por otro lado,

46. Ver "Los primeros treinta días de Héctor Silva: retos y problemas", *Proceso*, No 759, El Salvador, 28 de mayo de 1997, pp. 10-12.

47. Ver "El proyecto de recaudación tributaria de la Alcaldía de San Salvador", *Proceso*, No 783, El Salvador, 19 de noviembre de 1997, pp. 6-7.

48. Ver "La corrupción de las pasadas administraciones municipales de ARENA", *Proceso*, No 760, El Salvador, 4 de junio de 1997, pp. 7-8.

49. En 1998, la aprobación del Reglamento de Transporte Terrestre fue de nuevo prorrogada, por lo que la fecha de su aplicación continúa siendo incierta.

50. Ver *El Diario de Hoy*, 15 de diciembre de 1997, p. 53.

durante 1997, el Viceministerio de Transporte se embarcó en un proyecto de reordenamiento del flujo vehicular, a través del cual se modificó el sentido de circulación de las principales arterias de la capital; se señalaron muchas calles e instalaron nuevos semáforos que reemplazaron a una gran cantidad que ya eran obsoletos.

Obviamente, muchas medidas llevadas a cabo en 1997 no fueron de la complacencia de los propietarios de automotores, especialmente de los propietarios de autobuses y microbuses, sobre los que recayó el grueso de las multas impuestas. Pero, como lo han demostrado los fracasos en las campañas de concientización a los buseros y microbuseros, la única vía para hacer imperar el orden —al menos hasta que la civilidad sea acogida por ellos— es la de la sanción económica. Y ante ello difícilmente pueden ponerse objeciones. Sólo basta observar la reducción sensible del número de unidades de transporte público que circulan con las puertas abiertas o hacen paradas en lugares no apropiados, para darse cuenta de que la dura aplicación de sanciones económicas es hasta ahora la única manera de poner cierto orden en el caos vehicular de la ciudad y el país.

Pese a que la vigencia del Reglamento de Transporte Terrestre fue de nuevo pospuesta, los puntos anteriormente señalados dan pie para esperar con optimismo 1998. Aunque tuvo que pasar mucho tiempo para que la gestión de Julio Valdivieso, titular del ramo de transporte, empezara a dar frutos, sus aciertos en este año tienen que ser reconocidos.

### 4.3. ¿El fin de los sindicatos?

1997 fue el año de la privatización de ANTEL. Fue el año en que ANTEL desaparece para dar paso a la Compañía Telefónica de El Salvador (CTE S.A de C.V.), a la cual, luego de la subasta del primero, se le unirán socios estratégicos (inversionistas privados). ¿Cuál fue el peso que tuvieron los empleados de la ex telefónica nacional en el proceso de privatización? La respuesta es simple y llana: poco o ninguno. Las copiosas manifestaciones en contra de la privatización de las entidades nacionales en 1995, las pocas y más esporádicas de 1996 y las casi inexistentes de 1997 se disolvieron, finalmente, en la aparente irreversibilidad del proceso, ante el cual incluso

los partidos de oposición se han sumado, so pena de verse excluidos de las agendas de discusión legislativas. Posiblemente, los sindicalistas pensaron que, con la nueva recomposición de fuerzas en el interior de la Asamblea Legislativa, la privatización podría detenerse. Al menos así lo aseguraba en su campaña electoral su hasta entonces contraparte político: el FMLN.

La presunción no era del todo equivocada. El Frente pudo, en un momento dado, asestar un golpe a la privatización de ANTEL al encabezar la derogatoria de su ley para someterla a estudio. Sin embargo, los recambios que luego se darían en el sector de la oposición de la asamblea, sumado al hecho de que la mayoría de los partidos que lo componían fueron adheriéndose a la propuesta de la venta, fueron dejando lo suficientemente aislado al FMLN como para que éste al final cediera en su negativa de vender ANTEL<sup>51</sup>.

A partir del momento en que el proceso de privatización de la telefónica se vio ya libre de obstáculos en la asamblea, los 4 gremios sindicales de ANTEL enfrentaron una disyuntiva: o negociar un retiro medianamente honorable (obviamente los sindicatos desaparecerían con la venta de la autónoma) o persistir en sus discursos vacíos y anacrónicos, con lo cual, con toda seguridad, se verían excluidos del proceso. En noviembre, dos de los sindicatos de ANTEL (entre ellos, el principal y más duro opositor al proceso, ASTTEL) hicieron lo más inteligente o lo más pragmático —véase como se quiera—: entablaron una negociación con los principales encargados de la modernización del ente a través de la cual se llegó al acuerdo de modificar el artículo 43 de la Ley de Privatización.

Entre otros puntos, el pacto significó que la garantía de estabilidad laboral de los ex trabajadores de ANTEL en la(s) nueva(s) compañía(s) de comunicaciones se redujera de 36 a 18 meses, trueque por el cual cada empleado recibiría una indemnización del 150 por ciento, estimándose para el cálculo todo el tiempo de servicio, hubiera sido éste ininterrumpido o no. De esta manera, cada trabajador recibió, el 29 de diciembre, un promedio de 100 mil colones. En definitiva, esta cifra fue la que dio el Estado para ofrecer ANTEL de manera más atractiva para los inversionistas, y fue la que recibió cada empleado por la decisión de los

51. Ver "ANTEL: ¿recta final o inicial?", *Proceso*, No 768, El Salvador, 6 de agosto de 1997, pp. 4-5.

sindicalistas de no verse al margen de un negocio de cifras millonarias. El tiempo se encargaría de mostrarle a los directivos de los sindicatos que tal acuerdo obedeció más a las necesidades internas del proceso de privatización que a su capacidad de negociación.

A principios de enero de 1998, se hizo público que las autoridades de la CTE habían despedido de sus puestos a 75 directivos de los sindicatos, entre ellos a Wilfredo Berríos, directivo de ASTTEL, quien hacía tan sólo un mes había participado en la modificación del artículo 43 y había declarado su total compromiso con los intereses de la nación, su compromiso con un proceso de privatización del cual él no sería obstáculo. La pregunta sobre cuál fue la causa de este hecho, a todas luces una maniobra del gobierno, nos remite a uno de los lastres más pesados de los sindicatos, que no les permite entablar negociaciones con resultados duraderos y satisfactorios: su atadura al pasado, su fiel apego a los discursos vacíos e ideologizados de la década de 1960 y 1970. ¿Cómo entenderse con sindicalistas que discurren desde categorías como lucha de clases, imperialismo y oligarquía cada vez que plantean demandas reivindicativas de carácter específico?

La desaparición de los sindicatos de ANTEL, ciertamente, obedece a la dinámica propia de la conversión de capital público a capital privado; sin embargo, buena parte de la responsabilidad de lo primero recae en los mismos sindicalistas. A su tiempo, debieron de haber mostrado el pragmatismo propositivo que sólo se dio a último momento. Cuando todavía era el período oportuno debieron haber abandonado su discurso confrontativo y románticamente arraigado en los setenta, para asumir uno nuevo, que posibilitara que la negociación entre los sindicalistas y los responsables de la modernización de ANTEL se diera en la misma lengua. Tal vez la confianza excesiva en el respaldo del FMLN a la iniciativa de no vender la telefónica fue lo que perdió a los sindicalistas, pues ello implicó que sólo al final se adoptara una actitud negociadora y propositiva. El repentino viraje de los directivos de los sindicatos de un "no absoluto a la privatización" a un "sí pero con concesiones", aunque más

que conveniente para los fines del Estado, sólo ha de haberlos presentado ante los funcionarios gubernamentales como un grupo de inestables que sólo iban en pos de su personal provecho.

Al margen de la dinámica de ANTEL, las actividades de los otros sindicatos se redujeron, siguiendo con la tradición de los últimos años, a esporádicas manifestaciones y huelgas, sin mayor impacto o trascendencia nacional (por ejemplo, la huelga del sindicato de salud o la manifestación del primero de mayo, que sólo fue una repetición de los *slogan* del año pasado y un calco en su contenido de la plataforma electoral del FMLN). La única actividad sindical digna de atención, por su novedad y talante social, fue la formación del Sindicato de Médicos Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (SIMETRISSS). Este sindicato surgió, el 24 de octubre, con la pretensión de asegurar el mejoramiento en la calidad de los servicios de salud que brinda el Seguro Social.

---

La lista de peticiones de SIMETRISSS deja entrever un sindicato que pretende alcanzar resultados que benefician a un gran sector de la población.

---

Con esta intención entregaron a María Julia Castillo, Directora General del ISSS, una lista de peticiones, entre las que se encontraban: racionalizar los recursos del ISSS; disminuir los gastos de operación mediante normas administrativas y

hospitalarias; una planificación técnica del crecimiento de la institución y la realización de una campaña de concientización de los asegurados.

La lista de peticiones de SIMETRISSS deja entrever un sindicato que, con un discurso similar al del gobierno, en lo que a modernización respecta, pretende alcanzar resultados que benefician a un gran sector de la población. En este sentido, SIMETRISSS se presenta como una organización social prometedora que, por el nivel de sus peticiones y la formación profesional de sus miembros, obligará al gobierno de Calderón Sol a entablar negociaciones serias, si no es que quiere caer en incongruencias con algunas de las ideas más queridas de su administración: modernización y racionalización de los recursos.

#### 4.4. El medio ambiente en espera

Dos de los puntos claves que en relación con el medio ambiente deberían haberse resuelto en 1997

son: la aprobación legislativa de la Ley del Medio Ambiente y la definición de la figura institucional de la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA). Con respecto a la primera, el proyecto de ley se vio empantanado, desde 1995, en una larga serie de revisiones y contra revisiones por parte de los órganos ejecutivo y legislativo. Hasta mediados de 1997, las divergencias se centraban en un aspecto en particular: la magnitud de las regulaciones que por ley le serían impuestas a la actividad industrial.

Para algunos, los más cercanos a los intereses de los empresarios e industriales, la aprobación de la nueva Ley del Medio Ambiente estaría sujeta a que las exigencias de ella no perjudicaran excesivamente la economía de las industrias; es decir, que las condiciones para la actividad de una industria con impacto en el medio ambiente no redujeran los márgenes de ganancia de sus operaciones. Para otros, en la formulación de la Ley debía primar el objetivo de proteger el medio ambiente sobre el interés de salvaguardar a los empresarios e industriales del costo que implicaría llevarlo a cabo.

En relación a la reestructuración institucional del SEMA, las dificultades giraron en torno a dos aspectos: el grado de independencia que la nueva institución poseería con respecto a las carteras del Estado y su capacidad ejecutoria real. Fue así como las propuestas trataron de conciliar ambos puntos: o se hacía depender al SEMA —en el pasado con autonomía propia— del Ministerio de la Presidencia; o se le convertía en un Viceministerio adscrito al Ministerio del Interior; o se incluía en su actual configuración al Centro de Desarrollo Pesquero y Recursos Naturales, dependencias ambas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); o se le hacía depender de otra cartera de Estado relacionada con su gestión; o se le convertía en la Comisión Ejecutiva del Medio Ambiente (CEMA) sin autoridad sobre las dependencias del MAG; o, finalmente, se le configuraría como CEMA y se le incorporarían tales dependencias. La disyuntiva fue, pues, la de transformar a SEMA en una entidad con la independencia suficiente del Estado como para vetar o criticar proyectos que emanaran de él y que al mismo tiempo poseyera la autoridad necesaria para llevar a cabo sus iniciativas.

El 21 de abril, el Presidente Calderón Sol ponía

punto final a las dudas sobre la configuración final del SEMA al hacer oficial que esta institución pasaría a conformar, a partir del primero de junio, el Ministerio de Medio Ambiente. El nuevo Ministerio gozaría, en su calidad de tal, de la autonomía necesaria para impulsar las medidas ambientales pertinentes al estado ecológico del país; además, al asimilar dentro de sí a SEMA, a la Dirección General de Recursos Renovables y al Centro de Desarrollo Pesquero, y al tener la potestad de coordinar los esfuerzos ambientalistas, tanto de instituciones gubernamentales como no gubernamentales, la nueva cartera de Estado podría obtener resultados más globales, acertados y duraderos.

Empero, el nuevo Ministerio de Medio Ambiente no rindió los frutos que se esperaban de él, ello obedeció, en buen grado, a que careció —además de los recursos financieros apropiados— del marco legal desde el cual basar sus operaciones y regular las actividades de aquellas industrias o empresas de impacto ambiental. La perenne postergación de la aprobación de la Ley del Medio Ambiente, hasta el momento de la constitución del nuevo ministerio, obedeció a que en ella no se definía claramente un equilibrio entre las regulaciones ambientales y el radio de operación de las industrias de impacto en la naturaleza. Esta situación, que debía haberse resuelto de una vez por todas a través de la injerencia de la nueva institución, se complicó aún más con la decisión de Miguel Araujo, Ministro de Medio Ambiente, de echar por la borda los estudios que sobre el anteproyecto de Ley se habían realizado hasta entonces (en el cual habían participado cientos de expertos ambientalistas locales), para pasar a una nueva fase de revisión de la Ley en la cual participaría un grupo intersectorial. Según Araujo, los resultados de esta nueva fase de revisión —es decir, el anteproyecto de Ley— estarían listos para ser presentados a la Asamblea Legislativa el 30 de octubre.

Hasta finales de diciembre, dos meses después de la fecha estipulada por Araujo, lo único que se sabía a ciencia cierta sobre la Ley era que, ante el atraso del Ministro de remitir el anteproyecto a la Asamblea Legislativa para su estudio, los diputados de la Comisión del Ambiente habían optado por discutir su propio proyecto alternativo y que, de resolverse algo favorable, el Ministerio de Medio Ambiente contaría con su marco legal hasta finales de enero o mediados de febrero de 1998.

## 5. Conclusiones

En el plano político, resulta claro que consolidarse y responder a las demandas de la sociedad son dos cosas que los partidos no pueden hacer conjuntamente. Eso atenta contra uno de los requisitos esenciales de la institucionalización democrática: el fortalecimiento interno de los partidos. El divorcio entre consolidación y respuesta a las demandas de la población constituye una amenaza porque, en un orden democrático, estas dos caras no pueden ser entendidas la una sin la otra. Así, puede decirse que el sistema político ha dado pasos significativos hacia la consolidación de la democracia; el reordenamiento del panorama político es quizá el más importante de ellos. Sin embargo, los dinamismos políticos demuestran que la democratización de la sociedad salvadoreña se encuentra aún en sus fases más tempranas. De ese modo, la consolidación de la democracia en el país continuará, pues, siendo el desafío fundamental del sistema político nacional en el futuro próximo.

En materia económica, la conclusión más importante para el año 1997 es que se registró un repunte del crecimiento económico, pero acompañado de un crecimiento del desempleo. En lo tocante a la estabilidad macroeconómica, destaca que ésta se ha logrado a costa de una restricción del crecimiento económico y de la afluencia de divisas desde el exterior. La única área macroeconómica que no se beneficia de la actual coyuntura es la de las finanzas públicas. Las menores tasas de inflación se deben en gran parte a la restricción del crédito, el cual, a su vez, ha reducido las tasas de crecimiento económico. Por otra parte, la estabilidad del tipo de cambio y el incremento de las remesas internacionales netas obedece a factores exógenos al manejo económico del Banco Central de Reserva. En lo que se refiere al sector público, se ha realizado una reforma que habría modernizado la estructura tributaria, pero que no ha logrado elevar significativamente el coeficiente de carga tributaria ni controlar el problema del déficit fiscal, aunque sí habría trasladado la carga tributaria desde los sectores de mayores ingresos a los sectores

de menores ingresos.

En el plano social, en 1997 se postergaron cuestiones vitales para la convivencia ciudadana. La Ley del Medio Ambiente y el Reglamento General de Transporte son sólo dos de ellas. Lo preocupante de esta situación es que ella no obedeció a una sobresaturación del trabajo legislativo, sino más bien a las necesidades de la campaña electoral de marzo y a los preparativos de la campaña presidencial de 1999. Ciertamente, aunque por causas distintas, los procesos de la Reforma Educativa y la privatización de ANTEL avanzaron considerablemente, el segundo hasta llegar a su culminación. Pero ello no permite hacer un balance favorable sobre lo que se logró en relación con lo que se dejó de hacer.

Difícilmente puede admitirse como un logro integral del desarrollo social a la Reforma Educativa, mientras las condiciones ambientales del país continúan en franco deterioro sin que el gobierno le ponga mayor interés a la cuestión. Por otra parte, todo parece indicar que mientras más cerca se esté de las elecciones de 1999, más "peros" les pondrá el gobierno a los proyectos edilicios emanados de la izquierda, por mucho que estos sean necesarios para el desarrollo de las poblaciones municipales.

En lo que a la movilización social se refiere, 1997 fue tan pobre como el año anterior. Al parecer, la población no encuentra ni las ganas ni los motivos para movilizarse en repudio ni a favor de nada; de ello el aumento en la apatía del electorado a ejercer el voto fue suficiente muestra. La desidia y el desinterés por la cuestión pública, por el todo social, ha calado hondo en la población. Esto no es gratuito. Mucha de la responsabilidad recae en los partidos políticos y su falta de figuras-líderes capaces y creíbles. Además, el destape de los múltiples escándalos financieros y la parcializada modalidad en que los medios de comunicación cubrieron algunos de los más importantes hechos políticos de este año, son variables que han de tenerse en cuenta para explicar el desvanecimiento ciudadano.