

Artículos

El Salvador en 1996: política, economía y sociedad

*Centro Universitario de Información, Documentación
y Apoyo a la Investigación (CIDAI)¹*

Resumen

En el presente artículo se examinan los principales dinamismos políticos, económicos y sociales que irrumpieron en la realidad salvadoreña durante 1996. Su hipótesis es que durante ese año los mecanismos de intermediación socio-política no desempeñaron a cabalidad el rol que les compete en la actual fase del proceso de instauración democrática que vive el país. Los resultados de la evaluación de 1996 son más bien pesimistas, ya que el divorcio entre economía y sociedad se ha acentuado en la medida en que el sistema político y los partidos han puesto de manifiesto su fragilidad institucional, misma que ha abierto las puertas a la amenaza autoritaria sobre el proceso salvadoreño.

El propósito de este artículo es hacer una evaluación de los dinamismos políticos, económicos y sociales de 1996. La hipótesis que las recorre de principio a fin es que, en el año recién finalizado, los mecanismos de intermediación socio-política

en El Salvador fueron incapaces de desempeñar su rol en el proceso de instauración democrática. En este sentido, ante el divorcio creciente entre la lógica de la economía de mercado y la lógica del empobrecimiento social, la política no pudo hacer

1. Este trabajo ha sido realizado por los siguientes miembros del CIDAI: Luis Armando González, Luis Ernesto Romano y Henry Marcel Vargas. El mismo es una reelaboración de los balances político, económico y socio-laboral escritos por los autores para el número de fin de año del semanario *Proceso* en el cual se hace una evaluación de 1996. Ver *El Salvador Proceso*, No. 739, 18 de diciembre de 1996.

de “intermediaria entre una y otra abriendo la puerta para que protestas sociales disruptivas y respuestas estatales coactivas y represivas tomaran el lugar de las soluciones concertadas, pacíficas y legales.

Así, la razón terminó cediendo su lugar a la fuerza, la negociación a la confrontación y, peor aún, los nacientes esfuerzos democratizadores dieron paso a la amenaza autoritaria. Como resultado, la “institucionalización democrática” no sólo no avanzó al ritmo esperado por la mayoría de salvadoreños, sino que se vio amenazada tanto por la debilidad interna de los partidos y el sistema político como por quienes no ocultaron sus resquemores ante los valores y reglas de la democracia.

Una evaluación de 1996 no puede eludir el acercamiento a estos problemas, así sea tan solo para llamar la atención sobre lo difícil que está resultando consolidar instituciones democráticas y habérselas con actitudes y comportamientos marcadamente autoritarios. Asimismo, no se puede evadir el examen de las dinámicas económica, ecológica y social, pues es precisamente su incapacidad de integración recíproca lo que genera los conflictos estructurales que marcan a sociedades como la nuestra. Con todo, antes de avanzar en el examen de los puntos señalados, es pertinente hacer un esbozo global de lo sucedido en El Salvador durante 1996, que nos servirá como contexto para una comprensión más cabal de aquéllos.

1. El Salvador en el horizonte de los acuerdos de paz

Ante todo, remitámonos a 1992. El FMLN y la primera administración de ARENA ultimaban detalles para firmar los documentos que terminarían con doce años de guerra civil y sentarían las bases para una reforma política y económica en el país, en orden a superar los desequilibrios estructurales que generaron el conflicto. En enero de 1992 los acuerdos fueron firmados, inaugurando una de las fases más difíciles del proceso de transición iniciado a principios de la década.

A casi nadie se le escapaba que la “solución intermedia” conseguida en la negociación dejaba pendientes importantes puntos. Pero, al calor del

protocolo negociador, el optimismo fue la nota característica del momento, un optimismo especialmente notorio en la izquierda. Algunos de sus portavoces denominaron a la coyuntura como una de “revolución negociada”. Ahora sí —se pensaba en los círculos que se sentían comprometidos con la justicia y la igualdad— el país se estaba poniendo en la ruta de los cambios estructurales tan largamente esperados, por los que tantas vidas se habían sacrificado y los que tantas frustraciones habían dejado en el pasado: la llegada de la izquierda al escenario político y su acceso a una cuota significativa de poder eran los requisitos básicos para avanzar hacia aquellos cambios.

1.1. El FMLN y la derecha ante los acuerdos de paz

La apuesta del FMLN era que desmontando las bases del “autoritarismo militar”² y consolidando los logros de la reforma política se estaría despejando el camino para realizar las transformaciones largamente esperadas a nivel socio-económico. En esto el FMLN no estaba solo; muchos de sus seguidores y simpatizantes compartían la idea de que los logros sustantivos de la negociación sólo se verían después de la consolidación política de aquel. Es decir, el cambio político era apenas el principio de un proceso de cambios más profundos en los ámbitos económico y social. En una especie de inversión ideológica, el FMLN volvió a una tesis que costó cara al Partido Comunista Salvadoreño (PCS) antes del advenimiento de los grupos guerrilleros: para avanzar al socialismo —con las transformaciones estructurales que se le atribuían— hay que consolidar la “democracia burguesa”, compitiendo electoralmente y aceptando los valores y las reglas de la democracia política. Empero, la novedad estriba en que, si bien para el PCS se trataba de un compromiso “temporal” con la democracia burguesa —mientras maduraban las condiciones objetivas y subjetivas—, para el FMLN se trató de un compromiso cuasi definitivo, cuestionado más por atavismos ideológicos de algunos de sus militantes y dirigentes que por una confianza plena en el triunfo de la causa al estilo de las décadas de los 70 y 80.

Por su parte, la derecha no celebraba con la

2. Ver FMLN, *Los acuerdos de paz en El Salvador. Proceso de transición 1992-1996*. San Salvador, 1996.

algarabía con que lo hacía la izquierda. No era que se sintiera perdedora en la "revolución negociada", sino que, al parecer, desde los últimos preparativos para la firma de la paz ya era consciente, al menos en aquellos de sus miembros de más olfato político, que los cambios estructurales se pospondrían *ad calendas graecas*, puesto que la batalla de la izquierda por alcanzarlos tendría que sortear obstáculos institucionales, ideológicos y económicos no previstos por ella cuando suscribió los acuerdos. La derecha quizá era consciente de que la paz era su victoria; por ello su alegría tenía más fundamento, aunque fuera menos notoria que la del FMLN y sus seguidores y simpatizantes. Y como los hechos han mostrado con contundencia, a cuatro años de firmados los acuerdos de paz, la derecha se alza como la gran ganadora de la postguerra. Pese a las fricciones internas, políticas y económicas que han aparecido en su seno, la amenaza de cambios estructurales en el acceso a la propiedad y a la riqueza ha desaparecido del horizonte socio-político del país. No es que esos cambios no sean tan necesarios y urgentes como antes y durante la guerra, pero quienes abanderaron la lucha por su consecución se han plegado a otras banderas. Paradójicamente, la derecha salvadoreña no tiene más enemigos que sus propios intereses y la voracidad con la que los mismos son defendidos. Aparte de esto, en la actualidad no tiene a quien temer, como en las décadas de los 70 y 80, cuando la legitimidad de sus riquezas y poder estaban en el centro de la discusión política y su cuestionamiento era lo más natural entre quienes, al margen del orden establecido, veían en el poder y en la riqueza la fuente de todos los males en el país y, por tanto, algo que merecía ser combatido hasta las últimas consecuencias.

En una terminología muy suya, el FMLN ha llegado a sostener que fue la "correlación de fuerzas" lo que llevó a ambas partes a la mesa de negociación y lo que le condicionó a dejar en el tintero, para más adelante, sus exigencias de reforma



A cuatro años de firmados los acuerdos
de paz, la derecha se alza
como la gran ganadora
de la postguerra.

social y económica. Pues bien, en la postguerra la correlación de fuerzas se ha ido inclinando a favor de la derecha económica y política al punto de permitirle enriquecerse sin mayores impedimentos y apuntalar sus bastiones de poder para intentar una involución autoritaria. Con la paz, la derecha se ha fortalecido: los grupos empresariales, particularmente los vinculados al sector financiero, se han ido apoderando de la economía nacional sin ningún control ajeno a ellos y el aparato estatal no sólo se ha sometido a los intereses de los grupos empresariales —cuyas demandas han encontrado eco inmediato en el gobierno—, sino también dado cabida en su interior a individuos y camarillas que se oponen visceralmente a la organización autónoma de la sociedad civil y a la defensa que esta hace de sus derechos, pues ven en ello una amenaza para la estabilidad económica y para la "buena imagen" del país en el extranjero.

1.2. Reforma política y reforma judicial

Asumiendo las consideraciones anteriores, sobra decir que el optimismo que predominó inmediatamente después de la firma de los acuerdos fue

ilusorio. Aunque sea duro de reconocer, los cambios estructurales quedaron nada más como una bandera y un sueño del pasado; la confianza en quienes los llevarían adelante se ha perdido y la esperanza en un futuro más digno para los marginados de El Salvador se ha vuelto cada vez más lejana. Pareciera, pues, que de nada sirvieron las dos décadas de sacrificio popular, los miles de asesinados y desaparecidos y la destrucción humana y material de doce años de guerra. ¿Son las cosas así de dramáticas? ¿O acaso hay que moderar el balance y centrar la atención en aquello que antes no se tenía y que sólo después de la guerra se ha vuelto —o comienza a hacerse— realidad en El Salvador?

Una revisión más detenida de los acuerdos de paz, así como de sus documentos preparatorios, muestra que la reforma política y judicial ocupó un lugar central en la negociación, mientras que la reforma económica sólo fue abordada como tema secundario y en aquellos aspectos que tenían que ver directamente con la transferencia de tierras en zonas de conflicto y con la reinserción de los desmovilizados de ambos ejércitos. Así, de lo que se trata es de evaluar hasta qué punto se ha avanzado en la reforma política y judicial, y si lo alcanzado es suficiente para dar por consolidada la institucionalidad democrática que se pensaba iba a lograrse una vez concluida la ejecución de los acuerdos.

Si se presta atención a la reforma política es indudable que uno de sus logros iniciales fue la inserción del FMLN en el sistema de partidos y su participación en las elecciones de 1994. Sin embargo, más allá de esto, la misma no se ha profundizado lo suficiente como para dar al traste con viejos vicios del pasado, como el ejercicio político demagógico y oportunista, la compra-venta de favores, la corrupción y el verticalismo partidarios. Los partidos políticos se han mostrado escasamente competitivos y poco dignos de crédito ante el electorado, así como incapaces de elaborar y pro-

poner proyectos de alcance nacional. Sus liderazgos son obsoletos y están carcomidos por intereses de la más baja especie. El pluralismo en el sistema político no se ha traducido en una mayor calidad de las opciones electorales, sino que más bien es expresión de divisiones partidarias motivadas por protagonismos de individuos respaldados por camarillas ansiosas de obtener beneficios materiales. Es decir, los partidos no han dado señales claras de haberse embarcado en un proceso de democratización interna, paso necesario para el fortalecimiento del sistema político y para el fortalecimiento de una institucionalidad democrática, sin la cual es imposible pensar, siquiera para un futuro lejano, en las reformas estructurales pendientes desde el fin de la guerra.

En lo que se refiere a la reforma judicial, deja mucho que desear. Dejando de lado el irresuelto problema de la depuración de los jueces, es indudable que el punto sensible continúa siendo la seguridad ciudadana y el papel de la Policía Nacional Civil (PNC). La respuesta violenta de la institución policial a demandas de la sociedad civil ha levantado serias dudas sobre su papel como sostén importante de la transición democrática³. Con todo, mayores dudas ha levantado la sospecha, fundada en pruebas, de que al interior del organismo policial existen grupos de inteligencia y espionaje al margen de las instancias de dirección legalmente establecidas⁴. Si estas instancias paralelas en el seno de la policía concentran el suficiente poder y responden a las órdenes de grupos o individuos ansiosos de una involución autoritaria nada bueno se puede esperar para el país.

1.3. Los puntos pendientes

1996 fue escenario, no sólo del agotamiento formal de los acuerdos de paz, declarados oficialmente como cumplidos, sino también de la fortaleza creciente de los grupos de poder político y económico que han consolidado posiciones de fuerza suficientes para amenazar al avance mismo de la

3. Ver "Desalojo de la comunidad Nuevo Amanecer". *El Salvador Proceso*, No. 705, 17 de abril de 1996, pp. 8-10; "Basta ya". *El Salvador Proceso*, No. 705, 17 de abril de 1996, pp. 12-13; "Los enfrentamientos de AEGES: casualidad o necesidad". *El Salvador Proceso*, No. 731, 23 de octubre de 1996, pp. 7-9.
4. Ver "Cuidado con las cortinas de humo en la PNC". *El Salvador Proceso*, No. 714, 19 de junio de 1996, pp. 15-16; "¿Quién le cree a la PNC?" *El Salvador Proceso*, No. 733, 6 de noviembre de 1996, pp. 14-16; "La muerte de Manzanares Mojarás: ¿hecho político o delincuencia?" *El Salvador Proceso*, No. 736, 27 de noviembre de 1996, pp. 10-11.

institucionalización democrática. Qué duda cabe ya de la postergación de la reforma de las estructuras socio-económicas. Se trató, sin embargo, de una postergación temporal hasta que la izquierda canalizara electoralmente el apoyo de quienes la apoyaron durante la guerra y de quienes se hicieron presentes en la Plaza de los Mártires —en el centro de San Salvador— para celebrar el cese de las hostilidades.

No obstante en 1996, como en ningún otro año desde la firma de la paz, se sentaron las bases para que esa reforma se postergara *ad infinitum* mientras la reforma política y judicial se estancó en aspectos sustantivos como la depuración de los jueces, la democratización de los partidos y el fortalecimiento del sistema político. La superación de estas taras políticas y judiciales tiene que esperar para 1997. Quedan como puntos pendientes, cuya postergación no sólo favorece a quienes se han atrincherado en posiciones autoritarias, sino que debilita las voces de quienes, desde la sociedad civil, rechazan legítimamente el atascamiento del proceso de cambios políticos y económicos.

Para terminar, no se puede dejar de señalar que los supuestos ecológicos de los modelos de desarrollo que se han implementado o se pretenden implementar en el país fueron crasamente obviados durante 1996. Hasta ahora, la ecología ha sido considerada como una "variable externa" en los proyectos de desarrollo económico-social; sin embargo, El Salvador está llegando aceleradamente a sus límites ecológicos, más allá de los cuales es imposible el sostenimiento de cualquier modelo de desarrollo. Dicho de otra forma, la ecología debe ser integrada como una variable fundamental en cualquier propuesta política y económica mínimamente seria, pues condicionará en el futuro inmediato las posibilidades de la economía, la política y la sociedad en nuestro país.

Indudablemente, los empresarios seguirán buscando acumular riquezas; los

políticos seguirán buscando la ansiada cuota de poder y la sociedad seguirá luchando por sobrevivir a la voracidad empresarial, a la incompetencia

estatal y a la violencia, pero cada uno de esos grupos estará luchando por nada una vez que el país colapse ecológicamente. Es por evitar este colapso por el que tenemos que luchar todos los salvadoreños; esta es una lucha que sí vale la pena, puesto que en ella se juega nuestra vida y la de las generaciones venideras. Esta es una lucha que no puede ser postergada por un año más.

2. Sistema político, partidos e instauración democrática

Es necesario reconocer que 1996 fue un año particularmente difícil para el proceso de instauración democrática en El Salvador. Los acuerdos de paz, sin haber satisfecho totalmente las expectativas, fueron oficialmente clausurados, con lo cual la responsabilidad verificadora de las Naciones Unidas prácticamente llegó a su fin. Asimismo, mientras el gobierno de Armando Calderón Sol celebraba la ejecución de lo acordado en Nueva York y Chapultepec, otros sectores se mostraron más pesimistas con el rumbo tomado por la transición, llegando incluso a formular la hipótesis



de una posible "involución autoritaria" del proceso salvadoreño⁵. Y ello no fue gratuito, pues a lo largo del año se generaron diversas situaciones en las que el alarde de fuerza y de matonería por parte de las autoridades gubernamentales fueron nota característica.

2.1. Las tensiones de la transición

La transición salvadoreña se juega en la tensión y articulación de los ejes *economía de mercado, sociedad civil y sistema político*⁶. Ciertamente, los dos primeros ámbitos tienen una autonomía y una lógica propias que muchas veces, por su misma dinámica interna, pueden entrar en fuerte conflicto. Por eso la necesidad del tercero para hacer de mecanismo de intermediación y de resolución de conflictos. Un orden democrático, en sus mínimos términos, requiere indudablemente de una economía de mercado fuerte y eficiente, con la autonomía y la capacidad de innovación que los cambios en el entorno mundial exigen como *conditio sine qua non*. Pero también requiere de una sociedad civil organizada, capaz de hacer sentir sus demandas de un modo coherente, consciente de sus derechos y responsabilidades ciudadanas⁷.

Como eje articulador, el sistema político debe hacer eco de las demandas de la sociedad civil, dándoles el cauce institucional pertinente y presionando para que el aparato estatal responda adecuadamente. Dicho con palabras de Manuel Antonio Garretón, la estructura político-partidaria es el momento de agregación de demandas globales, de reivindicaciones políticas de los sujetos y actores sociales y la base socio-económica de éstos, los que poseen sus propias orientaciones culturales que constituyen el momento de participación y diversificación de la sociedad civil. El régimen político es la mediación institucional entre estos tres componentes, llamada a resolver los problemas de quién y cómo se gobierna, la definición de ciudadanía (relación de la gente con el Estado) y la forma cómo se institucionalizan las demandas y conflictos sociales⁸.

En consecuencia, el sistema político tiene asignado un rol decisivo en la consolidación de un orden democrático en sociedades como la salvadoreña, en las cuales uno de los mayores desafíos es institucionalizar las demandas y los conflictos sociales. Por lo demás, esto fue reconocido en los mismos acuerdos de paz, cuyo contenido esencial apuntaba a una reforma política en la cual se sentarían las bases de una institucionalidad democrática para el país. Sin embargo, el sistema político, para jugar el rol que le compete en la transición — en lo que la misma reclama de institucionalización de reglas y mecanismos democráticos — tiene que llenar una serie de requisitos básicos que lo fortalezcan y vuelvan eficientes y transparentes sus relaciones con la sociedad civil.

Sin esos requisitos, la consolidación democrática no sólo no avanzará en la dirección requerida, sino que estará tanto a merced de las presiones de los grupos de poder, ya sea que actúen legal o ilegalmente, como de las amenazas disruptivas de quienes, siendo pobres y marginados, no encuentren más que en la protesta violenta el mecanismo idóneo para hacerse escuchar. Y todo ello, obviamente, hará rondar sobre el proceso la sombra del autoritarismo, abanderado por quienes, desde las esferas estatales y privadas, estimen que la coerción simple y contundente es la mejor salida para garantizar el orden social.

2.1. La institucionalización democrática

Uno de los propósitos de los acuerdos de paz era terminar con el autoritarismo militar, para lo cual se consideraba fundamental iniciar un proceso de institucionalización democrática. Esta institucionalización exigía una serie de transformaciones políticas que, una vez alcanzadas, no sólo hicieran imposible un retorno al autoritarismo, sino que se convirtieran en requisitos básicos para avanzar en la transición democrática. Como se dice expresamente en un documento reciente del FMLN: "el principal objetivo de los acuerdos

5. Ver L. A. González, "Cruzada contra la delincuencia: ¿democracia versus autoritarismo?". *ECA*, 576, 1996, pp. 925-930.

6. Ver "Integrar lógicas contradictorias: política y economía". *ECA*, 576, pp. 851-884.

7. Ver L. A. González, "Qué es la 'sociedad civil' y cuáles son sus desafíos en El Salvador". *ECA*, 557, 1995, pp. 252-257.

8. M. A. Garretón, "Transformación del Estado en América Latina". *Espacios. Revista centroamericana de cultura política*, 1996, p. 7.

de paz era desmontar las bases del autoritarismo militar e iniciar una amplia y profunda reforma política que generara condiciones para que nuestra sociedad" hiciera uso de los instrumentos y métodos de la democracia⁹.

Pues bien, uno de los requisitos esenciales que debe poseer un sistema político capaz de potenciar la transición y capaz de hacer resistencia a la amenaza autoritaria es el pluralismo de los proyectos políticos que lo constituyen. Para ello es clave su apertura a las distintas ofertas ideológicas, que deben, a su vez, estar dispuestas a confrontarse competitivamente entre sí en procesos electorales periódicos y transparentes, y en los que cada ciudadano pueda ejercer, sin coacciones ni limitaciones de ninguna especie, su derecho a votar por aquella propuesta que más le satisfaga.

De este modo, el pluralismo tiene dos caras: aquella que ve hacia los oferentes (los partidos), los cuales pueden adscribirse a cualquier ideología o doctrina política, y la que ve a los compradores (los votantes), que pueden elegir la propuesta política e ideológica de su preferencia. Los partidos, pues, en sus diferentes adscripciones ideológicas, son la expresión de una de las caras del pluralismo. Los votantes son quienes, al estar en condiciones de optar libremente por uno o varios de ellos, constituyen la otra.

Pero el pluralismo es insuficiente para apuntalar de manera sólida el orden democrático. Hace falta complementarle con consultas periódicas (elecciones) que permitan someter los proyectos políticos a la decisión de los ciudadanos, a modo que ellos decidan cuál es el más adecuado para llevar la conducción del ejecutivo y tener determinado número de asientos en el parlamento. Esas consultas, además de ser periódicas, deben estar respaldadas por mecanismos técnicos y legales que garanticen que las decisiones ciudadanas en materia de votación serán respetadas lo más fiel-

mente posible. Así se tendrán asegurados los requisitos básicos de un orden democrático, aunque ello no quiere decir, ni mucho menos, que se hayan agotado todas sus exigencias, por más que haya quienes reduzcan la democracia a aquellos elementos¹⁰.

La democratización interna de los partidos políticos constituye un aspecto de la institucionalización democrática al que conviene darle la relevancia debida. Sin una reglamentación interna que garantice relaciones horizontales y una renovación de los cuadros y los liderazgos partidarios en base a los méritos y la capacidad, los partidos estarán sometidos a la discrecionalidad de los dirigentes más antiguos o más ambiciosos, que terminarán sometiendo el aparato partidario a sus propios intereses, socavando con ello la legitimidad de la institución e incubando en su seno rivalidades egoístas y sin sentido.

Como parte de esta democratización, además, se tiene que resolver el problema tanto de las relaciones existentes entre los partidos y sus miembros en el parlamento como las que establecen los partidos políticos entre sí. Sobre lo primero, es cada vez más aceptado que la independencia de los diputados respecto de los dictados del partido es

**El pluralismo es insuficiente
para apuntalar de manera sólida
el orden democrático.**

algo que tiene que potenciarse, pues de lo contrario aquéllos terminan desnaturalizando su función como representantes de los intereses ciudadanos¹¹. Sobre lo segundo, es necesario que los partidos respeten entre sí su autonomía e independencia, cuidándose cada uno de no inmiscuirse en los asuntos internos de los demás, por más que ello les pudiera resultar beneficioso¹². En caso de darse lo contrario, las penalizaciones legales no debieran faltar, aplicándose con contundencia y rigurosidad.

Por último, como parte imprescindible de la democratización de los partidos —y en consecuencia del fortalecimiento del sistema político— de-

9. Ver nota 2, p. 4.

10. Ver "¿Es El Salvador un país democrático?". *El Salvador Proceso*, No. 700, 6 de marzo de 1996, pp. 2-3.

11. Ver L. A. González, "Representación política y democracia". *ECA*, 552, 1994, pp. 1107-1110.

12. Ver "Prácticas inconfesables de ARENA". *El Salvador Proceso*, No. 737, 4 de diciembre, 1996, pp. 2-3

ben redefinirse y potenciarse la relaciones de aquéllos con la sociedad civil.

Si el sistema político tiene que hacer de correa de transmisión entre el aparato estatal y las organizaciones sociales, los partidos deben salir del ámbito estatal en el que concentran sus actividades e imbuirse de los problemas cotidianos de los ciudadanos. Indudablemente se tienen que evitar las tendencias clientelísticas, así como las prácticas de tipo populista, puesto que ellas son contrarias a la necesaria autonomía de los ciudadanos y sus organizaciones. Ello no obsta, sin embargo, para que las relaciones partidos-sociedad civil se vuelvan más estrechas, con lo cual ambos —si son bien llevadas esas relaciones— terminarían fortaleciéndose en su especificidad.

En definitiva, el sistema político y los partidos que lo constituyen están llamados a jugar un importante papel en el proceso de institucionalización democrática salvadoreño. Para ello, sin embargo, deben cumplirse los requisitos mínimos señalados antes, sin los cuales ese rol será jugado de un modo defectuoso o, lo que es peor, se propiciarán condiciones, desde los mismos partidos y desde el sistema político, que harán posible el estancamiento o la reversión del proceso de instauración democrática.

2.3. Sistema político, partidos y sociedad civil

Las debilidades de los partidos y del sistema político salvadoreño fueron evidentes durante 1996. El sistema político fue incapaz de hacer de intermediario entre las demandas de la sociedad civil y la capacidad estatal para responder adecuadamente a esas demandas¹³. Su divorcio con la sociedad civil —consignado persistentemente en los sondeos de opinión pública¹⁴— fue evidente, y

se tradujo en desconfianza hacia los políticos y la política¹⁵. Bueno, la fragilidad de las relaciones entre los partidos y la sociedad civil se correspondió con la escasa o en algunos casos nula resonancia de los problemas de esta última en el quehacer político.

En un año preelectoral como el finalizado, los actores políticos estuvieron más ocupados en definir sus posiciones de poder al interior de los partidos que en desempeñar eficazmente su función de interlocutores de la sociedad civil. De hecho, 1996 fue un año en el cual los recambios en las cúpulas partidarias estuvieron a la orden del día. Las figuras políticas de siempre aparecieron en las principales disputas y conflictos que marcaron la vida interna de los partidos durante el año, sin que, en muchos casos —como en el Partido Demócrata Cristiano e incluso en ARENA—, esas disputas y conflictos dieran señales claras de haberse resuelto definitivamente¹⁶.

Estos “reacomodos” partidarios, al estar sobre-determinados por las ansias de poder y afán de protagonismo de líderes desgastados políticamente, pusieron de manifiesto cómo los partidos están en función, más que de las necesidades de la sociedad, que de lo que deciden o esperan sus cúpulas. Pusieron de manifiesto una verdad irrecusable: los partidos políticos en El Salvador viven de espaldas a la realidad social, contentándose con que sus líderes estén satisfechos de su papel como políticos tradicionales, gozando o accediendo a los beneficios que, por negociar entre sí, pueden conseguir.

Cada vez que al interior de las cúpulas no hubo acuerdos básicos sobre el reparto de los beneficios a los que se podía acceder desde la política, en ese momento los conflictos estallaron, saliendo a la

13. Ver “Conflictividad socio-laboral y democracia”. *El Salvador Proceso*, No. 692, 10 de enero de 1996, pp. 7-9.

14. Ver Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), *Sondeo de evaluación sobre el segundo año de gobierno de Calderón Sol*. San Salvador, 1996; Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), “La opinión de los salvadoreños sobre las elecciones de 1996”. *Boletín de Prensa*, No. 6, 1996.

15. Ver “Desconfianza popular en la política”. *El Salvador Proceso*, No. 695, 31 de enero de 1996, pp. 4-5; “Política y politiquería”. *El Salvador Proceso*, No. 703, 27 de marzo de 1996, pp. 6-7.

16. Ver “El ocaso del PDC”. *El Salvador Proceso*, No. 701, 13 de marzo de 1996, pp. 4-6; “La de nunca acabar en el PDC”. *El Salvador Proceso*, No. 710, 22 de mayo de 1996, pp. 2-3; “¿Divisiones en ARENA?” *El Salvador Proceso*, No. 721, 14 de agosto de 1996, pp. 2-3; “¿Depuración en la derecha?” *El Salvador Proceso*, No. 725, 11 de septiembre de 1996, pp. 2-3; “ARENA es fiesta y diversión”. *El Salvador Proceso*, No. 728, 2 de octubre de 1996, pp. 2-3; “A propósito de las relaciones de ARENA con el PCN”. *El Salvador Proceso*, No. 738, 11 de diciembre de 1996, pp. 2-3.

luz pública como recambios intrapartidarios que, o bien nunca llegaron a buen término —como en la democracia cristiana—, o bien terminaron (temporalmente) con la subordinación o exclusión de los perdedores —como en el caso de ARENA con la salida de Juan José Domenech del Consejo Ejecutivo Nacional (COENA) y la de Víctor Antonio Cornejo Arango del mismo partido¹⁷.

La consecuencia obvia de una dinámica política partidaria como la descrita ha sido el descrédito de los partidos ante la sociedad. Y es que si los partidos políticos viven centrados sobre sí mismos y no ocultan los intereses mezquinos que se defienden desde ellos, difícilmente la sociedad les verá como instancias representativas de los intereses ciudadanos. Justamente, ese descrédito es una de las dimensiones de la ruptura entre los partidos y el sistema político y la sociedad civil: si esta última desconfía de los políticos y la política no intenta en lo absoluto canalizar sus demandas, optando para ello por mecanismos alternos, el sistema político (y los partidos) correrá el riesgo de volverse irrelevante como instancia mediatizadora, con el subsiguiente debilitamiento de la instauración democrática.

En efecto, si el sistema político, por su descrédito y falta de legitimidad ante la sociedad, no es percibido como el mecanismo mediador por excelencia en la lógica “demandas sociales-respuesta institucional”, se está incubando una falla sustantiva en el proceso de instauración democrática, falla que de no ser corregida —por ser de la naturaleza que es— estará abriendo una fisura para que las demandas sociales se canalicen a través de mecanismos disruptivos y para que las respuestas estatales no sean “traducidas” por el sistema político, sino canalizadas en directo a través de instancias de control social.

Adicionalmente, otra de las dimensiones de la ruptura entre los partidos y el sistema político y la sociedad civil fue la debilidad institucional de los primeros, que no encontraron los modos más ade-

cuados y eficaces para acercarse a la sociedad. Por una parte, los partidos mostraron algún tipo de interés por vincularse a la sociedad motivados por un afán meramente instrumental, es decir, buscando “bases” que pudieran ser movilizadas electoralmente, especialmente en los últimos meses de 1996, cuando los partidos (o sus dirigencias) estimaron que los preparativos preelectorales así lo exigían. Los problemas reales de los ciudadanos y del país —los que tienen que ver con la pobreza creciente, el deterioro ecológico, el crimen organizado y la violencia— o bien quedaron fuera de las agendas partidarias o bien fueron asumidos retóricamente, tomados en cuenta con el fin de reforzar (como lo hizo ARENA con el tema de la violencia) las tendencias autoritarias presentes en muchos de ellos.

Por otro lado, el desinterés partidario por los problemas reales de la sociedad fue coherente con unas estructuras organizativas en las que el verticalismo y la concentración de las decisiones

en manos de una élite dirigente impidieron la apertura de los partidos, no sólo a expresiones divergentes en su seno, sino hacia propuestas, sugerencias o críticas provenientes de la sociedad. Es decir, por su propia organización interna los partidos fueron inca-

Si el sistema político no es percibido como el mecanismo mediador por excelencia, se está incubando una falla sustantiva en el proceso de instauración democrática.

paces de relacionarse creativamente con esta última; fueron incapaces de ver a las organizaciones sociales como interlocutoras a las cuales se debía prestar atención, con las que debían dialogar y a las que debían potenciar en su autonomía y especificidad. Si hubo algún tipo de relación, estuvo marcada por las pretensiones siempre presentes en los partidos de manipular y someter a las organizaciones de la sociedad civil a sus propios intereses.

En fin, el año de 1996 puso de manifiesto la escasa o nula preocupación de los partidos políticos por el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Es como si hubiesen visto en ello una amenaza para sus propias aspiraciones de poder. Este fue uno de los errores más graves co-

17. Ver L. A. González, “Crisis en ARENA: ¿depuración o renovación?”. *ECA*, 575, 1996, pp. 797-801.

metidos por los partidos, puesto que la debilidad de la sociedad civil —o la resistencia de ésta a vincularse con ellos— los privó de un interlocutor necesario no sólo para potenciar sus aspiraciones de acceder a una cuota significativa de poder, sino para enriquecer sus propuestas y proyectos económicos, políticos, sociales y ecológicos. De este modo, los partidos fueron incapaces de asumir los desafíos planteados por la sociedad civil, con lo cual no sólo establecieron una brecha entre ellos y ésta, sino que perdieron la oportunidad de salir del letargo al que los ha conducido su persistente autocontemplación. Es decir, perdieron la oportunidad de transformarse en las instituciones políticas que la instauración democrática reclama: competitivas, con liderazgos honestos y capaces, y abiertas responsablemente a los desafíos que plantea la compleja realidad social de El Salvador de fines de siglo.

2.4. Las elecciones en perspectiva

A fines de 1996, los dinamismos preelectorales se hicieron sentir con particular fuerza, sobre todo por los ajustes partidarios previos a las elecciones de 1997. Se generó, pues, un escenario socio-político en el cual las apuestas partidarias comenzaron a decantarse en torno a las estrategias de propaganda más adecuadas, así como en torno a la selección de las figuras políticas que podrían garantizar unos resultados electorales favorables. En partidos como el Demócrata Cristiano, ARENA y el de Conciliación Nacional, todas estas discusiones y readecuaciones se produjeron en el marco de crisis internas insuficientemente resueltas.

Como quiera que sea, en 1996 fue claro que en la mira de los partidos estuvo, antes que democratizarse o fortalecer sus relaciones con la sociedad civil, lograr resultados favorables en las elecciones del 16 de marzo de 1997; lo demás o pasó a segundo término o fue —y será— utilizado para potenciar la campaña electoral. Por consiguiente, habrá que esperar que las coyunturas preelectoral y electoral se cierren para que los partidos se decidan, en serio, a preocuparse por otra cosa que no sean los beneficios que se obtienen desde el poder. En el futuro inmediato, pedir a los partidos que introduzcan en sus agendas temas de discusión en verdad importantes, aunque sea lo más razonable y lo más deseable, no tiene sentido práctico.

Las elecciones y sus resultados pueden convertirse en un importante punto de partida para que

los partidos políticos se replanteen con honestidad y seriedad su función dentro del orden democrático que se busca construir en El Salvador. Como paso previo tienen que valorar con sinceridad el papel que han desempeñado hasta ahora; asimismo, tienen que reconocer lo lejos que han estado de desempeñar el rol que les compete en una sociedad que busca afanosamente ser mínimamente democrática. Si los partidos no hacen este necesario ajuste de cuentas consigo mismos, no darán señales positivas en la lucha por superar la corrupción, el compadrazgo, la compra-venta de favores y las disputas entre camarillas, lastres que les marcaron durante 1996.

La reconversión de los partidos políticos en la dirección que hemos señalado —y tomando en cuenta los requisitos a los que hemos aludido a lo largo de estas notas— es una necesidad imperiosa para lograr una institucionalización democrática en El Salvador. Sólo a partir de esa reconversión los partidos podrán dar paso a un sistema político consistente, legítimo, creíble y capaz de cumplir eficazmente sus funciones de intermediación socio-política. De no avanzar por este camino, El Salvador correrá el riesgo de decantarse peligrosamente hacia la violencia social disruptiva y el autoritarismo, con lo cual todos perderemos, especialmente las generaciones venideras a las que dejaremos un país sin recursos materiales y sin las mínimas tradiciones de convivencia pacífica y de respeto a la dignidad humana.

En materia electoral, ciertamente, aún queda mucho que avanzar en El Salvador. Todavía no están suficientemente depurados los mecanismos técnicos que garantizarán a los ciudadanos y a todos los partidos por igual que los resultados de las elecciones serán respetados y que, mejor aún, el proceso electoral será transparente y limpio. Desde este punto de vista, los partidos de oposición —especialmente el FMLN— están forzados a participar en una contienda electoral cuyos componentes técnicos no son totalmente confiables y, en consecuencia, no ofrecen las garantías básicas, primero, para que voten quienes deban hacerlo; segundo, para que lo hagan con la mayor facilidad; y, tercero, para que los resultados electorales reflejen lo más fielmente posible su opción política. Las dificultades para realizar un empadronamiento confiable —del cual aún al momento de redactar este artículo no se tienen cifras globales— y la no implementación del voto domiciliario constituyen

ejemplos importantes de lo mucho que falta por avanzar en la implementación de un sistema electoral técnicamente confiable en nuestro país.

Sin embargo, las dificultades técnicas, con ser importantes, no son lo más difícil de sortear, puesto que en lo fundamental se trataría de dotar de mejores y mayores recursos financieros y humanos a las instituciones responsables de ello. Lo que hasta ahora ha entorpecido la instauración de un sistema electoral confiable son los intereses políticos de ARENA, institución que a lo largo de 1996 se valió de las artimañas más diversas para impedir no sólo una competencia más igualitaria entre los partidos políticos, sino para bloquear aquellas reformas políticas que democratizarían los resultados electorales, determinando más equitativamente para cada partido la cuota de poder en el parlamento y los municipios según hayan sido los votos obtenidos. Es decir, una de las batallas de ARENA fue en contra de la representación proporcional, a la cual teme por considerar quizá que una vez implementada se traducirá en una merma de poder parlamentario y municipal

A la par de esa batalla, ARENA impulsó otras luchas complementarias como el bloqueo al voto domiciliario, lo cual es fácilmente comprensible, pues —en los cálculos de este partido— el abstencionismo es una ganancia, sabiendo que cuenta con un voto duro que, de mantenerse como en el pasado, puede hacer la diferencia con otros partidos. Es decir, ARENA como un partido fiel a las tradiciones conservadoras de la derecha, teme a la participación popular masiva aunque sea solamente para depositar un voto en las urnas. Además es un partido consciente de su desempeño gubernamental; consciente de lo nefasto para los intereses populares de muchas de las medidas económicas y sociales implementadas por sus dos ad-

ministraciones; consciente, en fin, del desgaste que acompaña a un partido de gobierno con las características del suyo, sumado todo ello a la corrupción, el tráfico de influencias y los conflictos internos que han salido a la luz pública a lo largo del año¹⁸.

Así las cosas, los asesores políticos de ARENA seguramente esperan un “voto de castigo” por parte de los sectores mayoritarios del país. Si este es la lectura, una buena solución para el partido —aunque no para la institucionalización democrática del país— es bloquear la participación electoral masiva de estos sectores. A la par de esta salida, está otra de mayor alcance: bloquear la representación proporcional, puesto que de darse ambas los resultados electorales podrían amenazar la cuota de poder que ARENA ha logrado mantener desde 1989. Y si ambas no se dan —esa es la apuesta de ARENA— todo estará bajo control, y en los comicios de marzo de 1997 no sucederá nada que llene de sobresaltos a la derecha.

Las elecciones y sus resultados pueden convertirse en un importante punto de partida para que los partidos políticos se replanteen con honestidad y seriedad su función dentro del orden democrático.

En el otro extremo del espectro político, el FMLN abanderó la lucha por favorecer una participación electoral masiva, así como por implementar la representación proporcional. Sus cálculos son precisamente los opuestos a los de ARENA: el FMLN espera que entre más ciudadanos

participen en las elecciones mayores sean sus posibilidades de hacerse de una cuota de poder en los municipios y el parlamento, sobre todo si esa votación a su favor —presuntamente masiva— se traduce en una representación proporcional. Pero dados los obstáculos que tiene ante sí la participación masiva de los ciudadanos en las elecciones, el FMLN —por lo menos en San Salvador— parece haber caído en la cuenta que debe ir a lo seguro, es decir, a sus “votantes tradicionales” para hacer frente a ARENA.

18. Ver Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI), “La transición salvadoreña a un año de gobierno de Armando Calderón Sol”. *ECA*, 559-560, 1995, pp. 461-486; Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI), “El Salvador en 1995: economía, sociedad y política”. *ECA*, 569, 1996, pp. 157-178; Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), “Los salvadoreños evalúan los dos años de Calderón Sol”. *ECA*, 571-572, 1996, pp. 459-474.

De cualquier modo, todo parece indicar que los resultados electorales de marzo se jugarán entre ARENA y el FMLN, y que el resto de partidos ocuparán los lugares de siempre, no quedándoles más alternativa que sobrevivir aislados o vincularse subordinadamente a los dos partidos mayoritarios. Estos, por su parte, parecen confiar en sus "votantes tradicionales" para lograr resultados favorables: ARENA por desconfiar de una participación masiva de los ciudadanos y el FMLN por los obstáculos existentes para que esa participación se haga efectiva. No es seguro que como están las cosas —dado el descrédito de los partidos y sus líderes ante la sociedad, y dado el desempeño político del FMLN—, de darse las condiciones propicias para ello, los ciudadanos avalen masivamente el proyecto de este último. Es seguro que no lo harán con ARENA, y eso lo saben sus dirigentes, pero ello no quiere decir que lo hagan con el FMLN, aunque sus dirigentes crean fervientemente lo contrario. No basta con que un partido se proclame como alternativa a otro, desgastado, para que los votantes, a pie juntillas, se decidan. Para ello no sólo tienen que formular proyectos políticos consistentes, sino convencer al electorado de que esos proyectos se podrán en marcha. Y en este terreno el FMLN tiene aún mucho que hacer todavía.

Queda en pie la pregunta de si los "votantes tradicionales" de ARENA y el FMLN —así como los de los demás partidos— se comportarán como siempre. Si ello es así, los cálculos políticos serán más o menos atinados para cada bloque partidario. Si ello no sucede, las sorpresas se harán presentes, con los debates postelectorales a que las mismas darán paso. Asimismo, queda como punto pendiente si, pese a los bloqueos de ARENA, la participación electoral de los salvadoreños se ampliará, incluyendo tanto a quienes se han ubicado entre los abstencionistas en las últimas elecciones —pese a no tener mayores dificultades para asistir a las urnas— como a quienes se han incorporado recientemente al padrón electoral. Todo ello puede introducir novedades importantes en los resultados electorales de 1997. Habrá que esperar hasta entonces para evaluar en qué medida esas elecciones fueron más de lo mismo o si se suscitaron cambios en su realización y consecuencias.

Con todo, no hay que perder de vista que las

elecciones, por muy transparentes y confiables que sean, no son suficiente para conseguir la institucionalización democrática que el país reclama. Sin una democratización de los partidos, sin un sistema de justicia eficaz y creble y sin una sociedad civil mínimamente organizada y capaz de expresar coherentemente sus demandas el proceso de instauración democrática no avanzará lo suficiente o, peor aún, se verá amenazado permanentemente por el autoritarismo. Un peligro real es que la elecciones sirvan como pretexto para dejar de lado el avance en aquellos ámbitos socio-políticos sin el cual aquéllas no adquieren un verdadero significado democrático. La democracia política exige elecciones periódicas, transparentes y técnicamente confiables, pero no se agota en esos requisitos; también exige, como mínimo, honorabilidad e incorruptibilidad públicas, una clase política abierta a los desafíos y demandas de la sociedad civil y una administración de justicia honesta y eficaz. Después del 16 de marzo estas seguirán siendo metas por alcanzar; es de esperar que las elecciones y sus resultados contribuyan a avanzar hacia su consecución y no se conviertan en otro obstáculo más a vencer.

3. Situación económica, desarrollo social y medio ambiente

Las principales características del comportamiento económico durante 1996 pueden resumirse en caída del crecimiento económico, cambio de tendencias en el comportamiento macroeconómico, la presentación de un plan emergente de desarrollo y el decremento de algunos indicadores sociales. Estas dinámicas diferencian al ámbito económico de 1996 respecto del de años anteriores, e indican principalmente el inicio del agotamiento del modelo de crecimiento económico fundamentado en el sector terciario.

Adicionalmente, el cumplimiento de los acuerdos de paz en materia económica y social también continuó durante 1996, aunque con mucha menor celeridad que en años anteriores, pese a que se han dejado sin cumplimiento aspectos de gran importancia, a saber: instalación del foro de concertación económico social, implementación de medidas para el alivio de los efectos negativos del ajuste estructural, y la creación de programas especia-

les de crédito y asistencia técnica para el sector agropecuario¹⁹. Esto abona la hipótesis de que el modelo económico salvadoreño continúa virtualmente inalterado, con tendencias hacia la concentración, aunque ahora el fenómeno es más notable en el ámbito urbano que en el rural.

No puede negarse que la reforma agraria y los acuerdos de paz alteraron notablemente la situación de la tenencia de la tierra. Un nuevo proceso de concentración económica está produciéndose en las actividades urbanas (construcción, comercio, servicios, sector financiero, etc.), y en muchos casos de parte de los mismos sectores que detentan o detentaron la posesión de considerables extensiones de tierras.

Otro elemento que obra contra los esfuerzos de desarrollo y aún no es atendido debidamente es la protección del medio ambiente. En parte, esta situación ha surgido por la subvaloración de la importancia del medio ambiente para los fines del crecimiento económico. Aunque desde hace más de dos años se cuenta con planes emergentes para la protección del medio ambiente, aún no se han desarrollado marcos institucionales y legales que rijan una estrategia gubernamental.

En el presente acápite se expone una visión coyuntural de la economía salvadoreña durante 1996, a partir del examen de la evolución de variables como la producción, los precios, la balanza de pagos, el déficit fiscal y las relacionadas con el sector monetario-financiero. Asimismo, se pretende contextualizar este comportamiento enmarcándolo junto con dos aspectos usualmente excluidos de la discusión económica, aún y cuando es convencionalmente aceptado que son dos de los principales obstáculos para el desarrollo: el desarrollo social y

la protección del medio ambiente.

Adicionalmente, interesa mostrar cómo el cumplimiento de los acuerdos de paz no ha afectado la forma de hacer política económica, lo cual, aunque no era su principal intencionalidad, estaba contemplado en puntos específicos del documento.

3.1. Comportamiento macroeconómico

Excluyendo la caída de las tasas de crecimiento, los hechos más destacados del ámbito macroeconómico han sido la ampliación del déficit fiscal y la inusual reducción del déficit de la balanza comercial. Sin embargo, debe destacarse que durante el año se mantuvieron dinámicas poco

favorables para la expansión del sector agropecuario e industrial, que continúan contándose entre los sectores económicos menos dinámicos. Al mismo tiempo, el sector financiero ha ampliado sus márgenes de ganancias con lo cual no se permite una disminución mayor

en las tasas de interés. A continuación se presentan algunas consideraciones sobre la evolución de la producción, el empleo, los precios, los salarios y los sectores externo y público.

a) *Producción y empleo.* De acuerdo a datos del Banco Central de Reserva el crecimiento económico de 1996 no será tan bonancible como el experimentado durante 1995, pues para finales de año se alcanzó una tasa de crecimiento de aproximadamente 3 por ciento, es decir, sólo la mitad de la obtenida en 1995, que fue del 6 por ciento. Sin embargo, de acuerdo al índice de volumen de la actividad económica (IVAE) las expectativas de crecimiento podrían ser mucho menores²⁰. Datos oficiales consignaban que el IVAE general se

El modelo económico salvadoreño continúa virtualmente inalterado, con tendencias hacia la concentración, aunque ahora el fenómeno es más notable en el ámbito urbano que en el rural.

19. Ver por ejemplo: "Acuerdo de paz", *ECA* 519-520, pp. 103-151; "Extraviado cumplimiento de los acuerdos de paz en materia económico-social", *El Salvador Proceso*, 564, pp. 7-9.

20. Para otros sectores inclusive cabe dudar de la consistencia de los datos oficiales, pues "Tan preocupante era el comportamiento del IVAE, que a partir del mes de junio el BCR optó por introducirle algunas modificaciones a su estimación y por mantener muy restringidas su divulgación". *Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas*, "¿Qué está pasando actualmente con la economía de El Salvador? Hay contracción económica o estamos al borde de un milagro económico?", *El Economista*, 2, 7, San Salvador, pp. 4-5.

incrementó en 0.6 por ciento entre septiembre de 1995 y septiembre de 1996, mientras que en el período comprendido entre septiembre de 1994 y septiembre de 1995 lo habría hecho en 8.6 por ciento²¹. El único sector que parece no resentir los efectos de la caída en el crecimiento es el financiero, que experimentó tasas de crecimiento muy por encima del promedio.

En lo tocante al comportamiento del empleo, el Banco Central de Reserva se conforma con presentar el comportamiento de la cantidad de afiliados al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), que no constituye un indicador confiable del nivel de empleo en la medida que depende, además del nivel de producción, de su cobertura, esencialmente urbana²².

Sin embargo, aún ateniéndonos al comportamiento del número de afiliados al ISSS, durante 1996 se ha experimentado un incremento mucho menor en el empleo que el observado entre 1995, pasándose de una tasa de crecimiento del 8.3 a otra del 0.5 por ciento. Según estos números, el número de afiliados al ISSS creció en sólo 1,788 personas durante 1996, mientras que, de acuerdo a las cifras y tasas de crecimiento poblacional consignados en el IV Censo de Población, la Población Económicamente Activa (PEA) urbana se habría incrementado en aproximadamente 10 veces esa cantidad (17,798 personas)²³. Considerando las dimensiones de la PEA urbana (casi un millón de personas) estaríamos ante un incremento de cerca de 1.6 puntos porcentuales en el desempleo urbano.

b) *Precios y salarios.* Al igual que la producción, los precios han evidenciado un comportamiento notablemente diferente respecto del año pasado, al disminuir notablemente su crecimiento, especialmente a partir de septiembre. De acuerdo a datos de la Dirección General de Estadística y Censos para el pasado mes de agosto, la tasa de inflación acumulada habría alcanzado ya el 8.3 por ciento, colocándose a niveles similares a los de

agosto de 1995 y, desde tan temprano, situándose dentro del rango de entre el 8 y el 10 por ciento establecido por el gobierno en su programa monetario-financiero. Tomando en cuenta la experiencia de años pasados, lo que cabría esperar a final del año sería una inflación superior al 8.3 por ciento observado en 1995. Sin embargo, durante los meses siguientes el comportamiento del índice de precios al consumidor (IPC) cambió totalmente e inició una etapa de decrecimiento tal que, para septiembre, cayó en un -0.6 por ciento, incrementándose en octubre en un 0.1 por ciento y disminuyendo en noviembre un -0.6 por ciento para incrementarse en 0.3 por ciento en diciembre. Ello implicó una reducción del 1.2 por ciento en la inflación acumulada, de modo que, a finales de año, alcanzó sólo un 7.4 por ciento.

El rubro de alimentos fue el que mayores incrementos de precios experimentó durante el año. Hasta el mes de noviembre, las tasas de inflación acumulada de los diferentes componentes del IPC fueron: vivienda, 5.2 por ciento; vestuario, 1.4 por ciento; misceláneos, 5.4 por ciento, y alimentos, 10.9 por ciento.

Pese a la irrefrenable marcha de los precios, los salarios mínimos se han mantenido inalterados desde agosto de 1995. Esto tendrá implicaciones de importancia sobre los salarios mínimos reales. De hecho, algunos datos consignan que entre 1995 y 1996 los salarios mínimos reales han continuado deteriorándose a causa de la inflación²⁴.

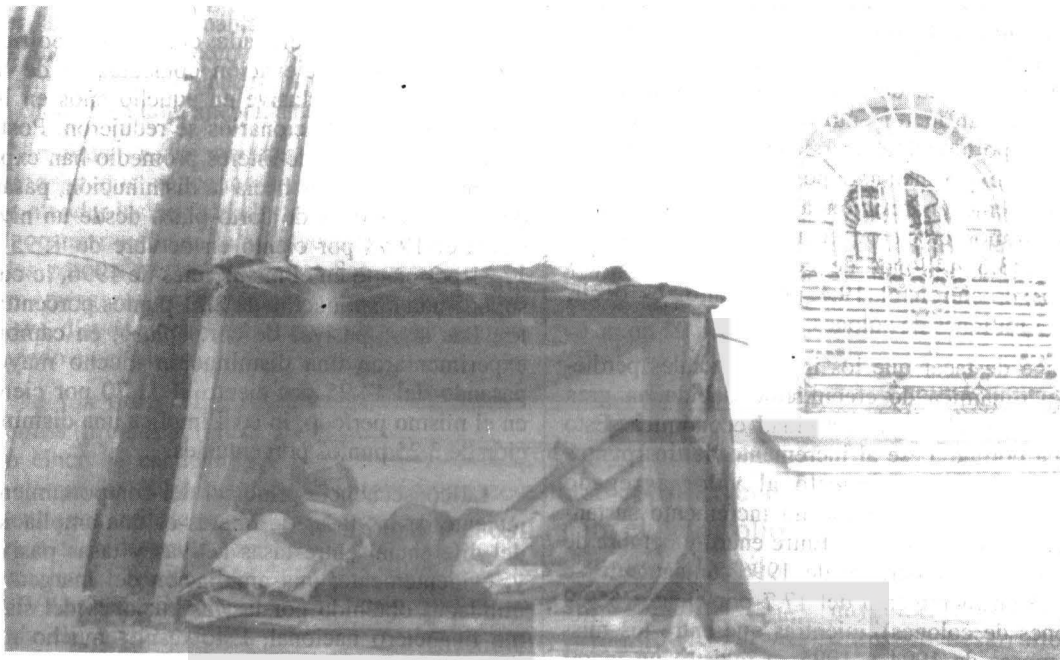
La situación empeora aún más si se considera que la mayoría de trabajadores que reciben un salario mínimo se encuentran en situación de pobreza, lo cual implica que la mayor parte de sus salarios — o la totalidad — es utilizado en la adquisición de los productos que enfrentan los mayores índices inflacionarios: los alimentos. Consecuentemente, el deterioro de los salarios mínimos reales es mayor que el que puede estimarse a partir del IPC, que refleja menores tasas de inflación que el rubro alimentos.

21. Banco Central de Reserva, Gerencia de Estudios y Política Económica. "Indicadores económicos de corto plazo", noviembre de 1996, mimeo.

22. Ver: V. Ramírez, y M. Chavarría, "Diagnóstico de la seguridad social en El Salvador", FUNDAUNGO, San Salvador, enero de 1994.

23. Ver Dirección General de Estadística y Censos, *Censos Nacionales V de Población y IV de Vivienda 1992*, Ministerio de Economía, San Salvador, enero de 1995.

24. Fundación Nacional para el Desarrollo, "Inflación y capacidad adquisitiva", *Actualidad Económica*, 2, 1996, p. 13.



c) *Sector externo.* El hecho más notable en esta área ha sido, sin lugar a dudas, la reducción del déficit de la balanza comercial reflejado en las últimas cifras oficiales disponibles, correspondientes al mes de octubre²⁵. Lamentablemente, esta no es ninguna señal alentadora pues, como se establece a continuación, la reducción del mencionado déficit obedece a los efectos de la caída en la tasa de crecimiento de la producción.

Entre los períodos enero y octubre de 1995 y enero y octubre de 1996 se registró una reducción de aproximadamente el 12.8 por ciento en el saldo de la balanza comercial, lo cual es atribuible primordialmente a una contracción de las importaciones en -1.6 por ciento. Al examinar la composición de las importaciones resulta notable su disminución: las importaciones de bienes de capital cayeron en un 17.1 por ciento (lo cual equivale a 109 millones de dólares); las importaciones de bienes intermedios disminuyeron en un 0.4 por ciento (que equivale a 4.3 millones de dólares), y los bienes de consumo disminuyeron en 0.2 por ciento, equivalentes a 1.1 millones de dólares.

Así, puede afirmarse que la reducción de las

importaciones totales no ha sido provocada por una reducción de las importaciones de bienes de consumo, sino por una caída de las importaciones de bienes de capital y de la inversión.

Las exportaciones, por otra parte, tampoco ofrecen perspectivas alentadoras para la economía nacional: las tradicionales sólo crecieron el 0.2 por ciento (500 mil dólares), mientras que las no tradicionales lo hicieron en 3.6 por ciento (17.3 millones de dólares). El mayor incremento de las exportaciones fue aportado por la maquila, pues el incremento de sus exportaciones fue del 19.2 por ciento (103.4 millones de dólares). En otras palabras, la maquila explicó el 85 por ciento del incremento de las exportaciones.

No se cuenta con datos actualizados de la balanza de capital, pero se sabe que en 1996 se registró un nuevo incremento en las reservas internacionales netas del Banco Central de Reserva y de las remesas familiares, lo cual estaría reflejando que, pese a la permanencia del déficit de la balanza comercial, existe un elevado nivel de transferencias (remesas) y un superávit de la balanza de capital que permiten compensarlo.

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

d) *Sector público.* El déficit del sector público ha experimentado un impresionante crecimiento entre enero y octubre de 1995 y los mismos meses de 1996, pasando de 252.1 a 929.6 millones de colones, en un incremento del 470.2 por ciento²⁶. Este comportamiento ha obedecido al mayor incremento experimentado por los egresos totales, especialmente en relación a los ingresos totales. Estos últimos crecieron en un 6.7 por ciento, es decir, 643.6 millones de colones; mientras, los egresos crecieron el 19.4 por ciento, es decir, 1,824.3 millones de colones.

Cabe destacar que los ingresos totales perdieron su dinámica de crecimiento debido en gran parte a la caída de la actividad económica. Esto explica porque, pese al incremento de tres puntos porcentuales del impuesto al valor agregado (IVA), no se ha reportado un incremento sustancial en las recaudaciones. Entre enero y octubre de 1995 y enero y octubre de 1996, únicamente se registró un incremento del 17.2 por ciento (652.9 millones de colones), mientras que entre los mismos meses de 1994 y 1995 se registró un incremento del 43.2 por ciento (1,143.4 millones de colones). Por otra parte, los impuestos a las importaciones han seguido una tendencia similar a la experimentada por las importaciones, esto es, hacia la disminución.

Este comportamiento, conjugado con un incremento del 19.4 por ciento en los egresos fiscales explica la ampliación del déficit fiscal experimentada en 1996.

e) *Consideraciones sobre el sector monetario-financiero.* Desde mediados de 1995 el banco central ha aplicado una política anti-inflacionaria de restricción del crédito que habría provocado, para octubre de 1996, un crecimiento del 14.9 por ciento en el crédito, esto es, menos de la mitad del crecimiento para el mismo mes de 1995²⁷. Consecuentemente, la actividad de sectores que durante los últimos años habían sido los principales receptores del crédito está experimentando en la actualidad sus mayores caídas. El índice de volumen de actividad económica del mayor receptor del incremento del crédito, el comercio, decayó en 2.9 por ciento entre septiembre de 1995

y septiembre de 1996.

Hasta 1995, la elevada demanda crediticia sobredeterminó la elevación considerable de las tasas de interés, inclusive en aquellos años en los que los índices inflacionarios se redujeron. Posteriormente, las tasas de interés promedio han experimentado tendencias hacia la disminución, pasando las tasas activas de corto plazo desde un nivel desde el 19.53 por ciento en octubre de 1995 al 17.31 por ciento en el mismo mes de 1996, lo cual supone una disminución de 2.21 puntos porcentuales. Las tasas pasivas de corto plazo, en cambio, experimentaron una disminución mucho mayor, pasando del 14.95 por ciento al 11.70 por ciento en el mismo período, lo cual implica una disminución de 3.25 puntos porcentuales.

La consecuencia principal del comportamiento reciente de las tasas de interés es una ampliación del diferencial entre tasas activas y tasas pasivas y, evidentemente, una ampliación del margen de utilidades obtenido por las instituciones del sistema financiero nacional. Esto resulta mucho más destacable y contradictorio por estar ocurriendo en un año de recesión económica y bajo nivel inflacionario. En octubre de 1995, la mencionada diferencia era de 4.58 puntos porcentuales, mientras que para el mismo mes de 1996 fue de 5.61 puntos porcentuales, lo cual supone un incremento porcentual del 22.5 por ciento en los ingresos brutos provenientes de las operaciones bancarias.

La privatización del sistema financiero ha restaurado nuevos campos de acumulación para los grandes inversionistas al mismo tiempo que ha inhibido el desarrollo de actividades que podrían generar empleo productivo, aumentar las exportaciones y reducir la dependencia de las remesas familiares para mantener una macroeconomía estable. El manejo del crédito y de las tasas de interés parece estar constituyendo en un grave escollo para el desarrollo, por culpa, exclusivamente, del estilo con que se maneja al sistema financiero privado.

3.2. El plan económico emergente

Ante señales tan negativas en el ámbito económico²⁸ y aprovechando el inicio de su tercer año de gobierno, el presidente Calderón ofreció doce

26. *Ibíd.*

27. *Ibidem.*

28. Caída de la producción y el empleo, incremento en los precios de los alimentos y en las tarifas de los servicios públicos, caída de ingresos fiscales, etc.

medidas de política económica destinadas a “fortalecer la economía y mantener altas las tasas de crecimiento”²⁹. Estas medidas constituyeron un reconocimiento oficial de la necesidad de rectificar la política económica implementada hasta ese momento.

Sin embargo, las medidas, a juzgar por los aspectos en que se concentran, fueron diseñadas para atender las necesidades de la empresa privada sin reparar mucho en la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías. Sea como sea, el plan emergente ha enfrentado retrasos, y algunas de sus disposiciones más trascendentales se han quedado en el tintero.

De los doce ofrecimientos presidenciales, sólo cinco se encuentran en ejecución: el plan de inversiones públicas, el retraso de la desgravación arancelaria, la exención del IVA a bienes de capital, la eliminación de los impuestos a las ganancias de capital y la depreciación acelerada de los activos físicos y, finalmente, el reintegro del 6 por ciento a las exportaciones no tradicionales. Las otras siete medidas —el incremento de los créditos para la micro y pequeña empresa; el plan de recuperación agropecuaria; el programa nacional de competitividad; la promoción del país en el exterior; la reducción de tasas de interés, cobros y comisiones por servicios bancarios; la aceleración del proceso de modernización del sistema de pensiones y la destinación del producto de la privatización a los gastos en infraestructura y en el área social todavía se encuentran en suspenso o en proceso de ejecución.

De hecho, ni la ejecución de los doce puntos

El manejo del crédito y de las tasas de interés parece estarse constituyendo en un grave escollo para el desarrollo, por culpa, exclusivamente, del estilo con que se maneja al sistema financiero privado.

habría generado una situación más favorable para el desarrollo social, y basta con señalar que el plan de inversión pública y la utilización de los fondos de la privatización en el área social —las únicas dos medidas que contemplaban inversión social— fueron desde un principio las menos privilegiadas en el plan de acción.

El anuncio del plan de emergencia no provocó cambios en las señales económicas que se perciben desde hace más de un año. Prueba de ello es que la tasa de crecimiento de la producción decayó en un 50 por ciento, desde el 6 al 3 por ciento.

3.3. Evolución de algunos indicadores sociales

En el ámbito social la situación no cambió notablemente durante 1996. El presupuesto de las instituciones sociales disminuyó, mientras los indicadores de desarrollo social, así como los de desarrollo humano³⁰, mostraron un comportamiento

negativo. Paradójicamente, la pobreza habría disminuido en los últimos años —según las estadísticas oficiales—, debido especialmente a la emigración masiva hacia los Estados Unidos y al envío de las remesas familiares.

Según los dos últimos informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), El Salvador no avanzó ni retrocedió en la clasificación basada en el índice de desarrollo humano³¹. Se mantuvo en la posición 115. Si consideramos el lugar 112³² ocupado en 1994, es evidente la caída en el nivel de desarrollo humano. El Salvador se encuentra cada vez más cerca de ser clasificado como un país de desarrollo humano bajo, e

29. Ver Armando Calderón Sol, “Discurso pronunciado en ocasión de celebrar el segundo año de gestión presidencial”, *ECA*, 571-572, 1996, p. 546.

30. Cabe mencionar aquí que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un indicador del estado de la salud y educación en los diferentes países del mundo para un momento determinado, para lo cual evalúa variables como la esperanza de vida, la tasa de alfabetización de adultos, la tasa de matrícula y el Producto Interno Bruto real *per cápita*. Ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano*, México, 1995, pp. 16.

31. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano*, México, 1995 y 1996.

32. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano*, México, 1994.

incluso menos desarrollado que otros países centroamericanos como Costa Rica, Guatemala y Honduras, que ocupan los lugares 31, 112 y 114.

A contrapelo, el gasto social de 1996 decreció respecto al de 1995, pasando del 25.63 por ciento al 24.35 por ciento del presupuesto de la nación. En otras palabras, todos los rubros considerados dentro del área de desarrollo social sufrieron disminuciones exceptuando al de Trabajo y Previsión Social. Áreas de interés crucial como Educación, Salud y Vivienda vieron reducirse su participación en el presupuesto de 1996³³.

En lo que toca al comportamiento de la pobreza aún no se cuenta con estadísticas actualizadas para 1996, pero es útil mencionar que, de acuerdo a estadísticas oficiales, durante 1994 y 1995 se habría registrado una reducción promedio del 6.09 por ciento en la pobreza total, 1.1 por ciento en la relativa y 4.99 por ciento en la absoluta. De esta forma, la pobreza relativa para 1995 fue del 29.30 por ciento, la pobreza absoluta fue de 18.23 por ciento y la pobreza total alcanzó el 47.53 por ciento de las familias. Considerando que en 1994 la pobreza total fue del 52.42 por ciento, estaríamos ante una reducción de cerca de 5 puntos porcentuales³⁴.

Desafortunadamente, este comportamiento se explica más en función de cambios en la metodología para el cálculo de la pobreza que en cambios en la dinámica de exclusión económica que ha caracterizado históricamente al país. La inclusión de las remesas familiares dentro de los ingresos conlleva la clara intencionalidad de reducir las cifras de pobreza. Así, las encuestas de hogares de propósitos múltiples incluyeron desde 1993 el rubro de "remesas familiares" dentro de los ingresos familiares, con lo cual se registró una disminución inmediata de los niveles de pobreza en el país que se ha prolongado a lo largo de los años en la medida que la remesas familiares tienden a aumentar³⁵.

3.4. El problema del medio ambiente

A diferencia del desarrollo social, una temática que ha sido tradicionalmente aislada del ámbito de la evaluación económica ha sido la protección del medio ambiente. Aún con las actuales tendencias internacionales por incorporar el tema en el campo del desarrollo, su importancia en nuestro país aún no se dimensiona con justicia. Para el caso centroamericano, la destrucción del medio ambiente ha incidido sobre las posibilidades de acumulación³⁶, volviendo insoslayable la adopción de programas de protección ambiental.

En El Salvador existen indicadores que dan cuenta del manejo inadecuado de los recursos naturales y del deterioro del medio ambiente. De acuerdo a datos oficiales "cerca de dos terceras partes de las tierras del país están severamente erosionadas. Menos del 2 por ciento del bosque original está intacto. Esto ha contribuido a la ocurrencia de sequías e inundaciones en las diferentes zonas del país en los últimos años. Más del 90 por ciento de los ríos están contaminados por aguas negras, agro-químicos y desechos industriales". Estos elementos tienen clara incidencia sobre la salud y posibilidades de ingresos de la población y también sobre las diferentes variables macroeconómicas.

Las formulaciones teóricas para incorporar el deterioro del medio ambiente al análisis económico han dado paso a planteamientos microeconómicos que relacionan la calidad ambiental con la producción, y a la teoría de las "cuentas verdes" que persigue incorporar los recursos naturales a la contabilidad nacional.

Un claro ejemplo de la relación entre economía-medio ambiente en El Salvador —aunque no el único— puede encontrarse en el caso del cultivo del algodón, donde la alteración del ecosistema de la planicie costera dio paso a la proliferación de

33. Ver Luis Romano, "El presupuesto de la nación para 1997", *ECA*, 576, 1996, pp. 921-924.

34. Ver Centro Universitario de Documentación e Información, "Empleo, ingresos y pobreza en las Encuestas de Hogares", *Proceso*, 731, 1996, pp. 4-6.

35. De hecho las citadas encuestas reconocen que el objetivo general del módulo "remesas familiares" es "mejorar la captación del ingreso y medir el peso que las remesas tienen en la economía familiar", agregando que "permite conocer la distribución de las remesas en la adquisición de bienes de consumo... subsanando en gran medida las necesidades de muchos hogares y dinamizando la economía salvadoreña". Ministerio de Relaciones Exteriores, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1995*, San Salvador, 1996, p. 23.

36. Ver Carlos Acevedo, "Raíces económicas de la crisis ecológica en Centroamérica", *Realidad*, 37, 1994.

plagas, al uso intensivo de pesticidas, a la contaminación de los recursos naturales y, posteriormente, a la inviabilidad del cultivo mismo. La situación se volvió insostenible cuando, a mediados de la década del 70, la contaminación afectó al ganado y provocó el rechazo de las exportaciones salvadoreñas de carne, por entonces muy importantes³⁷, con sus consiguientes efectos en la producción, el empleo, las exportaciones y la balanza comercial de aquel momento.

Ante la evidencia histórica surgen hoy nuevas interpretaciones del desarrollo que, fundamentadas en las principales fallas del capitalismo histórico, plantean el concepto de "desarrollo sostenible", basándose en cuatro postulados: alto consumo per cápita por un tiempo indefinido, que implica un nivel óptimo de utilización de los recursos naturales; equidad en la distribución del ingreso; protección ambiental; y, finalmente, la participación de todos los sectores de la sociedad en la toma de decisiones³⁸.

En la actualidad, la forma en que se utilizan los recursos naturales podría llegar a inviabilizar actividades económicas como la agricultura, la generación de electricidad e inclusive aquellas que se desarrollan en el ámbito urbano y que, por cierto, son las que han impulsado el crecimiento económico durante la presente década. Adicionalmente, las actividades de subsistencia desarrolladas en el ámbito rural también provocan agotamiento de los recursos naturales y deterioro del medio ambiente.

La coyuntura de 1996 ha dado paso a nuevos conflictos sociales relacionados con el manejo de los recursos naturales así como a una continuidad del tradicional descuido del Estado en proteger el medio ambiente. Uno de los conflictos más graves es el violento enfrentamiento entre la Policía Nacional Civil y un grupo de pobladores del municipio de San Ramón, departamento de Cuscatlán,

que se oponían a que el manantial de su lugar de residencia fuera utilizado por ANDA para abastecer a cuatro poblaciones vecinas. Muestra de que esta situación no es un caso aislado, sino la generalización de un problema, es que las disputas en torno a la posesión y derecho de uso de los manantiales de agua potable son cada vez más frecuentes. Como ejemplos pueden mencionarse los casos del Pescadito de Oro, en Sonsonate, el de Panchimalco y el de la usurpación de la zona de recarga acuífera El Playón.

Durante 1996, el Estado no implementó políticas decisivas para adoptar esquemas de manejo sostenible de los recursos naturales y de recuperación ambiental. Aunque desde 1994 existe una agenda ambiental con estrategias definidas³⁹, el gobierno aún no definió el marco legal e institucional para implementarlo. La aprobación de la Ley del Medio Ambiente no fue posible en 1996, pese a que se desarrollaron extensas jornadas de consulta. Por ende, aún no existen condiciones para la existencia de una institución estatal con suficiente capacidad para reglamentar el manejo de los recursos naturales y regular la calidad ambiental.

4. Sociedad civil y gobierno

No cabe duda que durante 1995 una de las dinámicas sociales claves fue la de la modernización del Estado⁴⁰. La aplicación de medidas como la Ley Temporal de Compensación Económica y la consolidación del proceso de venta de las entidades estatales permitía esperar que la privatización se convirtiese en el centro de atención de la vida pública del país. Sin embargo, la temática fue desplazada de las agendas de discusión por el tópico de la lucha en contra de la delincuencia común y organizada emprendida por el gobierno a lo largo del año. No fue que no existieran manifestaciones públicas de las gremiales sindicales contra el avance del proceso de privatización; al contrario, la dinámica sindical llegó a su máxima expresión

37. Ver José Rutilio Quezada, "Base ecológica de la violencia en El Salvador: una propuesta de restauración ambiental", *Presencia*, 4, pp. 106-123.

38. Ascher y Healy, *Natural Resource Policymaking in Developing Countries*, Duke University Press, 1990, p. 10.

39. Las principales estrategias definidas por el gobierno se dirigen a combatir los problemas de deforestación, el deterioro de los suelos, el deterioro de las zonas de recarga de las cuencas hidrográficas y los recursos hídricos, el deterioro de los recursos costeros y marinos, la pérdida de biodiversidad, contaminación, manejo del espacio físico y la educación ambiental. Ver Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente, *Estrategia nacional del medio ambiente*, Gobierno de El Salvador, San Salvador, 1994.

40. Ver CIDAI, "El Salvador en 1995: economía, sociedad y política", *ECA*, 569, 1996, pp. 157-178.

con la formación de la coordinadora popular a finales del año.

El punto es que, si bien el proceso de privatización de las más importantes entidades estatales entró durante 1996 en una fase difícilmente reversible, la actividad desarrollada por las organizaciones sindicales para denunciar las consecuencias laborales y económicas que de él se desprenderían a futuro quedó totalmente sepultada y minusvalorada por la intensificación de la violencia delincriminal, la minuciosa cobertura que a ella prestaron los medios y las polémicas soluciones que el gobierno pretendió dar al problema.

Tanto el gobierno de Calderón como los medios de comunicación se esforzaron por mostrar a la delincuencia generalizada como el único problema del país y, por lo tanto, el único al que hubo que buscar inmediata solución, alejando con ello de la palestra pública otros puntos con efectos tal vez no tan a corto plazo como éste, pero sí con graves repercusiones para la sociedad en general al mediano y largo plazo.

Para el gobierno, las ventajas políticas de esta desviación de la atención pública hacia un solo punto en el horizonte de la vida de la sociedad civil salvadoreña son más que evidentes. Por un lado, las manifestaciones de repudio por parte de algunos actores sociales ante los proyectos en marcha del gobierno (las maquilas, por ejemplo) pasaron casi desapercibidas; por el otro, los conatos de solución llevados a cabo en 1996 para frenar la delincuencia permitieron en cierto grado aliviar la crisis de legitimidad y credibilidad por la que atravesó el gobierno a raíz de los continuos escándalos de corrupción y la aplicación de medidas económicas lesivas para los intereses de las mayorías populares.

Empero, lo que pudo haberse convertido en una campaña exitosa para la administración arenera, se constituyó, a lo largo del año, en una de las más evidentes manifestaciones de su ineptitud

para llevar a buen término las expectativas de la sociedad. Lo que pretendió ser un triunfalista combate contra la delincuencia se transformó en un tortuoso itinerario de medidas equivocadas, peligrosas y de matices claramente autoritarios.

Ciertamente, no sería objetivo realizar un análisis de la importancia y gravedad del problema delincriminal en relación con el éxito o fracaso de una campaña gubernamental que buscaba ganar o recuperar capital político. Pero por las consecuencias que para la sociedad en general ha significado el yerro o acierto de esta campaña es necesario reparar en este punto, sin dejar de lado las

Aún no existen condiciones para la existencia de una institución estatal con suficiente capacidad para reglamentar el manejo de los recursos naturales y regular la calidad ambiental.

problemáticas que de una u otra manera la campaña antidelincriminal volvió secundarias. En las siguientes líneas se analizarán, además de aquella, los puntos que en el año que ha finalizado fueron de mayor trascendencia para la sociedad salvadoreña, a saber: la actividad sindical en torno a la privatización, la continuación del problema de las maquilas y la corrupción gubernamental.

4.1. La lucha gubernamental contra la delincuencia: desatinos y tergiversaciones

Desde 1995 era innegable que el problema de la delincuencia se cernía como una mancha voraz que amenazaba con hundir a la sociedad salvadoreña en un *mare magnum* de violencia e inseguridad ciudadana. Los esfuerzos de la incipiente Policía Nacional Civil poco o nada podían contra una violencia delincriminal desatada a toda escala y en todo lugar. La situación llegó a tal grado que ya a principios de 1996 en el imaginario colectivo del país se empezaba a cimentar la idea —propiciada por las reiteradas afirmaciones de los funcionarios del gobierno y la labor de los medios de comunicación en la difusión de los hechos delincriminales— que la delincuencia era un problema de proporciones gigantescas generado espontáneamente después de la guerra⁴¹.

Con ello empezó a tomar cuerpo una justificación axiomática que luego determinaría la caracte-

41. Ver "La violencia en la conciencia colectiva". *El Salvador Proceso*, No. 713, 12 de junio de 1996, pp. 9-11.

rística de todas y cada una de las soluciones que se aplicaron para responder a la situación: el extremismo de las medidas para erradicar la violencia estaba justificado por el extremismo de una violencia delincencial sin causas y orígenes visibles. Un axioma que llevaría a que las más elementales garantías constitucionales de los ciudadanos se vieron en reiteradas ocasiones en peligro de zozobrar ante el rigor de una lucha antidelincencial mal entendida⁴².

Como fue notorio, desde un inicio quedó fuera de discusión el tema de las causas de la delincuencia; el delincuente quedó definido como un ser que surgiendo *ex nihilo* atacaba con irracional violencia a hombres y mujeres, independientemente de su extracción social o de su edad. Contra él, al estar apartado de la ley de la sociedad civil y el Estado, era pues absolutamente legítimo y válido actuar sin contemplaciones o matices. Cualquier tipo de responsabilidad con las causas estructurales que permiten y generan la delincuencia quedó descartado de raíz.

Teniendo en cuenta ese marco, el 4 de marzo es una fecha clave para entender la serie de palos de ciego que el gobierno dio como respuesta a la delincuencia. En esa fecha, como una medida adoptada en consenso, los empresarios y comerciantes de Usulután anunciaron que, como forma de presión para que el gobierno prestara atención a la problemática, decidían realizar de manera irrevocable un paro de labores generalizado. En los días posteriores, el paro, primer precedente de una manifestación civil organizada contra la negligencia del gobierno en la lucha contra la creciente criminalidad, fue apoyado por los sectores empresariales y agricultores de los departamentos de San Miguel, La Unión, Morazán y San Vicente, así como por la Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños.

Las respuestas del sector gubernamental ante el paro de los comerciantes perfilaron lo que a lo largo del año sería la mentalidad oficial frente a la delincuencia: primero, la solución al problema pasaba por el incremento en el número del cuerpo policial y el endurecimiento de las leyes; segundo, los actores sociales podían ser reducidos a tres: los "buenos" (el gobierno y las entidades encargadas



de combatir la delincuencia), los "malos" (los que delinquen) y las "víctimas" de los delincuentes que en un "frente común" podrían ser incluidos dentro de los primeros. En menos de un mes y gracias a la manifestación de los empresarios —que para muchos analistas no fue más que un chantaje contra la administración de Calderón— se inició un "clamor popular", canalizado a través de la prensa escrita y la televisión, y sustentado por la mentalidad simplista y maniquea oficial, que exigió poner en práctica medidas tajantes y contundentes: la movilización del ejército a las calles y las áreas rurales, la formación de grupos de vigilancia vecinal, la aprobación de leyes emparentadas con la Ley del Talión y la restauración de la pena de muerte.

El primer fruto del paro empresarial en occidente fue, pues, la no menos que vertiginosa y apresuradísima formulación y aprobación, el 19 del mismo mes, de la Ley Transitoria de Emergen-

42. Ver Rafael Guidos Béjar, "Seguridad ciudadana y elecciones". *Tendencias Suplemento Electoral 3*, diciembre 1996-enero 1997, pp. 2-4.

cia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado⁴³; quedando en suspenso la aprobación de la Ley de Defensa Social, que fue finalmente abandonada por sus aberraciones constitucionales y dejos abiertamente persecutorios y totalitarios.

El alegato utilizado por los responsables de la aprobación de la Ley de emergencia fue que el sistema judicial salvadoreño necesitaba de mecanismos que permitieran, e incluso volvieran obligatorio, el apresuramiento de los procesos en contra de los delincuentes con la finalidad de emitir de forma rápida y eficaz sanciones condenatorias y así poner tras las rejas a “todos los delincuentes del país”. A pesar del júbilo general con que la ley fue recibida, no tardaron en surgir voces críticas —como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el FMLN e incluso los jueces— que señalaron la incongruencia entre la novel ley y la realidad judicial salvadoreña, la inconstitucionalidad de muchos de sus artículos y lo poco efectivo que sería a largo plazo⁴⁴.

Nueve meses después de la aprobación de la ley, la complicada realidad delincencial del país mostró la magnitud del desatino gubernamental, ya que no sólo no se frenó la intensidad de ella, sino, lo que es peor, el desconocimiento y difícil aplicación de la ley atascaron el de por sí ineficiente sistema judicial salvadoreño. La inexperiencia de policías casi adolescentes, la cruda situación de los centros penitenciarios, el cúmulo de procesos penales pendientes fueron factores que, al no ser tomados en cuenta, impidieron el funcionamiento de una ley formalmente inconstitucional y prácticamente irreal.

Sólo la magnitud de las expectativas puestas por la población en el desempeño del gobierno en lo que a la solución de la delincuencia respecta permiten explicar porqué, pese a las dificultades y vacíos intrínsecos de la Ley de emergencia no se retrocedió en su aplicación. Haberlo hecho habría significado aceptar un burdo error de apresuramiento y falta de visión política; es decir, habría significado aceptar la ineptitud de los funcionarios gubernamentales y sus poco velados intereses de satisfacer la *vox populi*, aun cuando ello solamente llevara a un escandaloso fracaso y al retroceso en la débil instauración democrática del país.

A principios de 1996,
en el imaginario colectivo del país
se empezaba a cimentar la idea que la
delincuencia era un problema de
proporciones gigantescas generado
espontáneamente después de la guerra.

Habiendo tropezado en su primer intentona sólida de aplacar el fenómeno delincencial, las entidades de seguridad pública dieron un siguiente paso: la puesta en marcha del proyecto de juntas de vecinos, que buscaba, entre otras cosas, la prevención del delito a través de la colaboración de los ciudadanos con los cuerpos policiales.

En su momento, el grueso de las críticas se centró en la posibilidad de que las juntas de vecinos se transformaran en estructuras de control político a la manera de la desaparecida Organización Democrática Nacionalista (ORDEN), organización paramilitar de extrema derecha, fundada y controlada por el gobierno pecenista en la década de los setenta⁴⁵.

Para evaluar la validez de las críticas de los principales detractores del proyecto, mismas que llevaron —apoyadas fundamentalmente por los señalamientos de la Organización de las Naciones Unidas para la Verificación de los Acuerdos de

43. Ver documento “Ley Transitoria de Emergencia contra la Delincuencia y el Crimen Organizado”. *El Salvador Proceso*, No. 706, 24 de abril de 1996, pp. 15-16.

44. Ver “Polémica respuesta gubernamental al fenómeno de la delincuencia” y “Cuidado con esas leyes”. *El Salvador Proceso*, No. 702, 20 de marzo de 1996, pp. 4-5 y pp. 14-15; “Una ley peligrosa”. *El Salvador Proceso*, No. 703, 27 de marzo de 1996, pp. 2-3; “Ley de Emergencia y situación de los centros penales”. *El Salvador Proceso*, No. 704, 10 de abril de 1996, pp. 10-11.

45. Ver G.M. Ungo, “Los derechos humanos, condición necesaria para la paz y convivencia social en El Salvador”, *ECA*, 369-370, 1979, pp. 489-506.

Paz (ONUV)— a la cancelación definitiva del mismo, es útil hacer una revisión somera de algunos de los documentos fundacionales del proyecto y resaltar los puntos que, por su interpretación, le dieron matices represivos y persecutorios.

En los documentos se define a las juntas de vecinos como “organizaciones cívico-sociales formadas por personas naturales de reconocida honradez y responsabilidad, trabajadoras y de buena conducta, de preferencia aquellas que permanecen más tiempo en su residencia”⁴⁶. La justificación de las juntas se encontraba en “el crecimiento delincriminal que azota nuestro país” que hacía necesario “que la ciudadanía participe activamente en este tipo de organizaciones... las cuales estarán coordinadas por el Viceministerio de Seguridad Pública a través de la Policía Nacional Civil”⁴⁷. Los objetivos a buscar por la Juntas de Vecinos eran: “(1) que el ciudadano con su participación, contribuya a la seguridad y tranquilidad de su familia y conservación de sus bienes; (2) que con la participación ciudadana la seguridad pública esté en una permanente revisión para su buen funcionamiento; y (3) que la seguridad pública a través del proceso sea: *servicio, orden y seguridad* para la ciudadanía” (el énfasis es del documento)⁴⁸.

A lo anterior se añade que las redes entre las distintas juntas de los departamentos “son la base para el *control e información* que la junta de vecinos aporta a la seguridad pública” y que la estrategia a seguir es la de “comunicar inmediatamente a la autoridad competente sobre: (a) sospechosos o hechos de delitos; [...] (b) movimientos sospechosos en contra de la Seguridad del Estado; (c) listado de personas anti-sociales de la comunidad”⁴⁹.

Analizando lo anterior, es de señalar, en primer lugar, que en los documentos se dejaba a libre interpretación lo que había de entenderse por per-



sonas “honradas y de buena conducta”, teniendo en cuenta que desde cánones conservadores —como los que tienden a regir en nuestro medio— una persona de este tipo se identifica con los empresarios y los comerciantes, y con aquellos individuos que guardan una relación de absoluto respeto —por no decir de sumisión y apoyo— con los dictámenes emanados del gobierno central. El perfil hubiera sido llenado exclusivamente por los sectores de derecha y pro gubernamentales de la comunidad. Además, hablar de personas que pudieran permanecer en sus residencias era hablar de los sectores pudientes de las comunidades. El ideal de la agrupación era, en este sentido, política y económicamente excluyente.

En segundo lugar, que las juntas tuvieran como uno de sus objetivos principales mantener un orden y una seguridad pública no definidos previamente pudo haberse convertido en la práctica en la persecución, o al menos en el control, de aquellas personas o agrupaciones cuyas actividades políticas estuvieran al margen de la ideología tolerada por el gobierno. Si a esto se añade el que una de las tareas de las juntas hubiera sido comunicar y elaborar listados sobre personas *non gratas* para la comunidad, de “comportamiento nocivo”, es claro que en el documento se sentaban las bases, aunque de manera no explícita, para la formación de una organización de inteligencia y espionaje capaz de

46. Viceministerio de Seguridad Pública. División de Programas para la Prevención Delincriminal, *Juntas de vecinos*, sin fecha, p. 6.

47. *Ibíd.*, p. 7.

48. *Ibíd.*, p. 8.

49. Unidad para la Cooperación y el Desarrollo. Viceministerio de Seguridad Pública, *Junta de vecinos en apoyo a la seguridad pública en el municipio*, sin fecha, p. 6.

penetrar en cada uno de los municipios del país.

En definitiva, pese a lo que de buena voluntad pudo haber en el proyecto, su cancelación definitiva, más que un mal para una sociedad sumida en la crisis por la delincuencia —como expresaron el Ministro de Seguridad Pública, Hugo Barrera, y el presidente Calderón—, constituyó el certero aborto de una criatura que pudo haber derivado hacia los esquemas represivos de la extinta ORDEN, no solo por los vacíos y ambigüedades del proyecto o por el precedente mismo de aquella organización, sino en mayor medida por el récord autoritario con que ha tendido a manejarse el gobierno de Calderón frente a sus adversores y críticos⁵⁰.

En pocas palabras, una de las soluciones propuestas por el gobierno había sido abandonada en la antesala de su aprobación, otra seguía siendo obstinada e ineficazmente impulsada, y una tercera, cancelada por su potencial persecutorio. Mientras, la sociedad salvadoreña se veía sacudida por una seguidilla de dantescos crímenes colectivos y la salida a la luz pública del secuestro de Andrés Súster⁵¹, miembro de una de las familias más pudientes del país. En este clima de exacerbación de la violencia y el temor ciudadano, el “ejemplo” guatemalteco del fusilamiento de dos individuos acusados de asesinato y violación permitió llevar a discusión oficial el asunto del restablecimiento de la pena capital para castigar delitos mayores. Con la anuencia de los sectores de derecha del país y el bochornoso apoyo de un clamor popular ansioso de venganza y soluciones tajantes, en octubre, con la aprobación legislativa de la reforma constitucional necesaria para llevar a efecto la pena de muerte, era cerrado con broche de oro un proceso de lucha antidelinquencial absolutamente miope, separado de la realidad y de gravísimo potencial de reversibilidad contra la sociedad salvadoreña.

4.2. La movilización social, un fenómeno en extinción

En una tendencia que tiende a incrementarse, en 1996, el número de manifestaciones públicas y

la actividad misma de sindicatos o gremiales de trabajadores paso casi desapercibida. Con esto no se afirma que los paros o bloqueo de calles y carreteras convocados por grupos específicos con intereses muy particulares terminaron, porque sí los hubo, como, por ejemplo, las acciones de hecho de AEGES. Lo que se afirma es que la manifestación sindical continuada en pos de exigencias laborales o reivindicaciones de amplio beneficio social casi ha desaparecido de la vida social del país⁵².

Un ejemplo de la extinción de este tipo de movilización social es el ocurrido con la radical disminución de la actividad de los sindicatos de las maquilas. La dura política aplicada por el gobierno para frenar y restar méritos a las denuncias de violaciones sistemáticas a los derechos de los trabajadores de las maquilas, el revés sufrido por el movimiento sindical ante el súbito cambio de bando de los dirigentes de FENASTRAS (hasta principios de 1996 el principal sindicato que operaba al interior de las zonas francas) y el fracaso rotundo de las dos comisiones estadounidenses que pretendían comprobar *in situ* las denuncias de abusos laborales⁵³, enmudecieron, hasta casi llevar al silencio absoluto, las voces de los agremiados a los sindicatos. En el caso de las maquilas, al contrario de lo pretendido por el gobierno, el cese de las denuncias de las paupérrimas condiciones laborales se debió menos a una elevación de la calidad de éstas que a la incapacidad de los sindicatos de encontrar maneras alternativas de reagruparse y reformular sus estrategias de lucha sindical.

Al margen de intentos aislados o provenientes de grupos extranjeros defensores de los derechos laborales, los sindicatos salvadoreños de las maquilas se han visto rebasados por una escala de negociación obrero patronal que ha vuelto obsoletas las antiguas estrategias sindicales de expresión. Por ejemplo, no se ha comprendido aún que en la negociación es casi inútil discutir con el maquilador extranjero o nacional en lugar de hacerse presente, del modo que sea, en el país de origen de la transnacional para la cual estos traba-

50. Ver “En torno al nuevo informe de Boutros Ghali”. *El Salvador Proceso*, No. 723, 28 de agosto de 1996, pp. 6-7; “Apolititud eclesial e involución autoritaria”. *El Salvador Proceso*, No. 729, 9 de octubre de 1996, pp. 7-9.

51. Ver “Los medios como creadores de mitos”. *El Salvador Proceso*, No. 726, 18 de septiembre de 1996, pp. 6-7.

52. Ver Mark Anner, “¿Hacia la sindicalización de los sindicatos?” *ECA*, 573-574, 1996, pp. 509-614.

53. Ver “Maquilas, desarrollo económico y condiciones laborales”, *El Salvador Proceso*, No. 725, 11 de septiembre de 1996, pp. 6-7.

jan; no han sabido tomar experiencias de países en los cuales, ante los abusos de los maquiladores, se ha sustituido el tradicional piquete o huelga en las puertas de la maquiladora por la publicación de una página de denuncia en Internet, un medio donde los riesgos de la represión policial o el silenciamiento por parte de la prensa oficial nacional se vuelven inexistentes.

La única muestra más o menos consistente de una movilización social que no se redujera a una situación coyuntural (como fue el caso de la huelga en el sistema judicial) o a una búsqueda de los intereses de la propia agrupación (como los arrebatos histéricos y egoístas de AEAS a lo largo del año) es la que se dio a raíz del agresivo plan de privatización de las entidades estatales emprendido por el gobierno desde 1995 y que para, fines de 1996, se encontraba ya en la fase de venta de activos de ANTEL⁵⁴. En torno a ello se pueden observar dos tendencias: una de protesta, la de los sindicatos y organizaciones agrupadas bajo la Unión Nacional de Trabajadores Salvadoreños (UNTS), y otra de aprobación, la de los sindicatos de orientación pro gubernamental y más cercana a las líneas empresariales, entre ellos FESINCONSTRANS, ACO-PAI Y OSILS.

Coincidiendo con la celebración del 1 de mayo, día del trabajo, la UNTS, apoyada por el Comité para el Debate Nacional por la Paz (CPDN) y la Federación de Asociaciones y Sindicatos Independientes de El Salvador (FEASIES), realizó una convocatoria para la formación de una agrupación que de manera conjunta colaboraría para luchar contra el proceso de privatización. En su momento, las organizaciones, bajo el liderazgo de la UNTS, plantearon una serie de demandas y críticas. En primer lugar, se reclamó al gobierno por la caída en el nivel de vida de los salvadoreños y por el aumento de la pobreza, los que tendrían por causas: el bajo poder adquisitivo como efecto de la inflación, la reducción en la calidad de

los servicios públicos y el aumento de los niveles de subempleo y desempleo (según la UNTS, el 51 por ciento de la fuerza laboral se ubicaba en ese momento dentro del sector informal de la economía y el 15 por ciento estaba desempleada). En segundo lugar, se protestó por la pretensión gubernamental de privatizar ANTEL, lo cual, según las distintas organizaciones, redundaría en una elevación de las tarifas cobradas por el servicio y en la pérdida de un patrimonio público que generaba ganancias en las suficientes proporciones (se habló de 500 millones de colones en ganancias netas al año) como para reinvertir eficazmente en proyectos de desarrollo social.

Los sindicatos salvadoreños de las maquilas se han visto rebasados por una escala de negociación obrero patronal que ha vuelto obsoletas las antiguas estrategias sindicales de expresión.

En definitiva, se denunció la venta de una institución que pertenecería a la población salvadoreña y no a sus gobernantes, proponiéndose como alternativa, por una parte, la modernización de la institución y no su privatización y, por otra, la sustitución del manejo político de la misma por

uno responsable y coherente con las expectativas y necesidades del pueblo salvadoreño. Este discurso, aunque con pequeñas matizaciones, fue el mismo para todas las organizaciones participantes en el grupo en cuestión.

Por su lado, el sector sindical de línea pro gubernamental y pro empresarial se posicionó, a través de un comunicado de prensa emitido en el mismo mes⁵⁵, por una defensa de la privatización de las entidades públicas, "entendiendo que esto [la privatización] es fundamental e indispensable para el desarrollo de nuestro país y para enfrentar con éxitos la inserción de nuestro país en la globalización económica", y por la "reconversión" de los distintos actores sociales hacia la formación de un "instrumento de unidad" que llevara a feliz término lo primero. Se señaló, además, la necesidad de establecer mecanismos que hicieran posible la transparencia en el proceso de privatización, así como la ratificación de convenios de trabajo que garantizaran el equilibrio y la falta de conflicto en-

54. Ver "La privatización de ANTEL en perspectiva", *El Salvador Proceso*, No. 736, 27 de noviembre de 1996, pp. 7-9.
55. Ver *La Prensa Gráfica*, 1 de mayo de 1996, p. 24-a.

tre los sindicatos, los empresarios y el gobierno en la búsqueda conjunta del desarrollo y el bienestar del país.

Como es fácil observar, el discurso, a la vez que repetía la argumentación oficial del gobierno para llevar a cabo la privatización, pretendía plantear soluciones a la conflictividad laboral desde la colaboración y unificación de criterios entre los empresarios, los sindicatos y el gobierno. Lo que de crítica pudo contener este discurso se diluyó en la falta de observancia del impacto real que la privatización de los servicios públicos podría tener en el nivel de vida de los salvadoreños y en plantear el proceso como una necesidad de primer orden. Además, se dio por supuesto que la privatización, la lógica empresarial y la gestión del actual gobierno coincidían en el interés por el bienestar de las mayorías de El Salvador, haciendo énfasis por ello sólo en la adecuación e inteligencia de los mecanismos para lograrlo y no en los posibles intereses ocultos en éstos.

Pese al bien intencionado espíritu de lucha de la movilización abanderada por la UNTS en contra de la privatización, es obvio que sus denuncias han perdido vigor ante el apabullante y aparentemente indetenible proceso en mención. La incipiente Coordinadora popular emergió a la luz en un momento en que ya poco o nada se podía hacer frente a la privatización de ANTEL; su viabilidad operativa, por lo tanto, dependerá de la capacidad de sus miembros para situarse inteligente y oportunamente dentro del proceso de la privatización de las entidades estatales. Por ello su tarea deberá ser acercarse a la Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público con el objetivo de vigilar la transparencia de sus gestiones y, cuando sea necesario, denunciar sus vicios o equivocaciones.

4.3. Corrupción y proteccionismo gubernamental

En enero de 1996 se iniciaba un proceso judi-

cial en contra de cinco funcionarios municipales, todos pertenecientes a ARENA, por cargos de falsedad ideológica y falsificación de certificaciones. La captura y conato de procesamiento judicial contra estos cinco imputados fue el primero de una serie de hechos similares en los que ediles areneros eran señalados de cometer actos de corrupción (con pruebas contundentes y verificables, según las declaraciones de la Policía Nacional Civil y la Fiscalía de la República), capturados y posteriormente liberados por supuestas irregularidades en los procedimientos policiales⁵⁶.

Hasta finales de 1996 se había levantado cargos de corrupción y ejercicio ilícito de funciones contra más de 30 alcaldes. Que ninguno pudiera ser llevado a juicio, pese a las numerosas acusaciones, testigos y evidencias materiales, dio por sentado que ARENA prefería optar por sus intereses políticos en desmedro de la justicia y los bienes de la comunidad. ARENA, a lo largo del año, no solo se afanó en proteger a sus funcionarios acusados de corrupción mediante la obstaculización de los procesos que se les seguían (léase hermetismo, ocultamiento de pruebas y presiones a la Corte Suprema de Justicia y la Policía Nacional Civil), sino que, yendo aun en contra de las más elementales normas de justicia y democracia, aprobó un polémico decreto gracias al cual todos los miembros de los concejos municipales pasaban a gozar de fuero constitucional; es decir, quedaban exentos de los procedimientos judiciales y policíacos normales sin la mediación previa de la Corte Suprema de Justicia⁵⁷.

Con la aprobación del decreto ARENA mató dos pájaros de un tiro: por un lado, silenció las acusaciones de persecución política que habían emitido los alcaldes capturados en contra de la cúpula de la institución política (el COENA)⁵⁸; se mantenía artificialmente, pues, la unidad granítica de la que se había hecho gala desde los inicios del partido. Por otro lado, se aseguraba que ningún funcionario municipal pudiera ser capturado sin

56. Ver H. M. Vargas Escolero, "Corrupción en las alcaldías", *ECA*, 567-568, 1996, pp. 86-89.

57. Ver "Controvertido privilegio procesal penal para alcaldes", *El Salvador Proceso*, No. 710, 22 de mayo de 1996, pp. 4-5

58. Es importante hacer notar que las primeras señales de pugnas internas o divergencias al interior de ARENA arrancaron desde el arresto de los ediles. Tal como estos afirmaron, las acusaciones de corrupción emanaban de las altas autoridades del partido, las cuales veían en este mecanismo un instrumento para purgar y castigar a cuadros políticos con posturas independientes o contrarias a las del COENA. Es decir, fue develado que el destape de la corrupción se debió menos a la efectividad de la justicia que a una desatinada maniobra política del mismo partido.

aviso previo, garantizándose así que los hechos no salieran a la luz pública o que cuando menos el imputado pudiera ser puesto sobre aviso y el partido preparara la situación a su conveniencia. El decreto si bien puso a salvo a una multitud de ediles sospechosos de corrupción fue también una explícita aceptación de culpa y, peor aún, una muestra de que la aplicación de la justicia encontraba sus límites en los terrenos políticos de ARENA.

Sin embargo, es necesario hacer énfasis en el hecho de que la aprobación del decreto no se dio sino cuatro meses después de la captura y liberación de los primeros cinco funcionarios municipales y la acusación pública de corrupción sobre tres más de ellos. Es decir, el decreto no surgió, como en primera instancia se podría creer, como un afán de proteger a los ediles —tómese en cuenta que en un principio los principales funcionarios areneros dieron su aprobación y mostraron su beneplácito ante las primeras capturas—; el decreto surgió más bien para evitar que se desatara una tormenta de mutuas acusaciones de corrupción al interior del mismo partido.

El decreto se utilizó, por ende, como un remedio para enfriar los ánimos de un grupo de funcionarios areneros que habían afirmado explícitamente su intención de no servir de chivos expiatorios de una corrupción gubernamental que alcanzaba a altas e importantes personalidades del partido; por lo tanto, no sólo se aceptó la culpabilidad de la mayoría de los ediles en actos de corrupción, sino también la de otras personalidades claves de la administración arenera. Desde ese momento la corrupción se presentó como un vicio enclavado en lo más hondo de la administración de ARENA y cuyo destape significaba desentrañar una práctica generalizada y de grandes proporciones.

Los casos de corrupción sucedidos en el otorgamiento de la licitación de la elaboración y mercadeo de los directorios públicos en ANTEL, a mediados de 1996, y el desfalco millonario del Fondo de Inversión Social (FIS) a manos de su presidenta, Norma de Dowe, a finales del mismo, mostraron contundentemente que el caso de los ediles no era único ni excepcional. Tanto en el caso de ANTEL como en el del FIS⁵⁹, las acusa-

ciones de administración fraudulenta y peculado recayeron sobre dos personajes que hasta el momento se consideraban sin tacha y ajenos a las vicisitudes y mezquindades de la lucha política; sobre personajes de relevante vida pública y sobre los que se había depositado la máxima confianza.

Si en los procesos en contra de los ediles fue posible argumentar errores de escogitación por desconocimiento de la persona que ocupaba el cargo, en estos dos casos fue imposible. La corrupción en las altas esferas del partido ARENA, aún en los individuos de más sólida reputación, se consolidó como un hecho innegable y, para desgracia de los intereses del partido, inocultable. Como se hizo costumbre durante 1996, los procesos de investigación en torno a estos dos nuevos casos fueron rápidamente congelados, silenciados y olvidados.

5. Conclusiones

En las reflexiones finales del artículo "El Salvador en 1995: economía, sociedad y política", publicado en la edición de *ECA* correspondiente a marzo de 1996, apuntábamos, de modo pesimista, que la sociedad salvadoreña mostraba señales preocupantes de estarse encaminando hacia una democracia "limitada" o hacia una democracia de "baja intensidad". Pues bien, nuestro balance de 1996 no es menos negativo, sino todo lo contrario: cuando se esperaba que el proceso de instauración democrática estuviese más consolidado es cuando más se ha hecho presente la amenaza autoritaria. Las decisiones gubernamentales encaminadas a combatir la delincuencia son una muestra palpable tanto del lugar privilegiado que ocupan las soluciones de fuerza en el aparato de gobierno como del silencio a que son sometidos quienes pretenden hacer que la legalidad, la razón y la justicia ocupen el lugar que merecen en nuestro naciente ordenamiento democrático.

La amenaza autoritaria se vio fortalecida, además, por la debilidad de las instituciones políticas. A lo largo de estas páginas hemos abundado sobre la fragilidad de los partidos y del sistema político, misma que les ha impedido hacer adecuadamente de correa de transmisión entre las complejas de-

59. Ver "Polémica licitación en ANTEL" I y II, *El Salvador Proceso*, No. 710 y 712, 22 de mayo y 5 de junio de 1996, pp. 8-9 y pp. 8-10; "Nuevo escándalo de corrupción: el caso del FIS", *El Salvador Proceso*, No. 732, 30 de octubre de 1996, pp. 6-8.

mandas sociales y la capacidad institucional para responder a las mismas. Resta insistir en que buena parte de la viabilidad de la instauración democrática en el país se juega en la superación de los vicios y debilidades mostrados por los partidos y el sistema político durante el año que acaba de finalizar: verticalismo, centralismo excesivo del poder en grupos o individuos ambiciosos y corruptos, compra-venta de favores. En fin, débil institucionalización de las reglas y los valores de la democracia al interior de los partidos y el sistema político.

En el plano social, algo que distingue positivamente la actividad social del año anterior con respecto a este es que durante 1996 desapareció, casi en su totalidad, la violencia desproporcionada de los antimotines para disolver manifestaciones públicas. Gracias a la depuración de la Unidad del Mantenimiento del Orden (UMO) llevada a cabo por la Policía Nacional Civil y la continua presión de los institutos para la defensa de los derechos humanos, las abundantes escenas de brutalidad policial contra manifestantes disminuyeron en grado considerable. Sin embargo, el optimismo que podría generar este hecho se desvanece cuando se observa que la violencia que se desató en 1995 contra sindicalistas, desmovilizados y desplazados por la guerra fue sustituida por el abuso policial en contra de sospechosos de ser criminales y, lo que es más grave aún, por el fortalecimiento de la actividad de grupos irregulares al interior de la policía y la División de Investigación Criminal (DIC).

Si durante 1995 fueron comunes y corrientes las palizas propinadas por los antimotines, en 1996 la debilidad de los mecanismos de control y disciplina al interior del cuerpo policial fueron más que evidentes. Este hecho se explica acudiendo a lo que permaneció invariable durante ambos años: el autoritarismo del gobierno de Calderón. Tanto en este año recién finalizado como en el anterior, la despreocupación del gobierno por incentivar los valores del diálogo, la concertación, el respeto a los derechos humanos y la tolerancia fue continua y permanente; ello explica porqué los cambios en los esquemas operativos de la Policía Nacional Civil fueron más cosméticos que estructurales y porqué la confrontación y las manifestaciones violentas fueron, más que alternativas, opciones únicas.

Este ha sido, pues, un año sombrío para la sociedad salvadoreña y la instauración de la demo-

cracia en ella.

Por una parte, los esfuerzos gubernamentales por frenar una galopante delincuencia no sólo obtuvieron poco o ningún resultado, sino que conmovieron e hicieron tambalear el proceso de instauración democrática. Medidas como la Ley de Emergencia contra la Delincuencia o la reinstauración de la pena de muerte fueron muestras de la inexistencia de un plan integral y apegado a la realidad para combatir a la delincuencia en general. El fortalecimiento de mecanismos disciplinarios al interior de la policía, la rápida solución de la sobrepoblación de los centros penales, la persecución de la violencia no simplemente delincencial, sino en todos sus espectros, fueron puntos que, o no se pudieron visualizar para combatir a la delincuencia, o que se obviaron para proceder por la vía fácil del garrote y la mazmorra.

Por otra parte, la matonería y prepotencia mostradas por el gobierno para responder a las exigencias emanadas de la sociedad civil hicieron que este año la mayoría de las agrupaciones sociales se abocaran a las medidas de hecho (toma de edificios, huelgas, obstaculización de arterias) como primer mecanismo para hacerse escuchar. El diálogo y la concertación fueron sustituidos por la presión y la justa de fuerzas. De continuar esta tendencia, no sería desatinado esperar para 1997 que la violencia mostrada por AEGES y la anarquía de la Asociación de Empresarios de Autobuses Salvadoreños (AEAS) pasaran a ser calcadas por otras organizaciones, y que ante ello los cuerpos policiales regresaran a los procedimientos que los caracterizaron en 1995.

Mientras tanto, aunque bochornosos, los casos de corrupción que salieron a la luz pública este año no sorprendieron a nadie. En especial si se toma en consideración que ellos son naturales cuando un partido se mantiene por períodos consecutivos en la presidencia, posee la propiedad de la mayoría de los poderes estatales, se enfrenta a una endeble oposición política y su estructura interna incentiva el hermetismo y el verticalismo. Pero es de consideración la abultada cifra de funcionarios areneros que pudieron ser identificados con datos y señas por su participación en hechos ilícitos; ello da pie a pensar que la corrupción es tan generalizada que es imposible ocultarla o que los mecanismos investigativos de la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil han alcanzado la madurez necesaria como para hacer vulnerable

al instituto político. Para bien de la sociedad sería ideal lo segundo, pero su constatación se dará hasta el momento en que se logre emitir una sanción condenatoria contra algún funcionario arenero acusado de corrupción, meta que aún no se ha superado.

Paralelamente, la lógica económica, subordinada a los intereses del sector financiero, no sólo ha debilitado al sector agropecuario e industrial — con lo cual ha dado paso a conflictos en el seno de los grupos empresariales—, sino que ha profundizado los niveles de empobrecimiento en el país. Ciertamente, la pobreza no es un fenómeno nuevo en El Salvador, pero sí lo era la promesa de que a partir de los acuerdos de paz sería enfrentada hasta lograr que en sus dimensiones más lascerantes fueran erradicadas. Este objetivo no se ha cumplido ni de lejos y, peor aún, nuevas formas de pobreza se han hecho presentes —por ejemplo la que atañe a la marginación socio-económica de sectores importantes de la juventud— y otras, en cierto modo tradicionales —como la pobreza campesina o la asociada con los grupos sociales marginales que habitan en las ciudades—, se han agudizado hasta niveles infrahumanos.

Asimismo, el comportamiento macroeconómico en 1996 dio visos de aparente ambigüedad. Por una parte, la recesión económica y el crecimiento del déficit fiscal alertaban sobre condiciones desfavorables; sin embargo, por la otra parte, la reducción del déficit de la balanza comercial y de la tasa de inflación sugerían el logro de avances en materia de estabilización. La realidad es que todos los datos apuntan hacia una marcada reducción del ritmo de crecimiento de la actividad económica que también han afectado el comportamiento de las restantes variables.

En general, el balance del comportamiento macroeconómico es negativo, pues la reducción

del déficit de la balanza comercial obedece a la caída del crecimiento económico y a la reducción de las importaciones de bienes de consumo; mientras, los precios de los alimentos han sufrido incrementos mucho mayores que los reflejados por el índice de precios al consumidor.

Queda por añadir, para finalizar, que los grupos sociales en situación de pobreza, al igual que otros sectores que, sin vivir en el límite de la subsistencia se ubican en la base de la sociedad, han sido incapaces de dotarse de estructuras organizativas que les permitan hacer que sus intereses comunes adquieran fuerza y presencia colectiva. Es decir, la sociedad civil no ha sido capaz de expresar la complejidad de sus intereses y demandas de un modo coherente y organizado. La contrapartida de ello fueron unos partidos escasamente interesados en el fortalecimiento de las organizaciones sociales y un sistema político que se mostró incapaz de funcionar como correa de transmisión de aquellas demandas que por la precariedad o las urgencias vitales de sus portadores han salido al ámbito público. Estas demandas, ante el vacío institucional que permitiría canalizarlas en el marco de la legalidad, desbordaron hacia situaciones controlables, presuntamente, sólo con la fuerza y la violencia.

Este ha sido el escenario socio-político y económico de El Salvador durante 1996. Este año ha finalizado sin que quepa la posibilidad de reandar el camino recorrido. Sin embargo, lo que sí puede hacerse es corregir aquellas prácticas que durante el año recién pasado condujeron a situaciones sin salida o francamente absurdas y que amenazan —de persistir— con llevar a situaciones similares. La institucionalización democrática requiere cambios institucionales profundos, pero también nuevos comportamientos y actitudes. Esperamos que en 1997 se avance con seriedad en unos y otros, tomando como norte orientador las reglas y valores de la democracia.