

# El Salvador: La transición inconclusa

Roberto Rubio-Fabián

Hoy más que nunca cobra sentido la sentencia del filósofo clásico Heráclito de que “lo único que verdaderamente existe es el cambio”. Vivimos en una realidad de constantes transformaciones, llena de incertidumbres, compuesta por una intensa y compleja trama de acontecimientos. A la realidad política de nuestros tiempos se le puede imputar lo dicho por el físico Capra sobre la realidad cuántica: es una realidad “de infinitas variedades y complejidades, un mundo multidimensional que no contiene líneas rectas ni formas absolutamente regulares, donde las cosas no suceden en secuencias sino todas juntas...” (Capra, 1983:39). Estamos, como diría Salvador Pániker, en la era de la fluidez y el hibridismo. (Pániker, 2005).

La realidad va siempre delante de nuestros conceptos. La realidad política de América Latina ha cambiado mucho en estos últimos 20-25 años, pero nuestras categorías de análisis y enfoques han cambiado poco. ¿Se pueden comprender los procesos de transición democrática latinoamericana bajo la corta lupa de las leyes del materialismo histórico? o dilucidar las luchas ambientalistas, de las mujeres, de los indígenas, de los jóvenes, de las ONG, bajo el rígido y limitado concepto de lucha de clases? Más aún ¿se pueden entender los comportamientos políticos y las alianzas partidarias de hoy en día bajo la categorización lineal y estrecha de derecha, centro e izquierda? Como afirmamos hace un par de años “...la definición lineal de los posicionamientos políticos, circunscritos a derecha, centro e izquierda, se ha quedado corta y estrecha. La realidad política del planeta

globalizado es demasiado compleja, diversa y fluida como para encerrarla en los reducidos márgenes de las direcciones lineales...En fin, estamos atrapados a una concepción unidimensional del posicionamiento político, donde sólo nos movemos hacia la derecha, al centro o a la izquierda. Quizá falta un lenguaje y una cultura política más a tono con los complejos tiempos actuales, donde, como el cubo, no sólo hay una posición lineal hacia un lado u otro de la línea, sino también hacia una posición pluridimensional que incorpora lo ancho y lo alto. Una posición donde cabe el adelante y hacia atrás, lo liberal y lo conservador, hacia arriba o hacia abajo, lo nuevo o lo viejo”. (Rubio, 2009)

Valga aclarar que no estamos afirmando que ya no tiene sentido hablar de derecha e izquierda, y que son “cajas vacías” como decía Sartre y refutaba Bobbio (Bobbio, 1995:39). Solamente estamos señalando que en estos tiempos esas categorías se vuelven insuficientes para dar cuenta de los complejos comportamientos y posicionamientos políticos.<sup>1</sup>

Si los análisis políticos de la confrontación derecha e izquierda tuvieron mucho peso explicativo, y validez, para entender lo que ocurrió en El Salvador antes de los Acuerdos de Paz, no podemos decir lo mismo de lo acontecido luego de estos acuerdos y del proceso de transición a la democracia. Menos aún podremos comprender lo que sucede

<sup>1</sup> Por ejemplo, no podremos entender el movido y complejo momento político por el que pasa actualmente el Magreb y el Oriente Medio tratando de saber si se trata de luchas entre derechas e izquierdas.

en el actual momento político de El Salvador, marcado por una compleja transición democrática que se revela claramente inconclusa.

Por todo ello, hemos tratado de evitar en la medida de lo posible, el uso de los calificativos izquierda-derecha. Sin embargo, en algunas ocasiones hemos tenido que recurrir a tal categorización política, no sólo para hacer más comprensible el análisis, sino también por la falta de desarrollo y aceptación de otras categorías del posicionamiento político.

Dicha tal aclaración, procede presentar la estructura del presente trabajo. En un primer apartado, haremos una evaluación general del proceso político recorrido luego de los Acuerdos de Paz, firmados el 16 de enero de 1992 entre el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el gobierno salvadoreño. Acuerdos que dieron pie al inicio de un proceso que podemos denominar de transición hacia la democracia. Interesa sobre todo analizar la evolución y calidad del proceso democrático hasta nuestros días, es decir de sus instituciones, de su sistema político, de sus ejercicios electorales, de sus movimientos sociales, etc. En un segundo apartado se analizan, por un lado, los rasgos y trayectoria de las políticas públicas, así como sus impactos, especialmente sobre la gobernabilidad, la desigualdad y la pobreza; por otro lado, se estudian las estrategias o políticas de inserción del país a nivel internacional y regional.

## 1. De los Acuerdos de Paz a los desacuerdos durante la paz.

Desde su independencia en 1821 hasta la firma de los Acuerdos de Paz en enero de 1992, El Salvador no había conocido un sistema democrático, salvo en algunos esporádicos y efímeros momentos de su historia.<sup>2</sup> Desde esa fecha hasta 1931 se vivió un autoritarismo civil, sostenido por el poder del ejército y ejercido por gobiernos directamente conducidos por la élite económica cafetalera. Comprende un período de luchas caudillistas entre liberales y conservadores (1841-1876), y otro (1876-1931) calificado como el de

la "República Cafetalera" (Alvarenga, 1994). A partir de 1931 se instaura el autoritarismo militar, con gobiernos controlados por la élite económica pero conducidos directamente por militares. El período autoritario de los gobiernos militares, formalmente, llega hasta la instauración de las Juntas Revolucionarias de Gobierno (1979-80 y 1980-1982), pero el autoritarismo militar prácticamente termina hasta la firma de los Acuerdos de Paz en 1992.<sup>3</sup>

Con los Acuerdos de Paz El Salvador entra por primera vez en su historia a un proceso de democratización. No cabe duda que dichos acuerdos no sólo abrieron la posibilidad de construir una sociedad abierta y democrática, sino que establecieron condiciones para el ejercicio de la misma.

Un balance de ese proceso de democratización permite destacar entre sus principales logros los siguientes: la disolución de los represivos Cuerpos de Seguridad; un ejército profesional y apolítico desligado de las funciones de seguridad interna y obediente al poder civil; una Policía Nacional Civil (PNC) más calificada y respetada; nuevas instituciones democráticas, como la Procuraduría de Derechos Humanos, la Académica de la PNC, o el Consejo Nacional de la Judicatura; la instauración de un verdadero pluralismo político con la participación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en los procesos electorales, y su presencia relevante en la Asamblea Legislativa y gobiernos locales; un sistema político que, a pesar de su poco desarrollo y madurez, es relativamente estable; elecciones libres y creíbles; y finalmente, lo más relevante ha sido la cristalización de la alternancia del poder, con el triunfo del actual Presidente Mauricio Funes y el FMLN en las elecciones presidenciales de marzo 2009, luego de 20 años de gobierno de la derecha representada por el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

Adicionalmente, los Acuerdos de Paz proporcionaron otros avances significativos al proceso de democratización. Contribuyeron a una mayor apertura de los más importantes y tradicionales medios de comunicación, así como al nacimiento/expansión de otros medios de comunicación; a tal grado que el país ha llegado a experimentar una verdadera

2 Momentos históricos que más bien consistieron en breves ensayos reformistas que no prosperaron, como los de los presidentes Manuel Enrique Araujo (1911-1913), Arturo Araujo (marzo-diciembre 1931), Junta Revolucionaria de Gobierno (octubre 1979-diciembre 1980).

3 El autoritarismo militar incluso siguió prevaleciendo durante los gobiernos civiles que encabezaron el período de la guerra civil de los 80.

“fiebre de debate” sobre las problemáticas sociopolíticas y económicas nacionales. Asimismo contribuyeron a la conformación de un nuevo “mapa sociológico”. Por un lado, el “boom” de post-guerra del crecimiento económico y del incremento de las remesas familiares favoreció la reducción de la pobreza y ampliaron/fortalecieron las capas medias urbanas y rurales. Por otro lado, el fuerte crecimiento económico conducido por el sector de servicios y el declive de la economía agroexportadora, entre otros factores, dieron pie a un proceso de transnacionalización de una parte importante del gran empresario, que poco a poco fue mutando de sus tradicionales raíces nacionales agroexportadoras y conservadoras, hacia dinámicas más modernas de integración al mercado regional y mundial en el área de los servicios financieros, del transporte aéreo, del comercio, de la hostelería y turismo, y de la maquila.

A pesar de tales avances en el proceso de democratización de El Salvador, éste todavía es frágil e incierto. Se trata de una transición inconclusa hacia la democracia.

Los Acuerdos de Paz dejaron el predominio del escenario sociopolítico del país en manos de dos grandes actores contrapuestos, forjados al calor de la guerra, y por tanto marcados por su anterior relación de enemigos: ARENA y el FMLN. Se desarrolló así, especialmente a partir de finales de los años 90, un escenario político polarizado y polarizante<sup>4</sup>, protagonizado por dos fuertes fuerzas políticas en permanente y sistemática confrontación, con el agravante de ser políticamente poco desarrolladas; tan poco evolucionadas que su lenguaje, símbolos, enfoques, visión política, a estas alturas del siglo XXI, todavía respiran importantes aires de la enterrada guerra fría.<sup>5</sup>

Ese escenario sobre determinado por la polarización de dos fuerzas políticas con precario desarrollo, con pesadas anclas en el pasado, fue agotando poco a poco las “bate-

rías” del entendimiento y la concertación, instaladas con los Acuerdos de Paz.

En ese contexto confrontativo polarizado y polarizante, a pesar de ciertas iniciativas y amagos de concertación,<sup>6</sup> se fueron estrechando los débiles y escasos canales de diálogo y entendimiento entre los principales actores políticos del país; situación que cobró mayor fuerza a partir del gobierno poco concertador de ARENA del Presidente Francisco Flores y de la consolidación de la línea dura y ortodoxa al interior del FMLN (1999-2004). Esa falta de diálogo y de respiraderos para entenderse, no sólo de cara a los grandes problemas del desarrollo nacional sino incluso de cara a problemáticas de mucho menor envergadura, fue contribuyendo a erosionar y debilitar aún más las instituciones, a reforzar el presidencialismo y la falta de separación de poderes del Estado, a la emergencia de prácticas autoritarias para solucionar las diferencias, a la imposición de la aritmética legislativa en los procesos de toma de decisiones, a las violaciones constitucionales e irrespeto del Estado de Derecho.

Ese escenario de conflicto y debilitamiento del proceso democrático inaugurado con los Acuerdos de Paz, tuvo su punto crítico en julio del 2006 durante el gobierno de ARENA del Presidente Antonio Saca (2004-2009). El debilitamiento de las instituciones y del Estado de Derecho, así como el cierre de espacios de entendimiento político, especialmente pronunciado en el gobierno de Saca, llevó a la cúpula ortodoxa del FMLN, presidida por el histórico dirigente del partido comunista salvadoreño Schafik Handal hasta su muerte en enero del 2006, a caracterizar el momento político de “autoritarismo civil”. Si tal era el caso en los análisis del FMLN, dando por cerradas las vías democráticas, el paso a formas de lucha no democráticas estaba abierto. Entre éstas no sólo el incremento de la lucha de calle, sino también la vuelta a la lucha armada.

Es en tal contexto que se dan los acontecimientos de julio del 2006 enfrente de la Universidad Nacional, donde un video permite ver a militantes del FMLN, organizados en una unidad clandestina denominada “Brigada Limón”, disparando con armas de guerra contra un contingente de la Policía

4 Polarizante en la medida que la polarización política partidaria se desplegó al campo del debate de las ideas, de la organización y lucha social, de la relación obrero-patronal, etc.

5 Otra muestra del poco desarrollo de los principales partidos políticos, es el freno que vinieron poniendo a la evolución del sistema político y su permanente resistencia a las reformas electorales. Esto explica en parte por qué el sistema político salvadoreño es uno de los más atrasados de América Latina: sin ley de partidos políticos, sin ley de financiamiento partidario, sin voto en el exterior, sin circunscripciones electorales, y con una autoridad electoral controlada por los partidos políticos que hace de juez y parte.

6 Donde destacó el apoyo nacional dado, incluso por el FMLN, a la estrategia de desarrollo gubernamental denominada Acciones Territoriales del Plan de Nación, en noviembre del 2000.

Nacional Civil (PNC), y asesinando a dos policías e hiriendo a diez.

Las imágenes evocaron los horribles pasajes de la guerra, y se generó una fuerte y amplia indignación nacional e internacional, que a su vez provocó un importante debate al interior del FMLN; el cual al final condujo al debilitamiento de aquellas posiciones de algunos dirigentes que coqueteaban con la lucha armada. De esta coyuntura sale fortalecida la tesis de hacer los mayores esfuerzos para aprovechar los espacios democráticos, que sin abandonar la lucha de calle, impulsara la lucha electoral.

Esa coyuntura vivida en julio del 2006, que permitió demostrar las nulas posibilidades de lograr avances por la vía de la lucha armada, así como una mayor comprensión de la dirigencia del FMLN de los cambios ocurridos en el mapa electoral salvadoreño, donde el votante moderado y no ideológico era clave para el triunfo electoral, fueron elementos que contribuyeron poco a poco que el FMLN cambiara su radical y confrontativa estrategia electoral.

Es en este marco que para las elecciones del 2009 el FMLN abre la candidatura a presidente a un candidato fuera del partido, con talante democrático y moderado, como el actual presidente Mauricio Funes. Es también lo que explica el cambio en el discurso agresivo del FMLN hacia los Estados Unidos, al Tratado de Libre Comercio con este país, a la dolarización, hacia los empresarios, etc. Estrategia que le valió el triunfo en las elecciones presidenciales, así como hizo posible contar con un importante ingrediente del que carecía el proceso de democratización salvadoreño: la alternancia. En marzo del 2009 el candidato del FMLN Mauricio Funes gana las elecciones presidenciales, dando fin a 20 años consecutivos de gobierno de ARENA, e inaugurando una nueva etapa en el proceso de consolidación democrática de El Salvador.

Valga destacar un fenómeno que está detrás de los cambios políticos que se vienen dando en el país, y que de continuar y fortalecerse pueden ir haciendo contrapeso a las dinámicas polarizantes que actualmente predominan desde los Acuerdos de Paz: el creciente peso que está teniendo el votante no partidario, menos atento a los postulados ideológicos de los partidos y más atento a sus plantea-

mientos programáticos y sus capacidades de solución a los problemas que lo aquejan. Para caracterizar a este llamado "swing votes"<sup>7</sup>, le viene bien aquella sentencia que gustaba pronunciar el ex Presidente español Felipe González al principio de su primer mandato: "gato blanco o gato negro, no importa, lo que importa es que cace ratones".

En efecto, algo puesto de manifiesto en las elecciones municipales y legislativas ocurridas en enero 2009 y las presidenciales de marzo del mismo año, es el nuevo mapa electoral de El Salvador, producto en parte de los cambios sociológicos que trajeron consigo los Acuerdos de Paz: la expansión y consolidación del votante moderado, alejado de posicionamientos ideológicos de izquierda-derecha, de la dualidad FMLN-ARENA.

Tal como lo señala un estudio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador, "En febrero de 2008, sobre la base de una medición de la auto ubicación ideológica en la izquierda o la derecha políticas, El Salvador aparecía como uno de los países más polarizados de la región junto con Nicaragua (LAPOP, 2008). Al poner en perspectiva este dato, es posible apreciar continuidades, pero también importantes cambios en la opinión pública.

Recientes mediciones de opinión pública sugieren un recentramiento ideológico de la opinión...En 2008 se habría incrementado el porcentaje de personas que se auto identifican como de izquierda moderada, pasando de 8% a 24% respecto a 2004 y el porcentaje de personas que se auto definen como de "centro" habría pasado de 17% a 25% en ese mismo periodo. Contrariamente, los polos no han tendido a fortalecerse. Como se aprecia en el mismo gráfico, el porcentaje de quienes se identificaban en 2004 como de "derecha radical" ha tenido una significativa disminución (de 26% a 10%), mientras que la auto identificación en el polo de la "izquierda radical", se ha mantenido prácticamente inalterada. Dicho recentramiento parecería indicar que la polarización estaría instalada sobre todo en las opciones políticas, no tanto en la valoración ciudadana

7 Según el diccionario en inglés Collins (2005), "In a situation when people are about to vote, the swing vote is used to talk about the vote of a person or group which is difficult to predict and which will be important in deciding the result. Este concepto inspiró o fue inspirado (no lo sabemos a ciencia cierta) la conocida película *Swing Vote* dirigida por Joshua Michael Stern y protagonizada por el famoso actor Kevin Costner.

de la democracia.” (PNUD, 2009:38). Esto lo confirma también otro estudio más reciente sobre la cultura política en El Salvador (Córdova y Cruz, 2010:165).

En ese contexto polarizado y polarizante dentro de una frágil democracia, aunque con un creciente avance en la cultura y moderación política de la población, nace la alternancia, y en junio del 2009 desembarca por primera vez en la historia del país un partido de izquierda. Y contrario a lo que se creía, la alternancia se da sin traumatismos y sobresaltos. Los ganadores festejaron con mesura, sin revanchismos, y los discursos del candidato ganador estuvieron cargados de llamados a la unidad, y de signos de continuidad, especialmente en la relación con los Estados Unidos. Tampoco hubo por parte del presidente electo señales de acercamiento a la Alianza Bolivariana (ALBA) de Hugo Chávez. Mientras que los perdedores del partido ARENA aceptaron la derrota con positiva resignación, y sin la agresiva resistencia que se preveía.

Fue un buen comienzo para la alternancia. Esto ha incrementado el nivel de satisfacción con la democracia entre los salvadoreños, pasando del 44.5% en el 2008 al 54,7% de la población en el 2010 (Córdova y Cruz, 2010:62). Se superaron traumas y predicciones apocalípticas sobre las secuelas de la alternancia. Se hizo patente la creciente importancia del votante fluctuante (swing votes), y esto irá teniendo más adelante impactos positivos sobre el desarrollo de los partidos políticos y el sistema democrático. Los anteriores opositores del FMLN en adelante comprenderán mejor lo que significa ser partido de gobierno, mientras que el anterior partido de gobierno, ARENA, en adelante comprenderá mejor el ejercicio opositor. Se ha creado una clara separación de poderes, especialmente del judicial respecto al ejecutivo y el legislativo. En fin, la alternancia trajo buenas noticias.

Sin embargo, también desde entonces se han venido manteniendo o desarrollando otros factores negativos al quehacer y futuro de la democracia salvadoreña, los cuales han contribuido a generar actualmente una situación política confrontativa, incierta, sin proyectos políticos claros, y sin tendencias democráticas definidas: la persistencia de un sistema político polarizado y polarizante; los pocos avances en el desarrollo de los partidos políticos y en el sistema electoral; la debilidad de las instituciones; el aumento de la

práctica de compra de voluntades políticas al interior de la Asamblea Legislativa; la permanente confrontación entre el gobierno con el empresariado, o al menos con la cúpula empresarial; la falta de canales y espacios sólidos de diálogo y entendimiento; las dificultades de ARENA para asimilar su derrota, sus divisiones posteriores, sus dificultades para adaptarse como partido de oposición luego de años en el gobierno, sus limitantes para proyectarse como una derecha refrescada y moderna, su falta de proyecto político claro; las dificultades del FMLN de despojarse de sus tradicionales comportamientos opositores, sus taras del pasado marxista-leninista, sus vínculos y coqueteos permanentes con el mal llamado Socialismo del Siglo XXI, su dependencia económica de Chávez, la instalación de un proyecto político predominantemente conducido por un emergente sector empresarial de izquierda con tintes autoritarios (la Izquierda S.A), sus limitantes para reinventarse como una izquierda democrática; la división de los partidos denominados de derecha y la carencia de contrapesos políticos al FMLN; la falta de un proyecto político que emane del propio gobierno del Presidente Funes, con perfil de izquierda moderada, que genere un contrapeso político lejos de la polarización FMLN-ARENA.

Es importante señalar que las trancas antes mencionadas al proceso de transición a la democracia, también están bloqueando su crecimiento económico. El Salvador es uno de los países que menos crecimiento económico ha venido experimentando en América Latina. Es cierto que muchos de los factores que vienen bloqueando su crecimiento son de origen económico y otros tienen que ver con su vulnerabilidad frente al mercado norteamericano. Sin embargo, los principales obstáculos no son tanto económicos como políticos. El Salvador posee potenciales y condiciones económicas para iniciar un proceso de crecimiento y despegue de su economía, pero si no supera sus confrontativas, polarizantes y atrasadas dinámicas políticas, no podrá aprovecharlas.

Por todos esos factores mencionados, a pesar de las energías concertadoras que liberaron los Acuerdos de Paz, y a pesar de los cambios favorables a la democracia que trajeron consigo, la transición hacia la democracia en El Salvador es todavía una transición inconclusa. Hoy por hoy, tal como se presenta la compleja coyuntura actual, se podría

decir que el país más bien ha venido transitado de unos Acuerdos de Paz hacia un estado de predominio de des-acuerdos en período de paz.

A causa de todo ello, el momento político actual de El Salvador está fuertemente impregnado por la incertidumbre y falta de previsibilidad. Situación que incide negativamente en su proceso de consolidación democrática y en su desarrollo socioeconómico. Circunstancia que podrá persistir mientras no existan canales adecuados de entendimiento sobre los principales problemas del país y su rumbo; mientras las fuerzas sociales y políticas denominadas de derecha no salten hacia una fuerza moderna y abierta; mientras la principal fuerza política con mayores posibilidades de ser gobierno, el FMLN, no dé señales claras de hacer una apuesta estratégica, y no táctica, por la democracia; mientras este partido siga dando muestras de identificación y simpatía hacia los esquemas autoritarios del Socialismo del Siglo XXI, o grupos poderosos en su seno continúen tratando de imitar el "socialismo empresarial autoritario" y corrompido del actual gobierno nicaragüense; mientras se siga perdiendo el relativo sistema de pesos y contrapesos políticos que desde los Acuerdos de Paz ha venido permitiendo cierta estabilidad política y social.

Paradójicamente, en el momento político actual están emergiendo ciertos hechos o circunstancias, que de ser adecuadamente aprovechadas, pueden ayudar a desenredar el "entuerto político" en que se encuentra El Salvador. Valga solamente mencionar dos de ellas: las fuerzas concertadoras que emanan de la necesidad de enfrentar conjuntamente la difícil situación económica y fiscal del país, que mantiene prácticamente "amarrada" la inversión y la gestión pública, así como contenida la inversión privada; y la inclusión prioritaria de El Salvador en la agenda de desarrollo y cooperación de los Estados Unidos, seleccionándolo como uno de los 4 países en el mundo que serán parte de la anunciada "Alianza por el Crecimiento", así como el apuntalamiento político de la administración Obama a El Salvador como pieza de estabilización política y liderazgo regional.

Ahora bien, ese aprovechamiento dependerá no sólo de la superación de las problemáticas políticas antes descritas,

sino también de las políticas públicas que se implemente, así como de la forma cómo se integre el país a las dinámicas internacionales y regionales. De acá la importancia de hacer un balance general de algunas políticas públicas, así como de las dinámicas de integración internacional/regional, desde los Acuerdos de Paz, lo cual es el objeto del segundo apartado.

## **2. Políticas públicas para integrar el país, y políticas públicas para la integración internacional y regional.**

En este segundo apartado realizaremos, por un lado, un análisis general de las políticas públicas llevadas a cabo por los distintos gobiernos desde los Acuerdos de Paz, en particular respecto a la gobernabilidad y el desarrollo de las instituciones, las políticas socioeconómicas de combate a la pobreza y desigualdad, y finalmente las referidas a enfrentar la inseguridad ciudadana y el crimen organizado. Por otro lado, se analizará de forma general las estrategias o políticas gubernamentales de cara a la inserción de El Salvador en el concierto internacional y regional.

### **Desarrollo institucional.**

Como ya hemos indicado en el primer apartado, uno de los principales logros de los Acuerdos de Paz es haber permitido a El Salvador, por primera vez en su historia, iniciar un proceso de transición hacia la democracia. A casi 20 años de dichos acuerdos, no es aventurado afirmar que lo más destacado son los avances experimentados en el desarrollo institucional del país; ello a pesar de los estancamientos y debilidades institucionales que se han presentado a lo largo del proceso.

En efecto, el desarrollo institucional no ha sido lineal ni de la misma calidad para las distintas instancias del Estado y sociedad salvadoreña. Se ha tratado de un desarrollo mixto, con sus avances, estancamientos, e incluso retrocesos.

Por un lado, y sin afán de agotarlos, se pueden destacar los siguientes avances: se ha logrado un real sometimien-

to del poder militar al civil, y una amplia confianza ciudadana en la institucionalidad y profesionalidad del ejército<sup>8</sup>; se crearon nuevas instituciones que velan por la defensa de los derechos humanos y los abusos del Estado, como el Consejo Nacional de la Judicatura, y sobre todo la Procuraduría de Derechos Humanos, la cual es la tercera institución que más recibe la confianza ciudadana (65.4%) (Córdova y Cruz, 2010:123); se ha reforzado la credibilidad en el proceso electoral y en las elecciones libres; el pluralismo político se logró instalar en el sistema político y en la Asamblea Legislativa; se ha logrado, especialmente en los últimos dos años, ejercer una real separación entre los tres poderes del Estado, donde valga destacar la clara independencia de la Corte Suprema de Justicia, y en particular la Sala de lo Constitucional; los cambios constitucionales han venido ocurriendo en la mayoría de casos producto de amplios acuerdos políticos; los gobiernos locales han pasado a jugar un rol importante en la vida nacional, y poseen voz y capacidad de negociación; existe amplia libertad de expresión y los medios de comunicación son instituciones con importantes niveles de credibilidad (59.1%) (Córdova y Cruz, 2010:123); se ha llegado a experimentar una real alternancia sin sobre saltos y sin haber llegado a afectar la gobernabilidad y el desarrollo normal de las instituciones.

Por otro lado, también sin afán de agotarlos, se pueden traer a cuenta algunas deficiencias, estancamientos o deformaciones del entramado institucional en las últimas dos décadas: el Estado todavía es débil (a nivel económico, por ejemplo, posee una carga fiscal de las más bajas del continente -13%/14% del PIB- y su peso en la economía es muy bajo, con un presupuesto que apenas representa un poco más del 15% del PIB); y a nivel institucional se puede mencionar que el país no cuenta, por ejemplo, con una ley de la carrera administrativa); el control institucional sobre las finanzas públicas es prácticamente inexistente, pues el ente encargado, la Corte de Cuentas, se ha convertido más bien en un instrumento de negociación y chantaje político

8 Esto es congruente con el extendido reconocimiento que hace la opinión pública al hecho que la Fuerza Armada ha sido una de las instituciones que más dio cumplimiento a los Acuerdos de Paz. Reconocimiento que, entre otros méritos, le ha valido la confianza mayoritaria de la población salvadoreña. Así para el caso, según estudio antes citado (Córdova y Cruz, 2010: 123), la institución que más merece la confianza de los salvadoreños es el ejército (67.7% de los entrevistados). No ha sido así el caso de la Policía Nacional Civil (49.3%), y sobre todo de los partidos políticos (39.1%), quienes ocupan el penúltimo y último lugar respectivamente.

por parte del partido político que lo controla desde hace 17 años; la autoridad electoral, a pesar de algunos avances recientes, todavía está en control de los partidos políticos y sus componendas, y no existe separación de funciones administrativas de las jurisdiccionales; el país carece de canales institucionales de diálogo y entendimiento, mientras que el Órgano Legislativo, principal espacio para la deliberación y el diálogo político, está impregnado de prácticas impositivas, compra de voluntades y falta de transparencia<sup>9</sup>; las organizaciones ciudadanas y el movimiento social, aunque son numerosas, son bastante diversas y dispersas, y con relativamente baja capacidad de incidencia política; tampoco ha logrado configurarse un marco institucional y legal que promueva la participación ciudadana; el sistema político es atrasado y poco desarrollado; etc.

En fin, las dinámicas políticas y las políticas públicas que se fueron gestando después de los Acuerdos de Paz, a pesar de las fragilidades y deformaciones ya anotadas, han dotado al país de cierta estabilidad política e institucionalidad (a diferencia de lo ocurrido en Honduras), de un Estado que relativamente funciona y ejerce su presencia en todo el territorio nacional (a diferencia del Estado Guatemalteco, donde el poder del narcotráfico ha carcomido su funcionamiento y anulado su presencia en buena parte de su territorio), así como de importantes cimientos democráticos (a diferencia de Nicaragua donde no hay separación de poderes, elecciones libres, y campea el autoritarismo y las violaciones constitucionales). En el marco de sus vecinos centroamericanos, El Salvador aparece con una estructura y una democracia más consolidada. No fue casual entonces que el Presidente Obama durante su primera gira por América Latina y El Salvador, reconociera a éste como líder e interlocutor privilegiado en la región centroamericana.

## **Políticas públicas de cara al combate de la pobreza y la desigualdad.**

Desde principios hasta finales de la década de los 90, las políticas públicas en el campo socioeconómico estuvieron enmarcadas en los enfoques y lineamientos emanados del

9 Por ejemplo la directiva de la Asamblea Legislativa se ha negado hasta el momento a proporcionar/publicar un detalle de su presupuesto, así como de sus contrataciones. Un recinto legislativo donde suelen quedar ocultas o archivadas las denuncias de abuso y acoso sexual, nepotismo, conflicto de interés, manipulación de resoluciones, etc.

Consenso de Washington, impulsado por los organismos financieros internacionales. El “boom” del crecimiento económico experimentado en los primeros años de los Acuerdos de Paz (1992-1995), así como la ampliación de las capas medias y la reducción de los niveles de pobreza (la pobreza total entre 1992 y 2006 se redujo del 65% al 38% de la población)<sup>10</sup> (PNUD, 2010:193), fortalecieron las llamadas políticas neoliberales... y alejó de los análisis económicos oficiales los cálculos de la desigualdad.<sup>11</sup>

Políticas que predicaban la supremacía casi absoluta del mercado sobre el Estado. En El Salvador esto se tradujo rápidamente en la privatización de activos estatales estratégicos como la banca, la telefonía y la distribución de electricidad, así como en otras medidas como la simplificación del régimen tributario, la eliminación de ciertos impuestos, el desmontaje de apoyos estatales a la industria y sobre todo a la agricultura, la eliminación de regulaciones en importantes mercados (como el inmobiliario, el financiero, y el comercio exterior e interno), la reducción o eliminación de las intervenciones estatales.<sup>12</sup>

Así, durante los años 90 y buena parte de la primera década del 2000, mientras se dejaba al mercado solucionar silvestremente los problemas de pobreza, se acumulaba riqueza gracias al uso del Estado y la política pública en función de reducidos intereses privados. De igual manera, mientras se lograba dinamizar el crecimiento económico y cierta estabilidad macroeconómica<sup>13</sup>, la base productiva de

la economía real, la marcha de la “microeconomía”, no sólo era estrecha, poco productiva, poco competitiva, y excesivamente vinculada al consumismo, sino también marginadora y excluyente. Se desplegó así una economía estable, con cierto crecimiento, pero sin muchos resortes para ampliar su base productiva, y sobre todo, para incluir y articular a otros importantes sectores, territorios, y empresarios y segmentos poblacionales. Resultado: una economía muy desigual.

Sin embargo, igual como sucedió con la pobreza, a partir de los Acuerdos de Paz se fueron reduciendo los altos niveles de desigualdad que venía teniendo El Salvador. Así, “producto de esa reducción en el coeficiente de Gini, entre 1995 y 2005 El Salvador era ya uno de los tres países con menor desigualdad en la distribución de ingresos en América Latina y el Caribe.” (PNUD, 2010:269)

Ahora bien, de manera semejante como sucedió con la reducción de la pobreza, no se puede afirmar que la disminución de la desigualdad se debió fundamentalmente a la política pública. Aunque ésta tuvo un rol importante gracias a los programas de transferencia de tierras contemplada en los Acuerdos de Paz, así como a las transferencias condicionadas del Programa Red Solidaria (2004-2009), no hay que dejar de lado la importancia que en ello tuvieron la dinámica propia de las remesas familiares.

Las políticas sociales para combatir la pobreza comienzan a ser más explícitas, y menos dejadas a las fuerzas del mercado, a partir del gobierno anterior (2004-2009) y del presente gobierno (2009-2014). En estos dos últimos gobiernos el gasto social, uno de los más bajos en América Latina, ha experimentado importantes incrementos. Ha habido continuidad o ampliación de políticas sociales que antes mostraron capacidad de reducir pobreza y desigualdad, como la del Programa Red Solidaria, antes enfocada en el área rural y ahora ampliada a la urbana. Asimismo, se han creado nuevos programas, como el reparto de útiles escolares, el programa de vaso de leche, o los bonos a personas de la tercera edad. Programas en su mayoría de corte asistencialista y de amortiguamiento social a la crisis, que aunque

10 En gran parte debido al incremento sostenido de las remesas familiares, más que a políticas expresas de combate a la pobreza. Si el crecimiento y buen funcionamiento del mercado era lo que silvestremente reduciría la pobreza, ¿para qué entonces tener políticas de combate a la misma?

11 De hecho el Índice de Gini, el más usado para medir y comparar los niveles de desigualdad, se dejaron de calcular desde 1992. Comenzaron de nuevo a ser calculado con mayor frecuencia a partir del 2000 (PNUD, 2010:269).

12 Una aclaración se hace necesaria respecto a esas políticas neoliberales, especialmente la de reducir el intervencionismo estatal: no fueron puras. Al contrario, los grupos económicos con mayor incidencia en el Estado, aunque pontificaban hacia afuera por el libre mercado y la no intervención estatal, hacia adentro eran fervientes acólitos del intervencionismo: la privatización que hicieron del Estado les permitió aplicar políticas proteccionistas e intervencionistas a favor de sus propios intereses/negocios: protección de la banca, al menos hasta fines de los 90; incremento de subsidios, abiertos o encubiertos, sobre todo al comercio exterior; discrecionalidad en manejo de aranceles (hasta la llegada de los Tratados de Libre Comercio a principios del siglo XXI); exenciones fiscales y medidas tributarias que favorecieron la elusión fiscal, etc.

13 Hay que reconocer que las políticas públicas neoliberales mencio-

nadas sí contribuyeron a la estabilidad macroeconómica, corrigiendo importantes desequilibrios fiscales, de balanza de pagos y financieros de años anteriores. Esto también contribuyó en esos momentos, entre otras cosas, a impulsar el crecimiento económico.



puede ser cuestionable su efectividad y resultados, revela la creciente importancia que va teniendo el gasto y la política social en las políticas públicas.

Por último, valga destacar que esos esfuerzos sociales de la política pública actualmente se están viendo dificultados y/o neutralizados por la situación crítica que atraviesa la economía salvadoreña, presentando una de las tasas de crecimiento más bajas del continente, y expuesta al repunte del precio de los alimentos básicos; lo que sin duda está repercutiendo negativamente en los niveles de pobreza y desigualdad.

## Políticas públicas e inseguridad ciudadana

“El Salvador, el país más violento de América: un asesinato cada 2 horas.” Así titulaba un artículo del periódico español El Mundo (El Mundo, 3/1/2010), haciendo un balance de los homicidios acaecidos en el 2009. No es un título gratuito. Informes de organismos internacionales señalan que El Salvador ha venido teniendo en los últimos años un fuerte aumento de la criminalidad, con 31 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2002, 56 en 2006 (Programa Estado de la Región, 2008:480), hasta llegar a tener una de las tasas de homicidio más altas del mundo en 2009: 71 homicidios por cada 100,000 habitantes. (PNUD, 2010:275). Según fuentes de la Policía Nacional Civil, la mayoría de homicidios son cometidos por las llamadas maras o pandillas juveniles. Una red pandillera amplia y bien organizada que mantiene presencia en casi todo el territorio nacional, y cuyo número, aunque difícil de determinar, sin duda supera al número de efectivos que tuvo el ejército del FMLN durante la guerra: entre 10 mil y 30 mil según diversas fuentes.<sup>14</sup>

Hasta el momento, pese a cierta reducción del promedio de homicidios diarios en el presente gobierno (de 13 a 11), las políticas públicas para combatir la violencia y el crimen organizado han sido poco efectivas. La inseguridad ciudadana, a pesar de todas las políticas públicas impulsadas para enfrentarla en los últimos años, sigue siendo, según las diversas encuestas de opinión, uno, sino el principal y más grave problema para los salvadoreños/as.

14 “En 1996, la Policía Nacional Civil calculaba que al menos 20 mil jóvenes estaban integrados a las pandillas callejeras en todo el territorio nacional.<sup>15</sup> En abril del año 2003, la Policía Nacional Civil afirmaba a la prensa que existían 5,768 jóvenes.<sup>16</sup> El Subdirector General de la PNC, Pedro González, afirmó en una entrevista publicada en agosto del 2003, que a nivel nacional había 10,500 pandilleros.” (Dowdney y Carranza, 2004:187)

El gobierno del ex Presidente Flores (1999-2004) llevó a cabo la política autodenominada “Mano Dura”, y el del ex Presidente Saca (2004-2009) la estrategia de “Súper Mano Dura”, las cuales privilegiaron la represión más que la prevención, y no pudieron contener el avance de la violencia, el crimen organizado y el narcotráfico. Este último, beneficiado por la distracción que produce la concentración de los esfuerzos gubernamentales en el combate a la violencia y las pandillas, ha logrado ir penetrando el Estado y la sociedad salvadoreña, pero todavía sin llegar a los niveles de Guatemala y Honduras.

En el actual gobierno del Presidente Funes (2009-2014), pese a que se ha tratado de balancear la represión-prevenición, se han tenido ciertos logros en el control de los penales (convertidos casi en cuarteles generales de operación de las pandillas) gracias a la intervención del ejército, hay avances en el control territorial del ejército y la PNC, se han creado leyes de combate a la criminalidad (ley anti pandillas, ley de escuchas telefónicas), y se han reducido ligera y cuantitativamente las cifras de homicidios, no hay elementos por el momento que permitan afirmar que se ha entrado en un proceso de merma de la violencia y el crimen organizado. Quizá el principal argumento que permite sostener esto es que, al igual que gobiernos anteriores, el actual está enfrentado este grave y complejo problema de inseguridad desde una política pública con perspectiva gubernamental y/o estatal, no de Nación. Una política pública que parta de una estrategia de nación, donde además de los esfuerzos gubernamentales y/o estatales, se incorpore activamente a distintos sectores de la sociedad salvadoreña y se les defina claramente sus roles, acciones y recursos en el combate a la violencia y el crimen organizado.

## Políticas públicas de cara a la inserción regional e internacional

Desde su independencia, la inserción internacional de El Salvador ha estado marcada por su fuerte dependencia y cercanía de los Estados Unidos. Esta estrecha aproximación de la política exterior salvadoreña hacia los Estados Unidos se fortaleció durante la guerra civil de los 80 -expresada en la ayuda militar e involucramiento norteamericano en la misma. También se fortaleció durante la época de paz, donde se intensificaron los lazos políticos y sobre todo económicos gracias al boom del fenómeno migratorio y de las remesas familiares (éstas han representado en promedio

más del 15% del PIB). Habría que destacar la cercanía ocurrida durante el período del Presidente Flores (1999-2004), donde los Estados Unidos otorgó una interlocución política privilegiada respecto a los otros países de la región, se iniciaron las negociaciones del CAFTA (2003-2005), se dolarizó la economía, y fue el único país latinoamericano que mantuvo sus tropas en Irak.

Eso ha hecho, para bien o para mal, que la economía salvadoreña sea una de las más sensibles de la región a los cambios experimentados por la economía norteamericana. De hecho, El Salvador es uno de los países latinoamericanos más golpeados por la crisis económica que vivió los Estados Unidos en el 2007-2008, especialmente por la fuerte caída de las remesas familiares, las cuales después de crecer a un ritmo del 21%, 18.5% y 15.4% en 2004, 2005 y 2006, cayeron a apenas un 2.5% de crecimiento en 2008, y -8.5% en el 2009. (FUNDE: 2010:11).

En el actual gobierno del Presidente Funes y del FMLN se han diversificado las relaciones políticas y comerciales con el mundo: además de dar continuidad a la política de aproximación hacia algunos países asiáticos como Japón, Taiwán y Corea, se abrieron relaciones políticas y económicas con Cuba; se ha fortalecido la oficina de asuntos comerciales con China e incrementado los negocios con este país; se mejoraron notablemente las relaciones políticas con Brasil y han crecido significativamente la presencia de las inversiones colombianas; se ha colocado en el radar de la política exterior las relaciones con India y Vietnam.

A pesar de esos esfuerzos de diversificación de la política exterior y comercial, el gobierno del Presidente Funes ha venido reforzando sus relaciones con los Estados Unidos, al que considera, junto con Brasil, sus principales referentes externos. Asimismo, contrario a lo que algunos creían, el gobierno de Funes, en oposición de la opinión del partido que lo llevó al poder, el FMLN, no sólo no ha querido incorporarse a PETROCARIBE y al ALBA, sino que ha mantenido una significativa distancia con la Venezuela de Hugo Chávez, y en algunos casos, confrontado a sus posiciones, como fue el caso de la postura salvadoreña frente al Golpe de Estado en Honduras.

Ésas, y otras razones como su peso político regional (junto con Costa Rica), sus relativos niveles de estabilidad política e institucional, la importancia creciente de la comunidad salvadoreña en los Estados Unidos (la segunda comunidad más grande después de la mexicana), la extendida simpatía en la población salvadoreña hacia los Estados Unidos, los fuertes lazos generados por el fenómeno migratorio, la dolarización, el CAFTA, etc., son todos ellos factores que explican no sólo la continuidad de las estrechas relaciones de un gobierno considerado de izquierda, sino también su reciente reforzamiento; marco desde donde hay que ubicar la visita de Obama al país en marzo 2011, y la selección de El Salvador como uno de los 4 países a considerar en la "Alianza por el Crecimiento" a ser impulsada por la actual administración norteamericana.

El Salvador, junto con Guatemala, ha sido uno de los países que más le ha apostado a la integración centroamericana. No ha sido casual que la primera y última gran iniciativa de integración centroamericana haya tenido y tenga como sede El Salvador: el primer acuerdo integracionista en octubre de 1951 con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos en la llamada Carta de San Salvador, y la creación del Sistema de Integración Centroamericana, SICA, en 1993.

Para El Salvador, la integración regional no sólo ha sido importante para elevar su voz y capacidad de negociación a nivel internacional, sino también un aspecto importante del desarrollo de su economía: el principal mercado, luego del norteamericano, es el centroamericano. De ahí la significativa presencia y rol activo que ha venido jugando El Salvador de cara a la integración regional.

El peso político y liderazgo regional de El Salvador se ha visto valorizado en el contexto actual, donde sus vecinos padecen de serios problemas de gobernabilidad y desarrollo democrático, como son los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Más que Costa Rica, que parece más alejado de las problemáticas de estos países y de los procesos de integración, El Salvador aparece como un factor de estabilidad regional. De ahí, por ejemplo, que la política exterior de los Estados Unidos esté posicionando a El Salvador como base y pivote de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado dentro de la llamada Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana, CARSI (por sus siglas en inglés).

En fin, El Salvador, a pesar de sus limitantes y dificultades internas, parece estar proyectando con más fuerza tanto a nivel internacional como regional.

## BIBLIOGRAFIA

- ALVARENGA, Patricia, Historia de El Salvador, Ministerio de Educación de El Salvador, vol. 2, San Salvador, El Salvador (1994).
- BOBBIO, Norberto, Derecha e Izquierda. Razones y significados de una distinción política, Santillana S.A Taurus, Madrid, España, 1995.
- CAPRA, Fritjof, El Tao de la Física, Málaga, España, Editorial Sirio (1983).
- COLLINS SPANISH DICTIONARY, 8th edition, HarperCollins Publishers, United States, 2005.
- CÓRDOVA, Ricardo, CRUZ, José Miguel, SELIGSON, Mitchell, Cultura política de la democracia en El Salvador, 2010, Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos, 2010.
- DOWDNEY, LUKE, Ni guerra ni paz, y CARRANZA MARLON, "Detención o muerte: hacia dónde van los niños pandilleros de El Salvador", [www.coav.org](http://www.coav.org), 189: 187-206, 305, Río de Janeiro, Brasil, 2004.
- EL MUNDO, [www.elmundo.es](http://www.elmundo.es), Madrid, España, 3/1/2010.
- FERGUSON, Marilyn, La Conspiración de Acuario. Transformaciones personales y sociales en este fin de siglo, Editorial Kairós, Barcelona, España (1985).
- FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO, FUNDE, "Balance de la economía salvadoreña 2010, y perspectivas 2011", publicaciones FUNDE, Informe de Coyuntura, San Salvador, El Salvador, 2011.
- PÁNIKER, Salvador, "La era del hibridismo", periódico El País, España, 28/12/2005.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo, San Salvador, El Salvador, 2010.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAD PARA EL DESARROLLO, PNUD, Proyecto de Escenario y Análisis Prospectivos. El Salvador. El camino hacia un nuevo ciclo político: escenarios de gobernabilidad 2009-2010. PNUD, El Salvador, 2009.
- PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN-REGIÓN, Estado de la Región. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica 2008, San José, Costa Rica, 2008.
- RUBIO FABIÁN, Roberto, "La Conspiración del Lenguaje", periódico La Prensa Gráfica, San Salvador, El Salvador, 17/12/2009.