EL DENOMINADO GOBIERNO DEL CAMBIO

2009-2014

René Edgardo Vargas Valdez

COLECCIÓN REALIDAD NACIONAL
Universidad Tecnológica de El Salvador

Universidad Tecnológica de El Salvador

EL DENOMINADO GOBIERNO DEL CAMBIO
(2009-2014)

Lic. René Edgardo Vargas Valdez

303.4
V297d Vargas Valdez, René Edgardo, 1942 -
El denominado gobierno del cambio (2009-2014) / René Edgardo
sv Vargas Valdez. - - 1ª. ed. - - San Salvador, El Salv, : Universidad Tecnológica de El Salvador : 2015.
101 p. : il, ; 21 cm. - - (Colección realidad nacional)

ISBN 978-99961-48-38-5

1. Cambio social. 2. Formas de gobierno. 3. El Salvador-Condiciones sociales y morales. I. Título.

BINA/jmh

® Derechos Reservados. Universidad Tecnológica de El Salvador.

Colección Cuadernos
EL DENOMINADO GOBIERNO DEL CAMBIO (2009-2014)

Diseño y diagramación:
Guillermo Antonio Contreras

150 ejemplares
Abril, 2015

Impreso en El Salvador
Por Tecnoimpresos, S.A. de C.V.
19 Av. Norte, No. 125, San Salvador, El Salvador
Tel.:(503) 2275-8861 • gcomercial@utec.edu.sv

ÍNDICE

Introducción i

Antecedentes 1

La sociedad prometida 13

Gobernabilidad democrática 18

El cambio en la forma de gobernar 23

Institucionalidad democrática 33

La macroeconomía 43

El desarrollo humano 59

¿Unir, crecer, incluir? 70

Post scriptum 88

Referencias consultadas 99

EL DENOMINADO GOBIERNO DEL CAMBIO (2009-2014)

"A menudo, entre nuestros motivos de acción hay uno más poderoso que los demás: es el que no se dice"
(Jean Lucien Arreat)

Introducción

Analizar un período presidencial cuando recién concluye, demanda un esfuerzo intelectual con su esencial cota de objetividad para evitar los enfoques parcializados y/o coyunturales de aquellos que, investidos del título de analistas, explican el contexto desde posiciones político-ideológicas, en contraposición al requerimiento teórico-empírico de una perspectiva filosófico-sociológica. La visión primera enfrenta puntos de vista antagónicos entre quienes magnifican los problemas y los que exaltan solamente los resultados positivos de una gestión. La segunda exige integrar las históricas verdades trascendentes e inmanentes concomitantes con una multiplicidad de hechos generados en la diversidad de relaciones sociales, con la finalidad de adquirir el conocimiento del entorno presente e interpretarlo tratando de acercarse lo más posible a la realidad para luego comprometerse a transformarlo.

Ese complejo ejercicio requiere partir de tres premisas básicas: *1) Toda interpretación, como toda ciencia en general, tiende a la evidencia (...) En el dominio de la acción es racionalmente evi-*

dente, ante todo, lo que de su "conexión de sentido" se comprende intelectualmente de un modo diáfano y exhaustivo. (Weber, p.6) 2) "La realidad es un todo sistemático, la realidad es un todo dinámico, la realidad es un todo dialéctico" (Ellacuría, p.66) 3) "Ni la vida del individuo ni la historia de la sociedad pueden comprenderse si no se entiende a ambos". (Gelles y Levine, p.13)

Para poder explicar, comprender y contribuir a transformar esa realidad, estas inferencias obligan a visualizar la sociedad en continuo movimiento, dinamizada por sus normales contradicciones, y a los individuos inmersos en ella como hijos de su tiempo, motivados en sus acciones y manifestaciones de acuerdo a los patrones culturales de la época, inculcados mediante los diversos agentes de socialización y condicionados por los variados factores del sistema interno y los elementos del ambiente externo. Ambas proposiciones constituyen el marco teórico general de la presente investigación, realizada desde la academia con el objetivo general de aportar elementos de análisis que permitan evitar juicios de valor sobre lo bueno, lo malo y lo feo de la gestión del presidente Carlos Mauricio Funes Cartagena y el actuar en su papel de funcionario público, antes que como individuo y los otros roles que se le exigen como miembro del conglomerado social.

Para ello contraponemos el deber ser con el ser, mejor dicho, los resultados de su gestión con los plausibles propósitos expresados en las alocuciones electorales como candidato del partido Fmln, y las propuestas en el Plan de Desarrollo 2010-2014 una vez proclamado como Presidente, tomando en cuenta lo manifestado en su discurso al juramentar el cargo: *"El pueblo salvadoreño pidió un cambio y el cambio comienza ahora"*, evidenciando estar claro del reto que tal promesa implicaba, al afirmar que iba a gobernar

"en medio de una crisis socioeconómica profunda, una de las más difíciles de la historia", para luego agregar: *"la responsabilidad por esta situación no es del pueblo salvadoreño sino de la élite dirigente que estuvo hasta hoy en el poder. La mayoría de los indicadores económicos muestran un deterioro general de la economía, sin embargo la crisis, a pesar de su drasticidad, puede propiciar condiciones favorables para que nuestro país adopte un rumbo político y socioeconómico más adecuado y viable"*.

Tratándose de una primera aproximación en la búsqueda de la verdad acerca del inédito acontecimiento del ascenso al gobierno de un partido de izquierda teóricamente identificado con principios socialistas, accediendo al control del Órgano Ejecutivo a partir de nuestra democracia electoral con un candidato nominado sin pertenecer a su militancia, hemos contrastado la evaluación que en diferentes informes hacen de su cometido, en especial el elaborado por el Secretario Técnico de la Presidencia al término de los tres primeros años, con los estudios del período realizados por Fusades, institución valorada por ahora como una contraparte que representa la visión más docta de la oposición, con análisis políticos, económicos y sociales sustentados sobre hechos considerados positivos y negativos para respaldar sus reflexiones. Pero también tomamos en cuenta el sentir y pensar de la población, expresado periódicamente en las diferentes encuestas de opinión, así como las evaluaciones cuantitativas llevadas a cabo por organismos internacionales.

Todos esos aportes los integramos desde la óptica de dos deducciones previas: A) Los procesos de transformaciones estructurales son complejos, demandan un espacio temporal de largo plazo, y puede fracasarse en el intento, induciendo una situación regresiva o de estancamiento en los diversos aspectos de la vida en sociedad. B)

El requerimiento de la puesta en práctica de los principios democráticos, como fundamento de la evolución social, acrecientan las demandas de grupos contestarios, entrando en conflicto con las carencias económicas de las naciones, que tratan de resolver la contradicción entre necesidades crecientes y recursos escasos.

En amplios sectores, incluida la iglesia católica, ha existido la tesis de que El Salvador es o se encamina a ser un Estado fallido; nosotros formulamos como hipótesis de trabajo que la lucha por el control del aparato estatal a partir del Acuerdo de Paz, ha conllevado el acrecentamiento de la polarización ideológica, convirtiendo en inviable un acuerdo de país y obstaculizando el logro de las metas socioeconómicas a consecuencia de la confrontación y conductas impropias de la clase política y los actores sociales relevantes; la situación problemática erigida por ese ambiente nos cuestiona acerca de lo siguiente: ¿Se ha producido la metamorfosis propuesta o han sido los últimos cinco años una continuidad histórica para convertir el accionar estatal en más de lo mismo? ¿Ha logrado el denominado gobierno del cambio superar la tradicional vivencia de esperanza y frustración en la población? ¿Por qué no crece sustancialmente la economía y está tan rezagada a nivel latinoamericano en general y centroamericano en particular? ¿Cuáles son las causas que obstaculizan el logro de un razonable desarrollo humano para la mayoría de los salvadoreños?

Los documentos fuente consultados para formular nuestras elucubraciones han aportado los temas contenidos en la estructura del estudio con el fin de presentar de forma ordenada las referencias teóricas y empíricas orientadas al esfuerzo por responder las interrogantes y tratar de desentrañar las motivaciones no dichas en el accionar de los grupos en disputa; en tal sentido, lo primero

ha sido determinar el marco conceptual que debe aplicarse para justipreciar el estado de la gobernabilidad democrática de un país, que en el caso salvadoreño los informes del gobierno exaltan como normal, mientras Fusades la estima en crisis; en seguida hemos procedido a establecer su valoración empírica en tres indicadores: 1) El estilo de gobernar; 2) El respeto a la institucionalidad; 3) La situación de la economía.

De todo el análisis emanan como factores resultantes las evaluaciones del índice de desarrollo humano y el nivel de cumplimiento del lema "Unir, Crecer, Incluir", valoraciones que permiten llegar a unas primeras estimaciones acerca de la realidad heredada al segundo gobierno de izquierda, ahora al frente del Órgano Ejecutivo con dos de sus tradicionales militantes.

Profundizar sobre este legado es el reto inmediato de la academia, los actores políticos y otros sectores de la sociedad interesados verdaderamente en la construcción de un mejor El Salvador, y en hacer propuestas acordes a nuestras propias especificidades, orientadas a la creación de condiciones para superar la violencia estructural, posibilitando el avanzar en unísono hacia el bien común e ir creando las condiciones que permitan a la población acceder a un trabajo estable, a una vivienda digna, a unos servicios de salud de calidad, a las oportunidades de educación y a un ambiente de seguridad integral.

Antecedentes

El poder tiende a corromper,
el poder absoluto corrompe absolutamente.
Lord Acton

Diversas investigaciones de opinión coinciden en afirmar que persiste en la mayoría del "demos" una percepción poco alentadora del futuro dadas las carencias que sobrellevan en el diario vivir y lo difícil que les resulta elevar su calidad de vida en El Salvador; la enorme brecha existente entre sus expectativas de bienestar y los logros en cuanto a ingresos, nivel académico y condiciones de vida, se evidencia con la existencia actual de cerca del 35% de sus habitantes viviendo en condiciones de pobreza, dato que seguramente resultaría mucho mayor si se aplicaran otros indicadores adicionales al ingreso para establecerla[1], pero que valida esa frase críptica: *"Una democracia llena de pobres, es una pobre democracia"*.

Paradójicamente, se reconoce que la mayor riqueza que poseemos es el capital humano, tradicionalmente marginado de los beneficios del Estado y forzado a abandonar su país en busca de las oportunidades que en él se le niegan para poder satisfacer cuando menos su "Mínimum Vital". El informe sobre desarrollo humano

1 *La medición multidimensional de la pobreza incluye las carencias en una variedad de indicadores que determinan el estado en bienestar de las personas más allá del ingreso, como el acceso a servicios de salud, tipo de vivienda, grado de educación, expectativa de vida, entre otros.*

El Salvador 2013 elaborado por el Pnud, cuyo tema es *"Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible"*, condensa muy bien lo expuesto: *"El mensaje recibido de la gente es que la sociedad salvadoreña, pese a avances y mejorías importantes sigue siendo injusta, debido a que en la carrera por alcanzar el bienestar no coloca a todos sus hijos e hijas en el mismo lugar en la línea de salida, ni premia equitativamente sus esfuerzos. Por ello no es de extrañar que muchas personas consultadas expresaran creciente pesimismo ante un futuro que perciben cada vez más incierto"*. (p.4)

Más adelante, al establecer oportunidades para encausarnos hacia una sociedad próspera y libre, estiman como fortaleza*: "El Salvador es un país con una población joven, donde más de la mitad de la población tiene menos de 24 años y una de cada cinco personas es adolescente, lo que le confiere una energía y creatividad singular"* y agregan*: "El Salvador ha sido, es y será un pueblo laborioso, que sabe enfrentar con entereza sus dificultades. La suma de los esfuerzos de cada hombre y mujer honrados es la principal riqueza de este país"*. (p.5)

Tal iniquidad tiene su origen en la visión de quienes definieron las políticas de Estado para insertarnos en el sistema capitalista una vez provocada la ruptura con el dominio de la monarquía española, elaboradas como continuidad del modelo colonial. Las ambiciones de poder de conservadores y liberales, tendientes a satisfacer intereses de grupo, constituyeron caldo de cultivo para las frecuentes batallas y cambios de gobierno pos-independencia por medios antidemocráticos, los cuales se fueron constituyendo en la forma tradicional de dirimir la lucha por el poder hasta nuestros días, siempre

resuelta a favor de los ocasionales partidos oficiales de tipo caudillista, constituidos bajo el subterfugio de definir la democracia como sinónimo de elecciones, muchas veces amañadas, e intermitentemente mediante golpes de Estado y represión a toda oposición.[2]

En una primera etapa de nuestra historia política, el control directo del Ejecutivo por parte de los detentadores del poder económico conllevó convertir a este Órgano en poder absoluto, sometiendo a sus designios al Legislativo y Judicial. El escenario inicial tuvo un segundo momento con el ascenso de los militares a la regencia del gobierno a principio de los años 30, estilo de administración que duró hasta 1979 pero que inició su transformación a partir de 1960[3] con el surgimiento de Institutos políticos modernos, dispuestos a entrar de manera permanente en las disputas electorales, lucha inmersa en los mecanismos habituales de solución, pero con una actitud contestaria por parte de los partidos de oposición y otros actores sociales, haciendo avanzar el sistema hacia la polarización hasta pasar del conflicto a la confrontación armada entre 1981 e inicio de los años 90, para luego aparentar entrar en un proceso de repensar la democracia mediante el diálogo y la negociación, teniendo como base de partida la firma en 1992 del Acuerdo de Paz.

Desafortunadamente, las motivaciones de los contendientes de ese momento, basadas en utilizar el contrato social como un me-

2 *Los caudillos emplearon la amenaza y la violencia para lograr sus objetivos políticos, con un grupo de seguidores quienes le debían lealtad personal a cambio de acceder a cargos públicos cuando el caudillo estaba en el poder*

3 *Entre 1886 y 1960 surgieron muchos partidos de ocasión, con estructuras temporales de carácter caudillista: Patriótico-Democrático, Constitucionalista, Acción Renovadora, Revolucionario de Unificación Democrática, entre otros. En la década de los 60 surgen institutos políticos tal como se definen en la modernidad, siendo la Democracia Cristiana (PDC) y el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) dos de ellos, existiendo además el ilegal partido comunista salvadoreño.*

dio para acceder al poder, y por otra parte la de crear condiciones políticas para implementar el modelo económico de la clase hegemónica una vez retomado el control del Estado en las elecciones de 1989 con el triunfo de uno de sus miembros, a pesar de la férrea oposición al dialogo impulsado por el gobierno democristiano afirmando que negociar con los terroristas era traicionar a la patria, convirtieron la lucha política como la continuación de la guerra por otros medios, imposibilitando desde entonces la reconciliación y consecuentemente el logro de un acuerdo de país.

Referido al enfoque económico, el modelo agroexportador del bálsamo, el añil, el café, el algodón y la caña de azúcar constituyeron apuestas correctas en su momento y permitieron generar riqueza, especialmente con el cultivo del café, pero concentrándola de tal manera que viabilizó el monopolio del poder en manos de la naciente oligarquía criolla, extendiendo la desigualdad heredada del dominio español y provocando tal ambiente de descontento en la población que incitó continuadas protestas, alcanzando su máxima expresión con el levantamiento de Anastasio Aquino en 1833. La revolución agraria liberal impulsada a partir de la declinación de las exportaciones de añil, fue expulsando poco a poco a los campesinos de las tierras ejidales y comunales a consecuencia de la expansión de la frontera agrícola y la necesidad de grandes extensiones para el cultivo de los nuevos productos, convirtiéndolos primero en colonos y luego en asalariados del campo, obligándolos además a sembrar maíz y frijol para su subsistencia en tierras marginales, en contradicción con el desarrollo de las fértiles propiedades latifundistas en el occidente, que avanzaron luego hacia el resto del país cultivando café, caña de azúcar y algodón: *"En lo que respecta al aumento de la superficie de café, tenemos que para*

1916 era de 61.000 mil hectáreas, mientras que para 1933 había aumentado a 100.000 mil". (Sevillano p.9)

La crisis mundial de 1929 fue el detonante de un acrecentamiento del malestar social en el país, aunado al fenómeno cíclico de esperanza y frustración ante la imposibilidad del recién electo presidente Ingeniero Arturo Araujo de cumplir su promesa de campaña del reparto de tierras, pues fue derrocado por un golpe de estado en diciembre de 1931, nueve meses después de su toma de posesión, dando paso al ascenso de los militares a la tutela del gobierno. El entorno externo, para entonces también convulsionado e impactado por el avance de las visiones político ideológica del socialismo, adoctrinadas por el recién fundado partido comunista salvadoreño, aportó su propia cuota a la inestabilidad interna, desembocando en la insurrección de 1932, cuya represión dejó una profunda huella en el futuro democrático de El Salvador.

El modelo de sustitución de importaciones implementado a partir de 1950 constituyó un salto de calidad en cuanto al papel del Estado y al estilo de gobernar, reconociéndose la necesidad de hacer compatibles el progreso económico y las reformas sociales, con el sustrato filosófico de considerar a las personas como la razón de ser de sus prioridades; durante un poco más de dos décadas el país logró y mantuvo mejoras sustanciales en algunos de los indicadores de desarrollo humano, especialmente en el área urbana, donde la población era para entonces mucho menor que la rural.[4] Sin embargo, la concentración de la riqueza continuó su proceso progresivo*: "En términos generales, el 20% de la población más pobre redujo su participación a únicamente el 2% del ingreso na-*

4 *Según el censo de 1950, la población total era de 1,855,917, representando lo urbano el 36%, o sea un poco más de 650 mil habitantes*

cional, mientras el 20% más rico incrementó su participación al 66%". (Pnud 2013, p.13)

A pesar de la visión humanista del gobierno, El 64% de los habitantes fue discriminado de muchos de los beneficios del sistema, promoviendo un desplazamiento del campo hacia las principales ciudades en busca de oportunidades de trabajo en la iniciada actividad industrial, en especial a la capital del país, modificando la estructura demográfica con el consecuente efecto en el acrecentamiento de demandas en infraestructura de servicios básicos, como también generando una situación de vulnerabilidad creciente ante el surgimiento de los denominados "cordones de miseria" o "zonas marginales". De acuerdo al censo del 2007, la población urbana era de casi 3.6 millones de habitantes y la rural de 2.1 millones; la capital reflejó la cifra de 1.7 millones, cuando en el censo de 1950 era apenas de 300 mil.

La bonanza económica por los altos precios del denominado grano de oro, y el apaciguamiento de la población beneficiada con las políticas sociales de vivienda popular, educación pública, salud y recreación, posibilitaron un cierto período de estabilidad; pero el intento de ruptura con el pasado duró muy poco y la oportunidad de modernizar al país se fue desvaneciendo a medida que avanzábamos hacia los años sesenta y setenta, secuela de los acontecimientos externos que enfrentaban al mundo occidental con el bloque de la Europa Oriental en la denominada guerra fría, y los conflictos internos entre el bloque hegemónico liderado por la fracción oligárquica opuesta a los cambios y la izquierda antisistema que dividió a los grupos que inicialmente habían apoyado las transformaciones, con el

fin de subvertir el orden establecido alentados por el triunfo de la revolución cubana en 1959, y el argumento de considerar la evolución como una maniobra del imperialismo.

El intermitente ciclo de esperanza y frustración apareció de nuevo con renovadas fuerzas ante una multiplicidad de hechos exógenos y endógenos, sintetizados en la confrontación Este-Oeste,[5] fraudes electorales, represión y secuestros por parte de grupos clandestinos, culminando con el golpe de estado de 1979. A partir de ese momento, la dinámica que fue cobrando la lucha por el poder presagiaba la metamorfosis del conflicto a un nuevo proceso insurreccional que iba a convertir la guerra en la continuación de la política por otros medios, lo cual sucedió a partir de Enero de 1981 y duró hasta inicios de 1992, a pesar de los diversos esfuerzos nacionales e internacionales realizados para evitarla. Al igual que a la apertura de los años 30, otra vez la ilusión surgida luego del golpe de estado que derrocara al General Romero se convirtió en una larga pesadilla, ocasionando enormes pérdidas en vidas, el retroceso económico del país-estimando la vuelta atrás en aproximadamente un cuarto de siglo-y un profundo perjuicio al tejido social, que nos está pasando la factura con la tormenta tóxica que nos contamina.

Superada la lucha fratricida de casi 12 años con el Acuerdo firmado en 1992 como corolario de varios pactos parciales, se instauró la plataforma política para iniciar la transformación de la democracia formal, propiciando una renovada institucionalidad y la alternativa para que el Fmln se incorporara al proceso a competir por su propia cuota de poder como partido. En el ínterin, las deci-

5 *La confrontación Este-Oeste se vio potenciada en Centroamérica con el triunfo de los Sandinistas en Nicaragua*

siones adoptadas por los cuatro gobiernos de Arena (1989-2009) fortalecieron el control del Estado por parte del bloque hegemónico; la implementación de las normas políticas y económicas puestas en boga por el neoliberalismo contribuyeron a seguir el histórico proceso de ampliar la brecha riqueza-pobreza, ante la habitual iniquidad en la distribución de los beneficios del sistema.[6]

En un escenario de democracia representativa electoral continuó el enfrentamiento entre las dos principales fuerzas en disputa, ahora lidiando por conservar y acrecentar su participación en el mercado de votantes, con un estilo de competencia basado en acusaciones mutuas, en descalificaciones del adversario y otra serie de actitudes excluyentes por parte de una mayoritaria clase política decadente en ideas e interesada más en mantener sus ancestrales privilegios con el argumento de proteger los intereses del país u obtenerlos por quienes estaban surgiendo como bloque alternativo cobijados bajo la bandera de la defensa de las mayorías explotadas, que en lograr acuerdos en beneficio del Estado y la sociedad en su conjunto.

Puede afirmarse que, después del acta de Declaración de Independencia, el documento firmado por las partes en contienda constituyó el comienzo de una nueva etapa en la historia política nacional de similar trascendencia, renovando la esperanza de la población en una democratización progresiva capaz de contribuir a mejorar su calidad de vida, expectativa que estimamos sigue latente dados algunos cambios en aspectos sociopolíticos y macroeconómicos, aunque persiste la deuda estatal en lo microeconómico;

6 *El impulso de las normas neoliberales cobró intensidad en el mundo con el resquebrajamiento de la Europa Oriental, proceso iniciado con la caída del muro de Berlín en 1989 y la extinción de la URSS en 1991, sustentadas ideológicamente con la obra titulada "El fin de la historia", y coincidentes con el ascenso de ARENA al control del gobierno en El Salvador.*

mediante dicho proceso se ha ido configurando una nueva élite con la capacidad de competir económicamente en paridad de condiciones con el sector dominante.

Su génesis se encuentra en tres hechos: A) El desarrollo de las empresas Alba, en las cuales el FMLN–contando con el respaldo del gobierno venezolano-se constituyó como un socio importante; B) El apoyo del expresidente Saca a un sector de capitalistas no pertenecientes a la fracción tradicional; C) Los efectos públicos de los programas sociales del gobierno, considerados de corte populista por ciertos sectores argumentando que han implicado un gasto sin visión de futuro, y por sus impulsadores como necesarios dentro de su política anticrisis para evitar mayor pobreza. En conjunto han conformado el nuevo signo de los tiempos y permiten una primera aproximación a explicar las dos derrotas electorales sufridas por Arena en su esfuerzo para recuperar el control del Estado, aunados al normal desgaste de todo partido en el gobierno y a pesar del apoyo político, ideológico y económico del G-20 con su triada: Anep-Fusades-Arena, a la que se sumó en su momento la Cámara de Comercio e Industria.[7]

Es una lección de vida que la visión del pasado y el presente es disímil en los variados grupos o miembros de la sociedad; amplia y luminosa para algunos, estrecha y oscura para otros, indiferente para muchos, o como se plantea por los estudiosos de la conducta humana, hay quienes ven el vaso medio lleno y otros lo miran medio vacío. Independientemente de cuál sea la posición, es indudable que

7 *El G-20 es un grupo del gran capital salvadoreño conformado por banqueros, industriales, comerciantes y terratenientes que en el gobierno de Francisco Flores participaron directamente en la actividad política como miembros del Coena, y terminado el período 1999-2004 apadrinaron la creación del Instituto América Libre para hacer lobby en el extranjero, colocando en Arena y las gremiales claves a operadores de su confianza para hacer oposición interna al nuevo gobierno.*

para comprender nuestra compleja realidad debemos siempre visualizarla e insertarla en un contexto de acontecimientos estructurales y coyunturales; lo acaecido en el espacio temporal 2009-2014 requiere de ese esfuerzo, tomando en cuenta que la permanente polarización ha ido revelando nuevas dimensiones ante la posibilidad de propiciar tal balance de poder que poco a poco compele hacia el escenario de una competencia verdaderamente democrática, sustituyendo las trilladas conductas de descalificar al contrario o de exclusión mediante la dicotomía capacidad-incapacidad. Como se afirma en una de las columnas de opinión periodística: *"Es indispensable que emerjan, se multipliquen y fortalezcan nuevos ricos con ideas que contribuyan a reconstruir el país. Una competencia democrática con poderes económicos más balanceados aumentaría el valor de los votos de los pobres y les permitiría a jueces, académicos, periodistas y políticos no tener que subordinarse ante los que ahora son los únicos empleadores privados importantes del país"*. (Prensa Gráfica, opinión 21)

Estimamos necesario acotar que la historia abunda en ejemplos de la referida subordinación o sus secuelas de no doblegarse a los designios de quienes han monopolizado históricamente el poder, aplicando la dualidad amigo/enemigo, expresada en la frase o estás conmigo, o estás contra mí. En el discurso de toma de posesión del Coronel Arturo Armando Molina (1972-1977) se hizo referencia a una política agraria, y citamos textualmente: *"El futuro de la democracia en el país, reside, definitivamente, en lo que podemos hacer para levantar a las clases más necesitadas, y principalmente a nuestros campesinos, que constituyen más del 60% de la población"*. En junio de 1976 creó la primera zona de transformación agraria que se suponía había de cubrir 60.700 hectáreas en los departamentos de San Miguel y Usulután, planificando beneficiar a 12 mil familias; un mes después del anuncio se gestó una férrea oposición iniciada

por sectores terratenientes apoyados por la Anep, y ya en octubre el proceso había sido frenado. La frase del expresidente de "nada ni nadie nos hará retroceder un solo paso en la transformación agraria", se convirtió en retórica, reconociendo su derrota, no sin antes confrontar al poder económico y terminar su gestión administrativa sin la autoridad para ejercerla.

En enero de 1987, los empresarios llamaron a una huelga en contra del gobierno liderado por el Ingeniero José Napoleón Duarte (1984-1989); Canal 12 fue el único que no atendió la convocatoria, recibiendo en respuesta la cancelación de todas las pautas comerciales de la empresa privada, con el consecuente impacto financiera sobre esa institución. El propio presidente Funes, en febrero del 2005, cuando canal 12 pasó a manos de TV Azteca, sufrió la abrupta suspensión de su programa de entrevistas "Al día", según las noticias, a causa de la presión gubernamental al suspender toda la publicidad estatal a menos que se despidiera al entonces entrevistador, afectando –además- a la mayoría del equipo que le apoyaba. Similar actitud han sobrellevado muchos de los profesionales que participaron en el gobierno durante el período 1984-1989. Más recientemente, el haber adoptado medidas de carácter social es una de las razones para explicar la expulsión del expresidente Saca de Arena, acusándolo de millonarios actos de corrupción; las contradicciones internas ante tal medida terminaron dividiendo al partido, de donde surgió Gana, instituto político fundado bajo el ropaje de tratarse de una nueva derecha ubicada en el centro del espectro político y constituido como puente del citado expresidente en sus intenciones de volver a presidir el Órgano Ejecutivo en el período 2014-2019.

Referencia especial merece lo acaecido en el gobierno del Coronel Oscar Osorio(1950-1956), quien fue acusado de comunista por

los terratenientes y quienes presentaron una fuerte resistencia inicial a algunas de las medidas de su gobierno; convencidos de que el cambio iba con ellos o sin ellos decidieron incorporarse al proyecto hasta controlarlo y mediatizar sus efectos debilitando la autoridad del gobernante de turno, haciendo críptica la frase citada por el presidente de la constituyente de 1950 Doctor Reynaldo Galindo Polh: *"Si hoy no hacemos justicia, mañana nuestros hijos llorarán sobre ruinas"*, palabras proféticas ante el tipo de sociedad que desde entonces hemos venido construyendo para las nuevas generaciones.

LA SOCIEDAD PROMETIDA

Nunca ande por el camino trazado porque él sólo conduce adonde ya fueron otros.

Alexander Graham Bell

Habiendo transcurrido el primer año de gobierno se presentó a la nación el plan quinquenal 2010-2014 elaborado sobre los principios de la planificación estratégica y justificado políticamente como una herramienta primordial para definir el rumbo a seguir hacia la consecución de los objetivos generales de garantizar la equidad y universalidad de las políticas, así como heredar a futuros gobiernos las bases para transformar el tradicional uso y abuso del poder en El Salvador, tal como lo afirmara el Secretario Técnico de la Presidencia en mayo 2012 al evaluar el camino andado cumplidos los tres primeros años de gestión: *"el principal legado que el gobierno del presidente Funes podría dejarle al país, no era la transformación total de la sociedad, sino otro más modesto, pero fundamental en términos históricos: impulsar un proceso de cambios estructurales e institucionales que permitiera modificar por primera vez en la historia del país la forma de ejercer el poder, que profundizara la democracia y que sentará las bases de un modelo económico y social".* (Segovia, p.12)

El documento, fechado 14 de abril de 2010 y elaborado con la participación de un consejo integrado por 24 representantes de las organizaciones empresariales e igual número de delegados por parte del movimiento social, así como de 10 miembros de la academia en calidad de asesores, se divide en cinco partes: 1) Punto de partida del Gobierno del cambio y respuesta frente a la crisis; 2) Apuestas estratégicas, prioridades, objetivos y metas; 3) Estrategia de intervención para alcanzar los objetivos y metas; 4) El sistema de seguimiento y evaluación del plan; 5) Anexos estadísticos.

Lo primero que hay que hacer notar es un giro en el enfoque con relación a los de regímenes anteriores, para quienes la planificación estatal era innecesaria, de ahí que al inicio de los gobiernos de Arena se eliminara el Ministerio de Planificación, dejando en manos de un conjunto de individuos y grupos de interés el diseño de las políticas públicas. Así se explican: i) La creación en 1983 de Fusades, institución responsable de elaborar los planes quinquenales de los cuales se derivaron las referidas políticas a partir de 1989. ii) La aplicación de los programas de ajustes estructurales recomendados por el denominado Consenso de Washington, entre otros las privatizaciones, la austeridad fiscal y la liberalización comercial. iii) El incremento del poder en el denominado grupo de los 20(G-20) sobre la base del rescate del control gubernamental y el acrecentamiento de su riqueza, lo cual les ha permitido una significativa incidencia política mediante su predominio al interior de las principales instituciones gremiales, los denominados tanques de pensamiento y el partido de la derecha conservadora, conformando la ya mencionada trilogía Anep-Fusades-Arena.

Los participantes, agrupados en el Consejo Económico Social (CES) tuvieron un papel importante en la formulación de las pro-

puestas estratégicas, asignando la responsabilidad de la preparación de los programas y las metas prioritarias a las instituciones del Órgano Ejecutivo. He aquí una segunda discrepancia en lo que al estilo de ejecutar la gestión pública se refiere; se pasa de un enfoque basado en la sociedad a otro fundamentado en el Estado, en donde la toma de decisiones supone validar los principios de la democracia participativa, la cual involucra amplios sectores de la colectividad exponiendo las necesidades en materia de políticas públicas, para que aquel determine prioridades en su calidad de proveedor de servicios.

La plataforma política e ideológica transitó de privilegiar el mercado a fortalecer la participación del Estado, eje estratégico primario para poder cumplir las promesas de campaña en cuanto al compromiso con la democracia, el respeto al Estado de Derecho, garantizar la gobernabilidad y la propiedad privada en función social; pero además, se aplicó la visión sociológica evolucionista del cambio social, contrario al concepto de una revolución para sustituir el sistema imperante: *"Se concluyó además que para modificar la estructura de poder sería necesario desarrollar una nueva forma de gobernar o, dicho de otro modo, de cambiar la forma de ejercer el poder en el país. Este punto es fundamental para entender la actuación del presente gobierno, ya que al contrario de otras visiones de izquierda, siempre se tuvo clara la diferencia que existe en términos de poder entre victoria electoral y revolución".* (Segovia, p.18)

A partir de esos supuestos se diseñaron los cinco ejes: 1) En lo político, realizar un cambio estructural e institucional de forma gradual y compatible con el orden constitucional, bajo el lema *"cambio seguro"*. 2) En lo económico, crear las bases para consolidar un nue-

vo modelo con los mecanismos adecuados a fin de posibilitar una distribución equitativa de la riqueza. 3) En lo social, impulsar las políticas públicas necesarias para ir solucionando de manera sistemática los problemas que afectan a la población en general, y a los más pobres en particular, a fin de contribuir a mejorar su calidad de vida. 4) En su trato con el mundo, fortalecer las relaciones económicas con todos los países y sobre todo con los mercados emergentes. 5) Como ejes transversales se mencionan la prevención y combate a la violencia social, la gestión eficaz para enfrentar la vulnerabilidad ante los riesgos producidos por los desastres a consecuencia de los ataques de la civilización a la naturaleza, y la profundización en el cumplimiento de los derechos humanos.

Con relación a lo económico y social se establecieron metas para el final del quinquenio: A) Reducir la pobreza entre un 12 y un 15 por ciento tanto en la zona urbana como en la rural. B) Lograr una tasa promedio real del 4% de crecimiento del PIB. C) Generar al menos 250 mil empleos nuevos, decentes, entre temporales y permanentes. D) Aumentar las exportaciones de bienes y servicios al menos en un 20%. E) Alcanzar una tasa de inflación anual del 2.8%. F) Bajar el déficit fiscal en relación al PIB a un nivel inferior al 2%. G) Reducir la deuda externa con relación al PIB a menos del 46%. H) Alcanzar una cobertura del 95% en el servicio de electrificación rural en los 100 municipios más pobres del país y ampliarles al 80% el servicio de agua potable. I) Extender en al menos 250 kilómetros la red de caminos rurales.

En síntesis, la sociedad prometida fue diseñada bajo la premisa de establecer condiciones para que futuros gobiernos puedan andar el largo sendero de construir un país moderno, verdaderamente democrático y con un estilo de gobernar basado en el respeto a

la institucionalidad, a los derechos humanos y dentro del marco constitucional; procede ahora-concluido el quinquenio 2009-2014 realizar un análisis de su desarrollo para establecer el estado actual de gobernabilidad en el país, cuál ha sido la eficiencia gubernamental en el logro de las propuestas sociales, macroeconómicas, de política fiscal y de cómo las metas establecidas han llegado a la población objeto en la mejora de su calidad de vida. Dicho ejercicio parte de reconocer que es la historia donde el ser humano realiza sus sueños, lo cual constituye la utopía de la vida en comunidad, evaluada en su continua transformación de manera sensata, esto es, con la mayor objetividad posible, con el fin de determinar si en verdad se cumple la práctica democrática del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo-como la definió Abraham Lincoln- y si estamos transitando hacia la quimera de una *Sociedad más justa, incluyente, equitativa y solidaria.*

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Ser bueno es fácil, lo difícil es ser justo.

Víctor Hugo

En la lucha por el poder, quienes resienten la pérdida del control parcial del Estado ante la alternabilidad en la administración de la cosa pública han insistido en la falta de democracia y crisis de gobernabilidad en la administración del Fmln, realizando-incluso- repetidas referencias a la existencia de un Estado fallido. En la evaluación realizada por Fusades y su Departamento de Estudios Políticos en la publicación titulada "Quinto año de gobierno del presidente Funes. Apreciación general" concluyen: *"Al final del quinquenio y debido a la resistencia de la Sala de lo Constitucional a través de sus resoluciones y a las acciones de la sociedad civil por asegurar la vigencia del Estado de derecho, se mantiene el sistema republicano, democrático y representativo establecido en la Carta Magna; asimismo, El Salvador no se ha sumado a la alianza bolivariana y la Constitución de la República no ha sufrido reformas en sus cláusulas pétreas. Si bien el país mantiene un grado de libertad que garantiza a los ciudadanos, aunque de manera frágil y con intimidaciones aún latentes, el respeto de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, durante la administración que finaliza se presentaron algunas peligrosas decisiones, que permitieron un grado importante de concentración del*

poder político y que intentaron anular el principio republicano de separación de poderes. En otros aspectos, el gobierno tuvo serios fracasos en las áreas de seguridad pública, crecimiento económico y generación de empleo. Hubo falta de concreción en los proyectos estratégicos de infraestructura y, como ya se dijo, un preocupante irrespeto al principio democrático de autonomía de los Órganos fundamentales del Estado. Se esperaban políticas que dinamizaran la economía, trajeran inversión extranjera, impulsaran la reforma política y promovieran la transparencia. Sin embargo, los estudios en cada una de estas áreas no reflejan avances significativos en ninguno de los propósitos que se trazó el gobierno para el quinquenio 2009-2014". (p.2)

Por el contrario, la contraparte bosqueja una profundización de la democracia y de una nueva forma de gobernar *"basada en una política de alianzas realista y pragmática" (Segovia, p.22)* como la manera idónea para evitar la ingobernabilidad; se exalta la creación de mecanismos institucionales de participación ciudadana, el respeto escrupuloso de los derechos humanos y el estar impulsando *" desde el inicio de su gestión, políticas destinadas a combatir la pobreza, a corregir la desigualdad en sus distintas manifestaciones, a procurar procesos de inclusión social y a crear nuevos mecanismos institucionales que permitan una redistribución más equitativa de la riqueza y de los beneficios del crecimiento económico. Para tales propósitos, el primer cambio sustantivo que se hizo fue reivindicar la función redistributiva del Estado salvadoreño, que a pesar de estar consignada en la constitución de la república no fue cumplida por los gobiernos anteriores por considerarla contraria a los intereses de corto plazo de los grupos tradicionales de poder y porque imperaba una ideología anti-estatista y anti-intervencionista, característica de los grupos dominantes del país".* (Segovia, p.60-61)

Ambas posiciones han provocado un conjunto de significaciones en el imaginario colectivo con respecto a lo que nuestra sociedad puede proporcionarse. Para una parte de la población inseguridad, violencia, irrespeto de la ley, desorden, en síntesis, un gobierno con poco control práctico sobre el territorio, conformado por funcionarios incapaces para administrar la cosa pública; para otra, un Estado encaminado al servicio de las mayorías, con la capacidad para superar las falencias históricas en lo social, y una democracia basada en impulsar el Acuerdo de Paz-en suma-un país que ostenta una gobernabilidad normal, con profesionales y técnicos dispuestos a poner sus conocimientos al servicio del país. En ambos casos, quienes estimulan ambos enfoques dejan de tomar en cuenta la compleja realidad a interpretar desde el marco teórico referido a la Gobernabilidad Democrática, para poder aquilatar de forma ecuánime la situación específica del Estado.

Una de las exigencias sobre el tema trata de sus diversas definiciones; la elección conceptual depende de los elementos a privilegiar como indicadores para la evaluación empírica, debiéndose adoptar aquella que esté en concordancia con los factores a considerar, que en este caso son: 1) La evolución del conflicto entre los actores políticos, la clase hegemónica y el gobierno, en la lucha por tomar, conservar y acrecentar el poder. 2) Las propuestas y resultados de las decisiones macroeconómicas adoptadas por el Ejecutivo en su afán por intentar resolver los problemas que turban a la sociedad. 3) La situación del Desarrollo Humano comparado con las metas del Plan 2010-2014. Es por ello que nuestro marco conceptual parte del siguiente enunciado de Gobernabilidad Democrática, considerada como: *"La capacidad de los sistemas democráticos para aprobar, poner en práctica y mantener las deci-*

siones necesarias para resolver los problemas sociales, resultado de procedimientos democráticos institucionalizados que consideran plenamente los puntos de vista e intereses de los actores políticos y sociales relevantes". (Artiga, p.29)

Tres precisiones metodológicas son necesarias para aplicar el concepto; la primera hace referencia a que la gobernabilidad es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto, es decir, existe un compromiso compartido entre el gobierno, la clase política y los actores sociales relevantes por garantizarla e impulsarla hacia el ideal. La segunda tiene que ver con la forma de poner en práctica el modelo formal de democracia, que en el caso salvadoreño es representativo y basado en aprobaciones de mayoría simple y calificada. En tercer lugar, existen diversos grados de gobernabilidad*: "las sociedades son más o menos gobernables, y en ese sentido, valdría la pena considerar cinco niveles o grado de gobernabilidad: (a) Gobernabilidad ideal: donde habría una respuesta adecuada para cada demanda. (b) Gobernabilidad normal: donde la discrepancia entre demandas planteadas y resueltas se mantiene dentro de márgenes tolerables. (c) Déficit de gobernabilidad: el desequilibrio entre demandas y capacidad de respuesta es percibido como inaceptable en ciertas zonas. A este desequilibrio Camou le denomina "anomalías". (d) Crisis de gobernabilidad: cuando se da una proliferación de anomalías. (e) Ingobernabilidad: equivalente a la virtual disolución de la relación de gobierno.* (Artiga, p.63)

Considerando los aspectos expuestos, nuestra tesis es que cada una de los indicadores a justipreciar tienen diferentes grados de gobernabilidad, y conjuntados nos permiten aseverar que configuran un déficit de gobernabilidad al concluir el período del presidente Funes, siendo lo justo reconocer la responsabilidad compartida en-

tre cada uno de los obligados a conservarla, como lo es también el aceptar la proporción de niveles disímiles en su preservación y fortalecimiento. Por supuesto que partimos de muy limitados indicadores para demostrar lo propugnado, lo cual nos lleva a aceptar que en este intento inicial apenas hemos logrado presentar unas pocas condiciones que han complicado y contribuido a la gobernabilidad democrática del país sin pretender medirla; pero también debemos recordar que la investigación científica es un proceso continuo, por tanto, el conocimiento generado al aplicar su metodología abre nuevas oportunidades para seguirse extendiendo en la búsqueda de la verdad, tan esquiva cuando se trata del estudio de los problemas referidos a realidades que competen a las ciencias sociales.

EL CAMBIO EN LA FORMA DE GOBERNAR

Hay que acomodar la acción a la palabra y la palabra a la idea.

Gabriel Alomar

Hay quienes afirman que el cambio en la lucha por el poder ha sido producto de la dinámica del proceso democrático, y no por el esfuerzo del gobierno, lo cual es una verdad a medias; debemos recordar el temor que se intentó inducir en amplios sectores mediante las campañas para las elecciones del 2004 y 2009, frente a las posibilidades de triunfo de los candidatos propuestos por un partido de izquierda abanderando principios socialistas. Las verificaciones empíricas nos llevan a concluir que si algún efecto tuvo en ciertos grupos la denominada cruzada del miedo, los recelos se han ido desvaneciendo poco a poco ante las posiciones adoptadas internamente y en las relaciones internacionales, en especial el no alineamiento con Venezuela. Tres parámetros permiten verificar lo afirmado: A) la percepción de la mayoría de la población en relación con el cambio; B) las evaluaciones de imagen del presidente Funes; C) la evolución de los resultados en los procesos electorales para elegir al jefe del Órgano Ejecutivo, parlamentarios y gobiernos locales.

Concerniente a lo primero, en la investigación 57 llevada a cabo entre el 17 y 19 de mayo 2013 por el Centro de Investigación de la Opinión Pública de la Universidad Tecnológica (Ciops), el 51.9%

de los entrevistados dijo creer que las acciones presidenciales han ido enfocadas a resolver los problemas de los más pobres, contra el 43.5% que respondió negativo; el 52.4% estuvo de acuerdo con la forma de gobernar y el 41.9% en desacuerdo. Estos datos son bastante coincidentes con los reflejados en febrero de 2014 por el Instituto de Opinión Pública de la UCA (Iudop) para evaluar el cuarto año de gestión del mandatario; al ser preguntados los encuestados en qué medida el gobierno ha tomada en cuenta las demandas de la población, las respuestas entre mucho y algo suman un 46.5%; un 60.2% afirmó percibir cambios positivos, cuando en su primer año las respuestas favorables alcanzaron el 58.3%; el 57.3% afirmó estar satisfecho con el Gobierno y 6 de cada 10 dijeron estar de acuerdo con la forma de gobernar del Presidente; el 43% respondió que sus acciones benefician al pueblo.

Por otra parte, en ambas investigaciones los problemas más acuciantes son la violencia, el desempleo y la situación económica, a pesar de reconocer cierto esfuerzo en paliarlos; a la pregunta del Ciops ¿cuáles son los tres problemas a los que el gobierno ha dedicado mayor esfuerzo para solucionar?, se obtuvo los siguientes valores: canasta básica 17.4%, delincuencia 14.3%, educación 13.5% y salud 12.9%, valores relativos que certifican la "vox populi": *"Se ha hecho algo, pero no lo suficiente"*, evidenciando la claridad del pueblo respecto a la gravedad de la situación presente.

En cuanto a lo segundo, concluido su mandato el Presidente ha resultado ser el mejor evaluado desde 1999; en la encuesta del Ciops la evaluación promedio fue de 6.5 y 6.59 según el Iudop, contrario al 5.89 de Calderón Sol, 6.45 de Flores y 5.85 de Saca. Sin embargo, al igual que sus antecesores, la tendencia ha sido decreciente, dado que en su primer año la calificación fue de

6.78. Otro dato que refuerza lo anterior es el proporcionado por la consultora Mitofsky, quien acaba de publicar el estudio sobre "La aprobación de mandatarios de América y el mundo", en el cual, el gobernante salvadoreño resultó uno de los mejor evaluados del continente, ocupando el quinto lugar con una aprobación del 67%.

En relación a los procesos electorales, los datos de las elecciones para la presidencia de la república muestran un posicionamiento al alza del FMLN. En 1994 era superado por su principal contendiente con más de Seis Cientos Mil votos de diferencia, bajando a Cuatrocientos Setenta y Cinco Mil en el 2004, hasta llegar a convertirse en una fuerza predominante en el mercado electoral a partir del 2009, aunque con diferencias mínimas. Las mismas tendencias se observan en los comicios para diputados y alcaldes; en 1997 obtuvieron 27 curules, alcanzando 35 en 2009 y 31 en 2012. En cuanto a gobiernos locales, 49 en 1997, 75 en 2009 y 85 en 2012. Considerando como un factor el natural desgaste de todo partido en el gobierno, la influencia de las transformaciones en la matriz del poder con el surgimiento del bloque político alternativo que lidera el Fmln permite presuponer un importante aporte a consecuencia del cambio en la forma de gobernar, cuya característica ha sido el que: *"las decisiones fundamentales que afectan a la economía y a la sociedad se toman en función de lo que se considera mejor para los intereses generales del país y privilegiando hasta donde es posible a la población más pobre y vulnerable y a los sectores populares en general, pero sin vulnerar los derechos del resto de sectores de la sociedad. Por lo tanto, y a diferencia del pasado no se gobierna en función de intereses partidarios o de grupos tradicionales de poder. De hecho, y por primera vez en la historia reciente del país, el gobierno no le pide*

permiso a ningún grupo de poder para tomar decisiones estratégicas, y no se permite a ningún sector social, económico o político ejercer ningún tipo de veto sobre las decisiones relacionadas con las políticas públicas". (Segovia, p.51)

Lógicamente, este accionar ha tenido su efecto en la aplicación de los principios democráticos, especialmente el referido a la búsqueda de consensos para la aprobación de las políticas públicas, respetando la autonomía gubernamental, es decir, sin imposiciones por parte de los partidos políticos ni los actores sociales relevantes, lo cual explica las pendulares fases de apoyo y contradicciones con el FMLN en las diversas decisiones del Ejecutivo, motivadas por tratarse de un candidato afiliado al partido solamente para cumplir el requisito legal, pero sobre todo por una necesidad política coyuntural de acompañar aquellas medidas que les favorecen en su esfuerzo por afianzar el liderazgo electoral o por presentarse ante la población como partido de gobierno y no partido en el gobierno, según las circunstancias.

Un contexto diferente ha prevalecido con el bloque hegemónico; Fusades, en el documento ya citado expresa: *"El mandatario deterioró gravemente el clima de concertación con el sector privado. Ésta es una de las causas a las que se atribuye la falta de resultados. Durante prácticamente todo el período presidencial, las relaciones entre los empresarios y el gobernante fueron de tensión constante y desembocaron en una ruptura en el cuarto año de gestión, estatus que se ha mantenido en los últimos doce meses. La crisis institucional y la decisión del Presidente de expulsar de las Instituciones Oficiales Autónomas a los directores designados por la Asociación Nacional de la Empresa Privada, fueron algunos de los motivos que alejaron a los empresarios del mandatario".* Y agre-

gan: "*Si bien el país mantiene un grado de libertad que garantiza a los ciudadanos, aunque de manera frágil y con intimidaciones aún latentes, el respeto de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, durante la administración que finaliza se presentaron algunas peligrosas decisiones, que permitieron un grado importante de concentración del poder político y que intentaron anular el principio republicano de separación de poderes*". (p.2)

Apelamos a la imaginación sociológica para analizar críticamente lo expuesto por esa institución; partimos del lema gubernamental: *"Unir, crecer, incluir"*, que condensa el hilo conductor del discurso presidencial al inicio del período, con un llamado a la reconciliación para construir una nación sin odio ni resentimiento, posición que hemos estimado motivada políticamente por la necesidad de despolarizar a la sociedad como condición *"sine qua non"* para impulsar el modelo socioeconómico e inducir el cambio prometido en el estilo de gobernar, invitación que puede cuestionarse tomando en cuenta su referencia en el discurso de junio 1° respecto a los causantes de la violencia estructural, y las acostumbradas reacciones de los mencionados cuanta vez se les ha endilgado la responsabilidad de la referida situación histórica.

La gestión política inicial para ser congruente con las ideas de unir e incluir fue tratar de adoptar su papel como jefe de estado, separado de los intereses partidarios *"caminando por un sendero anegado, en el que en determinados momentos él mismo ha puesto su propia cuota para dificultar la concertación. En su esfuerzo por hacer evolucionar el sistema político salvadoreño, se ve conminado por el bloque dominante con sus continuadas posiciones exigiendo políticas públicas que sean consensuadas con ellos" (Vargas, p.186)*. Un segundo accionar lo constituyó la ya referida creación en el 2009 del

Consejo Económico Social (CES); la historia se repitió, y al igual que intentos anteriores a partir del Acuerdo de Paz, dicho Consejo no logró compromisos sustanciales.

A casi dos años después de su creación la empresa privada, representada por la dirigencia de Anep, se retiró argumentado que el CES se había convertido en una institución política al servicio de un gobierno golpista, que estaba preparando un paquetazo fiscal sin discutirlo al interior del Consejo, y que propuestas como la ley de fomento no fueron escuchadas. Poco tiempo después, los empresarios miembros del G-20 anunciaron la suspensión de su participación en el Asocio para el Crecimiento, arguyendo-en declaraciones de uno de sus representantes-la necesidad de restablecer la tranquilidad y el orden constitucional.

Pasados tres meses de su retraimiento, la gremial solicitó al mandatario una reunión privada con la intención, según el director ejecutivo de la Anep, de tender puentes y eliminar la confrontación política que se había generado, pero él les instó a reingresar al CES, situación que determinó el punto de quiebre de las relaciones, acrecentándose las acusaciones mutuas y las mediciones de fuerza con acciones de represalias por ambas partes, sobresaliendo la expulsión de los representantes empresariales de las instituciones autónomas y las gestiones en Estados Unidos por miembros del "Instituto América Libre" para evitar la aprobación de los fondos del segundo Fomilenio.

La polémica en las relaciones entre el Jefe del Ejecutivo y los dirigentes de la empresa privada, que en los primeros dos años había mantenido un bajo perfil, tomó impulso, antagonismo que perduró hasta finalizar el mandato presidencial, convirtiéndose en nota de

todos los días la querella constante, las descalificaciones mutuas, la oposición a distintas propuestas gubernamentales, así como la toma de decisiones del presidente apoyando, por ejemplo, el inconstitucional decreto 743 en el intento por controlar a la Sala de lo Constitucional de la CSJ,[8] o el nombramiento de la antes denominada Diego de Holguín, de donde surgió la críptica frase *"les guste o no les guste"* al imponer nombrarla Monseñor Romero, a pesar de haberse realizado un concurso entre la población para conocer sus preferencias, en las que dicho título no aparecía entre los primeros, expresión desafortunada para un funcionario público de tan alto nivel. Ambas actuaciones pusieron en entredicho su gestión como estadista, cuestionada por algunas renuncias tempranas en su gabinete y criticada además por su decisión de nombrar de manera inmediata al sustituto del Ministro de Economía, quien presentara su renuncia un 27 de abril para hacerse efectiva a partir de mayo primero; tales actitudes fueron consideradas por muchos como consecuencias de la personalidad del mandatario, señalada como soberbia.

El pueblo por su parte percibía la disensión, por ello, cuando el Ciops preguntó cómo consideraban la relación del mandatario con la empresa privada, las respuestas de regular y mala sumaron el 64.2%; como secuela de esa incontrovertible realidad, el capital político acumulado en su período inicial se fue debilitando paulatinamente, con señalamientos por parte de los sectores opositores de irrespetar la institucionalidad y abusar del poder para beneficiar al Fmln, atentando con ello en contra de la estabilidad democrática. Con tal atmósfera, el llamado a la unidad y la inclusión se convirtió en una expresión de buenas intenciones, el dialogo se volvió im-

8 *Dicho decreto pretendía que las resoluciones de la sala de lo constitucional fueran aprobadas por unanimidad; curiosamente el Presidente apoyó la propuesta de los partidos ARENA, PCN, PDC Y GANA, mientras la empresa privada y el FMLN presentaron un recurso de inconstitucionalidad que fue resuelto favorablemente.*

posible, y la reproducción de las intervenciones de ambas partes se expandieron a amplios sectores de la sociedad en el contexto del proceso electoral que habría de culminar en el 2014, coexistiendo las posiciones encontradas ante las decisiones de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, las intervenciones del jefe de Estado en su programa sabatino "conversando con el presidente", y el incremento de todo tipo de diatribas por parte de la trilogía Anep-Fusades-Arena, con la resonancia de los medios tradicionales de difusión masiva.

Consecuentemente, el Presidente-al ver reducidas sus posibilidades de maniobra para alcanzar consensos-empleó la democracia de mayoría establecida constitucionalmente en apoyo a sus iniciativas de ley, táctica favorecida por la separación desde octubre 2009 de 12 diputados de Arena, y 3 más en el 2012, quienes declarándose independientes conformaron "a posteriori" -como ya hemos mencionado-el partido Gana. Las aprobaciones oportunas de los Presupuestos Generales de la Nación y los préstamos internacionales, así como los respaldos logrados respecto de la reforma fiscal y la ley de pensiones, son algunos de los acuerdos emanados por el cambio en la aritmética legislativa. En la proximidad del término de su mandato, la confrontación cobró matices de enfrentamiento personal, invadiendo las vidas privadas del Jefe de Estado y de sus censuradores, dando paso a las recíprocas acusaciones penales por difamación, siendo un caso muy publicitado el accidente de tránsito ocurrido en los alrededores del redondel Masferrer, supuestamente provocado por el jefe de Estado, hecho que quedo olvidado y sin resolver.

Considerando los sucesos expuestos, y otros muchos más acaecidos en torno al tema de la relación bloque dominante-mandatario,

es evidente que en la controversia existe una responsabilidad compartida entre el gobierno, la clase política y los actores sociales relevantes, de la cual más tarde o más temprano la historia se encargará de evidenciar los intereses sectoriales encubiertos detrás de la misma; consecuentemente también lo son en el efecto de un déficit de gobernabilidad democrática en el país, de acuerdo al marco conceptual adoptado y desde la perspectiva del estilo de gobernar.

La gradualidad en cuanto a la deuda de cada uno con la sociedad debe tomar en cuenta la interposición del presidente con quienes su trato se ha basado en la teoría del conflicto, o sea, el enfrentar los diversos obstáculos mediante pactos logrados dialogando y negociando para conseguir aprobaciones con mayoría simple y/o calificada en su caso, aunque posibilitados por el transfuguismo legislativo, pero también con componendas que en nada se han diferenciado de las actitudes de gobiernos anteriores, especialmente en lo referido a la nominación de cargos públicos, contradiciendo la expresión gubernamental de utilizar como criterio la denominada "meritocracia" para seleccionar a sus funcionarios.

Ante la transformación de la matriz de poder, la estrategia de modificar la correlación de fuerzas ha comenzado a convertirse en realidad, pero como se dice publicitariamente, la lucha continua, y ambos bloques seguirán en la batalla por conservarlo y acrecentarlo, manteniéndose un equilibrio inestable que continuará provocando el déficit de gobernabilidad existente, con la posibilidad de arribar a su crisis si se continua por el sendero por ahora andado. De ser así, la democracia consensual seguirá siendo sostenida sobre la base de negociaciones parciales y componendas políticas

motivadas por las exigencias coyunturales de la realidad económica nacional y la necesidad de ir aprobando medidas orientadas a superar los diferentes retos que impone la dinámica de la sociedad, especialmente aquellas que requieren mayoría simple.

Esta es la herencia legada al segundo gobierno de izquierda, insertada en un escenario electoral de diputados y alcaldes a realizarse en marzo del 2015, con unos espectadores divididos proporcionalmente casi en igualdad, hecho evidenciado con los resultados de la segunda vuelta presidencial 2014 y los porcentajes bastante similares en varias de las respuestas favorables y en contra obtenidas mediante las encuestas de opinión consultadas. Falta por ver cuál será la aritmética legislativa a partir de mayo 2015, correlación determinante en el rumbo a seguir por nuestro país a partir de entonces.

INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

El hombre es un lobo para el hombre

Tomás Hobbes

El bien común es entendido como la búsqueda permanente de una relación equilibrada entre los intereses colectivos e individuales, conceptualización que corresponde a lo que en la modernidad se discurre como una sociedad abierta; el doctor Ignacio Burgoa lo define como sigue*: "Denota la adecuada síntesis entre la postura liberal-individualista y la colectivista. En otras palabras, el Bien Común es un concepto sintético, o sea, implica la aceptación eidética armoniosa de los aciertos de la tesis y de la antítesis teleológica del Estado. Por ello, no se fundamenta ni en el individualismo ni en el colectivismo excluyentemente, y como fin verdadero de la organización y funcionamiento estatales, debe atender a las dos esferas reales que ineluctablemente se registran en la sociedad: la particular y la colectiva o de grupo".* (p.69)

El tipo ideal de dicha sociedad pretende como objetivo general lograr el desarrollo racional y constructivo de los individuos y grupos, siendo sus valores fundamentales la práctica democrática, el pensamiento libre, la responsabilidad personal, la seguridad y la justicia, postulados tendientes a evitar el abuso de poder y las acciones arbitrarias de los actores públicos y privados, fustigando la impunidad, la corrupción y el uso patrimonial de los recursos del

Estado. Para hacer realidad dichos valores se exige una participación activa de los ciudadanos, un balance de pesos y contrapesos en lo político, adecuados y efectivos controles institucionales, y reformas jurídicas acordes a la dinámica social en consonancia con la vida democrática. Lo contrario constituye la visión negativa de una pretendida sociedad abierta, induciendo inseguridad y desconfianza por parte de los ciudadanos en sus relaciones con las instituciones públicas y privadas.

Al igual que la doctrina económica liberal del siglo XIX se desarrolló integrada a la revolución industrial, el neoliberalismo del siglo XX se afianzó en su simbiosis con el surgimiento de la informática, dando paso a una nueva fase del capitalismo: la globalización. Los principios filosóficos y económicos neoliberales, a los que Hinkelammert denominó "el huracán de la globalización", constituyeron la base doctrinal para el diseño de las políticas de nuestros gobiernos entre 1989 y 2004, estimulando la cultura de la exclusión y provocando la ruptura del balance a favor de los intereses individuales, con las consecuencias socioeconómicas y políticas ya de sobra conocidas: *"Es muy importante reflexionar sobre las relaciones entre el neoliberalismo y la crisis general de nuestras sociedades, porque advertimos que, al lado de la persistencia de la pobreza y del crecimiento de la desigualdad, viejos problemas de nuestra sociedad que emergen de raíces pre modernas y modernas, toman nueva fuerza. Estamos peligrosamente empujados por una cultura que radicaliza la ambición por poseer, acumular y consumir, y que sustituye la realización de todas las personas en comunidades participativas y solidarias por el éxito individual en los mercados".* (Ibizate, p.104)

Como se ha dicho, siendo la globalización otra fase del capitalismo con el conocimiento como motor que dinamiza la economía, debemos tratar de insertarnos en ella sobre la base de un modelo que se fundamente en la búsqueda del bien común y restablezca el equilibrio entre los intereses individuales y colectivos, partiendo de la tesis que la interrelación dinámica entre lo público y lo privado dentro del Estado constituye la piedra angular para lograr el desarrollo, conjuntados en torno a una visión de país enfocada a producir un cambio cultural orientado al desarrollo del talento humano apoyando la creatividad y la innovación tecnológica; como lo confirma Andrés Oppenheimer en su investigación titulada ¡Crear o Morir!: *"Si varios países latinoamericanos ya tienen grandes reservas de mentes creativas, que son la condición esencial para las sociedades innovadoras, su gran desafío será mejorar la calidad y la inserción en el mundo de sus sistemas educativos, y crear sistemas legales mucho más tolerantes con el fracaso empresarial: El riesgo de no hacer nada será enorme y condenará a la región al atraso permanente, porque en los próximos años se producirá una extraordinaria aceleración de los avances científicos y tecnológicos que separarán aún más a los países de avanzada de los periféricos".* (p.25)

En este contexto se inserta otra parte del discurso del Presidente Funes en su toma de posesión: *"Pero la lucha por el perfeccionamiento institucional no puede ser la lucha aislada de un gobierno. Ella debe involucrar a todos los poderes y a toda la sociedad. Y tengo la certeza .que el Legislativo, el Judicial y la sociedad nos acompañarán. Este perfeccionamiento se dará no solo con la mejoría de la calidad de las políticas públicas, sino, igualmente, con la mejoría de la calidad y del grado de independencia de las*

instituciones, como también con la mejoría de las políticas y de las prácticas del sector privado".

En todas las encuestas de opinión donde se ha indagado sobre la percepción que los ciudadanos tienen acerca de sus instituciones, la visión resultante siempre ha sido bastante negativa, salvo honrosas excepciones, entre las que se encuentran la Iglesia Católica y la Institución Armada, en contraste con los partidos políticos, el congreso y la CSJ. Con relación al mandato analizado, la óptica de Fusades coincide en esa apreciación: *"la administración del presidente Funes deja muy malos precedentes en materia democrática. En los cinco años de su gestión al frente del Órgano Ejecutivo, el gobernante irrespetó el principio de separación de poderes, amenazó con incumplir varias de las sentencias de la Sala de lo Constitucional, promovió el "ventajismo estatal" a favor del partido oficial durante las elecciones presidenciales de 2014 e intimidó a sus detractores y críticos con el impulso de procesos penales, sin importarle que la ejecución de los mismos es una atribución exclusiva de otras instituciones del Estado"* (p.3)

Si bien es cierto existen hechos que respaldan lo expresado, su valoración exalta las actuaciones negativas, aún en su intento por atenuarla reconociendo algunos logros. En cuanto a los primeros, predominan los señalamientos de las crisis periódicas con la CSJ, en particular con la sala de lo Constitucional, trasgrediendo la independencia de poderes, los obstáculos para la aplicación de la Ley de la Información Pública y el incumplimiento de concretar los estratégicos proyectos del puerto de la Unión y la hidroeléctrica del Chaparral. Pero sobre todo hacen énfasis en el fracaso por controlar la creciente violencia, cuyo errático tratamiento lo atribuyen a la falta de una estrategia para enfrentarla, consecuencia

del paso por el Ministerio de Justicia y Seguridad de tres Ministros diferentes, así como de la cuestionada tregua entre pandillas, que solo sirvió para darles espacio a su reestructuración a cambio de reducir temporalmente los asesinatos entre ellos, provocando un posterior repunte en su actitud delictiva. La tormenta tóxica de esta situación nos deparó recientemente el denominado viernes negro, con un aproximado de 81 muertos solamente en ese día en todo el país, haciendo recordar la tragedia del bus incendiado hace algunos años en el municipio de Mejicanos. Referido a los logros, concuerdan con varias posiciones del gobierno, aunque difieren en cuanto a su impacto, salvedad hecha con relación a la ejecución de algunas obras ejecutadas por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y Fomilenio I.

Por parte de la población, hay un reconocimiento parcial a los planteamientos trascritos; en cuanto a lo señalado por Fusades respecto a favorecer electoralmente al Fmln, los encuestados por el Ciops consideran beneficiado al pueblo (34.2%) y al mismo presidente (27.9%) y no al partido, el cual–afirman-ha tenido una influencia sobre el gobierno equiparada entre el 45.6% que dice sí y el 46.5% que no. Convienen en aceptar el fracaso en el control de la violencia, señalando como insuficientes las actividades gubernamentales en su combate.

Para el régimen, las relaciones institucionales pasan por un cambio fundamental al asignarle a los gobernadores la representación política de la presidencia en los distintos departamentos y municipios, establecidas-declaran-independientes de colores políticos, permitiendo una dinámica de participación efectiva en la solución de los problemas sectoriales mediante la creación de espacios para la intervención de la ciudadanía dentro de los denominados Territorios de

Progreso, e instituyendo consejos conformados con miembros de la sociedad civil y del sector público, todos coordinados por los referidos gobernadores.[9] Las primeras experiencias que reportan han sido impulsadas en las regiones de la bahía de Jiquilisco, la cuenca del río Torola, el golfo de Fonseca y en los municipios de la zona norte de los departamentos de San Miguel, Morazán y la Unión, aunque sin mencionar resultados concretos.

Valoran los conflictos entre Órganos del Estado como derivados del transitar en el sendero por superar la tradicional subordinación de los otros dos al Ejecutivo; así explican la toma de decisiones de forma independiente, las cuales-a pesar de afectar en algunos casos negativamente la gestión gubernamental-han sido respetadas pero también cuestionadas, signo inequívoco-dicen-del avance democrático, y concluyen: *"Esta vieja práctica ha cesado, y en su lugar se ha promovido una política de respeto y promoción de la independencia de los tres poderes del Estado, que se ha traducido en una consolidación de la democracia ya que cada órgano toma decisiones atendiendo a sus propios criterios y mandatos, fortaleciéndose de esta manera el sistema de pesos y contrapesos".* (Segovia, p.57)

Consideran que se ha transparentado la administración de los recursos públicos, realizando informes anuales de rendición de cuentas a la ciudadanía en cumplimiento a lo establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública aprobada en el 2011, y reformando la Ley de Ética Gubernamental para investigar de oficio actos de corrupción de funcionarios y ex funcionarios; el caso más

9 *El Consejo del Territorio está conformado por 60 miembros de la sociedad civil y 60 del sector público e incluye a los alcaldes de los municipios en donde se llevan a cabo las iniciativas*

emblemático es el del ex presidente Francisco Flores, presentado a finales de 2013 por el presidente Funes, pero afirman haber enviado por parte del gobierno a la Fiscalía General de la República 75 denuncias, entre las que mencionan: 1) Bulevar Diego de Holguín. 2) Reconstrucción de hospitales. 3) Entrega irregular de propiedades de la reforma agraria. 4) Contrato CEL-Enel. Ambas reflexiones abundan en más datos de los extractados[10], aportando valiosos indicadores para una interpretación a fondo de los aspectos positivos tangibles y las percepciones negativas acerca del estatus de la institucionalidad en el país.

Si bien es cierto la institucionalidad se ha visto inmersa en variados conflictos, debemos tomar en cuenta que la democracia es una forma de gobierno instituido para procesar los mismos, pero no los elimina, dado que son parte de la vida en sociedad; la manera de resolverlos resulta determinante para establecer su estado de mayor o menor vitalidad. Sobre la base de lo que Weber denomina "sentido mentado subjetivo", es decir, las intenciones no declaradas, y algunas acciones ejecutadas o evidencias, puede interpretarse que en sus inicios el gobierno se decantó por la intencionalidad de respetar la institucionalidad, cumplir los compromisos en cuanto a regirse bajo el orden constitucional y el Estado de Derecho, así como impulsar el consenso con todas las fuerzas políticas y actores relevantes; con el transcurrir de los meses las demandas por parte de los diversos sectores se fueron propagando, convergiendo posiciones de beneplácito y disconformidad, como se verifica con los planteamientos de Fusades y las encuestas de opinión, raíz del consecuente debilitamiento de las

10 *Para conocer más en detalle la posición gubernamental leer el apartado del libro "El camino del cambio en El Salvador, creando las bases de una sociedad incluyente y equitativa", que inicia en la página 50 y concluye en la 60. Además hay amplia explicación del Sistema de Protección Social Universal en el Plan quinquenal de Desarrollo 2010-2014, pp.63-72*

relaciones de independencia e interdependencia institucional a causa de las reiteradas contradicciones en la interpolación de los intereses entre los sectores público y privado, e incluso entre organismos de los mismos sectores, como también de la transformación del mandatario desde su papel de estadista hacia una actitud confrontativa, exacerbando dichas contradicciones.

Por ello consideramos que a este nivel existe una crisis de gobernabilidad, la cual se da cuando el sistema presenta una proliferación de anomalías, esto es, una difusión por los desequilibrios entre demandas y capacidad de respuesta, independientemente de las causas que los provocan, siendo algunos hechos relevantes y recientes: A) Los conflictos entre los tres órganos de Estado. B) Los emplazamientos de los maestros por el atraso en el cumplimiento de las políticas educativas, así como por la infraestructura escolar en mal estado. C) Los reclamos de sus proveedores de bienes y servicios por la dilación en sus pagos. D) Los paros en instituciones de salud por la falta de medicamentos. D) La tardanza en la elección de funcionarios de segundo grado. F) Los madrugones legislativos G) los problemas de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos. H) las variadas manifestaciones políticas de distintas comunidades por la falta de agua. I) Los señalamientos al Ministerio de Justicia y Seguridad por la incontrolable existencia de extorsiones y cobros de renta. J) Los señalamientos del retraso en la administración de justicia y la rápida solución de casos con tinte político. K) Las dificultades de paso por las aduanas del país .L) La postergación en la aprobación de leyes importantes.

La persistente polarización ha germinado la aspiración en la población de la reconciliación como única salida a la búsqueda del bien común mediante la construcción de un plan de país, pero tam-

bién ha incrementado la desconfianza en la clase política y en muchas de nuestras instituciones, en especial las que dicen representar a la empresa privada y a los votantes, los miembros del parlamento, los responsables de la administración de justicia, y todo el aparataje que constituye el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, generando un ambiente de acrecentamiento del conflicto social expresado en acciones de protesta utilizando los distintos medios de difusión, la toma de calles, el cierre temporal de oficinas gubernamentales, huelgas y las repetidas demandas de inconstitucionalidad y denuncias en materia política.

Este escenario exige una profunda reflexión que debe partir de un "mea culpa" acerca de la situación imperante, con la determinación de reformular los principios de la convivencia pacífica, entre ellos, la igualdad de oportunidades independientemente del género, su filiación política, el estatus económico-social o su edad, y dinamizar nuestro aparato productivo en beneficio de todo el conglomerado y no solo de los más cercanos al mismo, metas que son posibles de alcanzar si se realiza un esfuerzo solidario para enfrentar y superar las limitaciones culturales y sistémicas que obnubilan la visión de los individuos e impiden la funcionalidad de la estructura con sus falencias de larga data. Transcurridos casi 23 años de firmado el Acuerdo de Paz, rediseñar las instituciones es una necesidad imperiosa para ajustarlas al entorno vigente, acción crucial para impulsar un modelo económico por y para El Salvador, tomando en cuenta sus particulares características.

Por ahora, y sobre la base de la realidad dominante, caracterizada por la lucha e integración de los intereses individuales y colectivos, la conflictiva dinámica institucional legada al nuevo gobierno puede desembocar en la reproducción de un grave trance

que afecte la democracia y sus principios si no se impone la finalidad y los fines constitucionales del Estado, desenlace que vendría a dar la razón a Tomás Hobbes al afirmar que *cuando las fuentes de placer deben compartirse con otros o interfieren con sus deseos, el ser humano entra en guerra con los demás,* de donde surgió esa frase que constituye el hilo conductor de su obra "Leviatán": *"El hombre, es lobo para el hombre"*

LA MACROECONOMÍA

La avaricia es corruptora de la fidelidad,
de la honradez y de todas las demás virtudes.
Salustro

En América Latina, la alternabilidad en el control del Ejecutivo por la vía electoral ha venido siendo alterada de manera discontinua por mandatarios surgidos de golpes de estado, sobre todo contra aquellos jefes de Estado que en determinado momento han manifestado un pensamiento económico diferente al de la clase hegemónica, estimulando reacciones encontradas con sus propuestas encaminadas a impulsar las transformaciones estructurales comprometidas por los gobiernos de turno; esta es la explicación general de las luchas libradas por muchos gobernantes de nuestro continente el siglo pasado y el presente, sin ignorar en cada caso sus particulares especificidades y las condicionantes externas. Referido a El Salvador, son sucesos emblemáticos los del Doctor Manuel Enrique Araujo (1911-1913), el Ingeniero Arturo Araujo (1931), el Coronel Oscar Osorio (1950-1955), la denominada Junta Revolucionaria de Gobierno luego del golpe de estado en contra de José María Lemus, el Coronel Julio Adalberto Rivera (1962-1967), el Coronel Arturo Armando Molina (1972-1977), la junta revolu-

cionaria de gobierno conformada después del golpe de estado al General Romero (1979) y la presidencia del Ingeniero José Napoleón Duarte (1984-1989).

Es necesario tener en cuenta esa realidad para poder revelar los resultados en el aspecto socioeconómico y comprender los obstáculos enfrentados al tratar de cumplir las reiteradas manifestaciones de buena voluntad del presidente Funes, de las cuales hace eco la segunda parte del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, que en su numeral 46 dice: *"El Plan Quinquenal de Desarrollo se sustenta en una visión de país de mediano y largo plazo cuyo horizonte es el año 2024, es decir, un período de quince años que equivale a tres gestiones gubernamentales, incluida la actual. El gobierno de la república comparte el punto de vista del Consejo Económico y Social sobre la posibilidad de emprender, en dicho lapso, una transformación sustantiva de El Salvador, de manera que a finales del primer cuarto del siglo veintiuno esté en camino de convertirse en otro país, en uno mejor, con una economía pujante, integrada y diversificada, con una estructura social equitativa e inclusiva y con una democracia fortalecida y consolidada, en donde las mujeres y los hombres, sin distinción alguna, puedan desenvolverse como seres humanos en un ambiente de paz y prosperidad".*

Los tradicionales detentadores del control del Estado recurrieron al usual discurso de sus recelos políticos hacia el Fmln, partiendo de la dualidad capacidad-incapacidad, actitud que hacía presagiar un entorno hostil para poder impulsar las medidas coyunturales necesarias con el fin de afrontar el impacto de la crisis mundial, y las consideradas estructurales encaminadas a promover un modelo alternativo que permita fundar las bases para ir superando los problemas de pobreza, desempleo y exclusión, encausando al

país por el sendero del mundo globalizado mediante el crecimiento y desarrollo sobre la base de un progresivo aumento de la producción interna.[11]

La utopía de *"Un El Salvador mejor es posible"* hizo renacer la esperanza en una significativa parte de la sociedad, pues era incuestionable su desencanto ante un contexto en donde la alternativa para mejorar su calidad de vida continuaba siendo buscar el mito del *"Sueño Americano"*, dado que internamente el contexto presentaba un modelo económico agotado, la fragmentación familiar, la violencia creciente, una agresividad social e individual manifiesta, una producción interna superada por el consumo, la dependencia de las divisas obtenidas por las remesas de nuestros compatriotas en el exterior, el crecimiento del sector informal tomándose las calles, en fin, un escenario desalentador, con un país inseguro, sin la inversión necesaria, violento y polarizado, condiciones agravadas por la corrupción del tejido social y político, provocada por el narcotráfico, el lavado de dinero y la ética del tener.

El grupo de análisis conformado por el candidato del Fmln hizo sus propio diagnóstico acerca de las dificultades a encontrar en el arresto por cambiar el rumbo: *"Se previó que el nuevo gobierno enfrentaría un entorno potencialmente adverso para la inversión privada: persistía la crisis económica internacional, regional y nacional; existían reservas y temores por parte de los sectores empresariales hacia el FMLN y había incertidumbre, entre los grupos de poder económico, derivada de su pérdida de control sobre el*

11 *De acuerdo a datos del BCR-el PIB crecería desde el 1% en el 2010 hasta el 4% a partir del 2013, meta condicionada a la recuperación de la economía mundial, y complementada con las proyecciones siguientes: A) Aumento de las exportaciones en promedio cercano al 8% anual. B) Tendencia de las importaciones a mantenerse aproximadamente en el mismo nivel que las exportaciones. C) Una tasa de inflación promedio del 2.8%*

gabinete de gobierno-especialmente el gabinete económico-. Además, surgieron diferencias durante la campaña electoral entre el candidato presidencial y algunos miembros de la dirigencia del FMLN en lo concerniente a temas sensitivos para los empresarios, como es el caso de la dolarización, los tratados de libre comercio, los controles de precios y las relaciones internacionales, en particular con los Estados Unidos y Venezuela". (Segovia, ps.20 y 21).

A pesar del sombrío ambiente y la visualización de negros nubarrones en el horizonte, la población, en su interpretación pragmática de la realidad, expresaba una perspectiva basada implícitamente en la tesis del pesimismo crítico de Bobbio; en el ya citado informe del 2013 acerca del desarrollo humano en El Salvador presentado por el Pnud, investigación que implicó un proceso de consultas a más de cuatro mil quinientos entrevistados en diferentes sectores sociales, se concluye lo siguiente: *" El mensaje recibido de la gente es que la sociedad salvadoreña, pese a avances y mejorías importantes sigue siendo injusta, debido a que "en la carrera por alcanzar el bienestar no coloca a todos sus hijos e hijas en el mismo lugar en la línea de salida, ni premia equitativamente sus esfuerzos. Por ello, no es de extrañar que muchas personas consultadas expresaran creciente pesimismo ante un futuro que perciben cada vez más incierto.".* Más adelante dicen*: "El Salvador del siglo XXI cuenta con oportunidades únicas que le permitirán caminar hacia la construcción de una sociedad prospera y libre. Entre las principales se encuentran: La existencia ampliamente expresada de la necesidad de un cambio de rumbo, en la que coinciden personas y grupos de los más diversos signos ideológicos y estratos socioeconómicos".* (ps.4 y 5)

Logrado el triunfo electoral, el gobierno inició su gestión económica con el aliciente de una América Latina regida predominantemente por mandatarios de variadas tendencias identificadas con directrices de izquierda, lo cual hizo prever una oportunidad de alianzas para lograr apoyos políticos y financieros, supuesto evidenciado con el soporte internacional recibido para enfrentar- a partir de los primeros meses de mandato-los efectos negativos provocados en lo económico-social por los previsibles eventos naturales dado el uso irracional de sus recursos: A) La baja presión denominada Ida (2009); B) Las tormentas tropicales Agatha, Alex y Mathew, las tres en el 2010; C)La depresión tropical 12E del 2011. Según un informe fechado octubre de 2011 y elaborado conjuntamente con la participación de especialistas en diversas instituciones del gobierno y el apoyo técnico de la Cepal, la última depresión causó daños por un valor de un poco más de 840 millones de dólares, provocando pérdidas en infraestructura, vivienda y salud por un 43% del monto total, y el resto en el sector productivo, siendo las actividades agrícola, de ganadería y pesca las más afectadas (134.5 millones).[12] La gravedad de la situación obligó al gobierno a decretar en octubre de 2011 el estado de emergencia nacional por 60 días, conjuntamente con el de calamidad pública promulgado por la Asamblea Legislativa para los departamentos de La Paz, Usulután y Ahuachapán.

Este escenario, que dicho sea de paso tocó vivir en otros períodos presidenciales, exigió ingentes esfuerzos para la implementación de políticas anticrisis, dilatando los cambios estructurales; desde el punto de vista macroeconómico, el efecto general ha sido una

12 *De acuerdo a lo publicado en el estudio "El camino del cambio en El Salvador", los cinco desastres naturales causaron 244 muertes, afectaron a más de medio millón de personas, y se albergó a 86 mil. Agatha y la 12E ocasionaron daños y pérdidas por 1,267.3 millones de dólares, equivalentes al 5.9% del PIB*

tasa de crecimiento del PIB constantemente menor al 2%. Según una evaluación hecha por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 2013, al término del año 2012 nuestro país tuvo un crecimiento del 1.5%, igual al del 2011, y concluye: *"Tras la crisis de 2008-2009, la economía salvadoreña ha crecido lentamente como resultado de la baja inversión y el impacto de choques climáticos".*

Con relación a las finanzas públicas, los efectos hicieron sentir su impacto en el 2009; según datos del Banco Central de Reserva (BCR), al término del año los ingresos por remesas familiares se redujeron en aproximadamente el 9% con relación al 2008, las exportaciones tradicionales se contrajeron 5% y casi 13% las no tradicionales. Su secuela para el Estado fue la mengua de los ingresos tributarios, aumentando con ello el déficit fiscal, que representó para entonces el 5.6% del PIB, obligando al gobierno a obtener nuevos empréstitos para poder cubrir su presupuesto, con lo cual la deuda externa pasó del 39.7% al 49%. Dos medidas inmediatas fueron implementadas: 1) Lograr la aprobación de reformas a la legislación tributaria con el fin de controlar mejor la evasión y la elusión fiscal, así como el contrabando. 2) Firmar un acuerdo precautorio por 800 millones de dólares y para tres años con el FMI, fondos que podrían ser empleados en caso de emergencia siempre y cuando las condiciones económicas globales y/o del país lo demandaran.

Para enfrentar la complicada situación financiera, el Ministerio de Hacienda diseñó la política fiscal 2010-2014, fijándose como objetivos: A) Incrementar sustancialmente la recaudación tributaria. B) Mejorar la calidad y composición del gasto público corriente. C) Incrementar de forma gradual los niveles de inversión pública acorde a las necesidades de los sectores productivos y sociales. D) Reducir el déficit fiscal del sector público no financiero en el mediano plazo, de tal manera que la necesidad de financiamiento sea menor año con año. E) Mantener el nivel de endeudamiento

público en concordancia con los estándares internacionales. En el documento se establecieron como metas específicas en relación al PIB: 1) Elevar la carga tributaria del 13.4% al 16.9% al llegar al final del período 2) Lograr que el gasto total represente constantemente un aproximado del 21.1%, con el 17.9% en gasto corriente y el 3.2% en inversión pública. 3) Superar la tendencia negativa del ahorro corriente, que el 2009 fue de -1.4%, elevándolo al 3.1% concluido el 2014. 4) Cerrar el quinquenio con una deuda pública equivalente al 45% 5) Reducir el déficit fiscal del 5.6% en 2009 al 1.7% en 2014:

Cuadro No.1

Indicadores macroeconómicos y financieros

(Los datos porcentuales establecen la relación con respecto al PIB)

indicadores	2009 (2)	Metas 2014 (2)	2011 (2)	2012 (2)	2013* (2)	Metas 2014 (1)
PIB (millones de $)	20661	26376	23139	23864	24882	26376
1) PIB (%)	-3.1	4.0	2.2	1.9	1.9	2.6
2) inflación (%)	-0.2	2.8	5.1	0.8	2.7	3.2
Exportaciones(Millones)	3864	7467	6474	6767	7055	7467
3) exportaciones (%)	18,7	28.3	28.0	28.4	28.4	28.3
Importaciones (millones)	6839	12417	10797	11096	11571	12417
4) importaciones (%)	33.1	44.7	46.7	46.5	46.5	47.1
5) Inversión pública (%)	2.8	2.9	2.7	3.0	3.2	3,7
6) Ingresos tributarios (%)	13.4	16.9	15.1	15.4	15.9	16.2
7) Gasto corriente (%)	18.4	17.3	19.0	18.6	19.2	18.2
8) Ahorro corriente (%)	-1.4	2.9	- 0.2	0.9	0.8	1.2
9) Deuda pública (%)	49.0	47.9	51.6	56.5	56.2	55.6
10) Déficit fiscal (%)	5.6	1.8	3.9	3.4	4.2	3.6

(1)Elaboración propia con datos tomados del documento marco fiscal de mediano plazo (ps.34, 35, 39)

(2)Elaboración propia con datos tomados del documento titulado "mensaje del proyecto de presupuesto 2014 (psi, 6, 7, 9, 10, 18, 21)

**Datos estimados para el 2013*

Emitir un juicio definitivo sobre las razones para explicar el porqué del frágil comportamiento de la economía salvadoreña en su relación metas versus logros al término del período es una tarea compleja; por ahora hemos de presentar algunas aproximaciones preliminares con el fin de aportar elementos que contribuyan a profundizar en un futuro cercano sus causas y efectos, para lo cual hemos elaborado el cuadro 1, cuyos datos deberán ser contrastados con otras cifras en un análisis más específico, pues hemos de reconocer que al revisar diferentes documentos encontramos algunas divergencias con los que hemos recopilado, aunque en varios de ellos las variaciones no son tan significativas.

En un primer acercamiento, se hace evidente que la realidad se impuso a las buenas intenciones plasmadas en las metas fijadas inicialmente, obligando al gobierno a realizar sustanciales ajustes a sus proyecciones originales; como puede verse, en el presupuesto del 2014 los objetivos macroeconómicos y del Sector Público no Financiero (Spnf) establecidos al inicio del período de gobierno fueron sustancialmente modificados; para el caso, la tasa de crecimiento del PIB, fijada inicialmente en el 4% al concluir el mandato, se ajustó al 2.6%; situación similar observamos con la totalidad de los indicadores seleccionados, resaltando en especial los valores relativos de la tasa de inflación, la deuda pública y el déficit fiscal, por sus efectos en el resto del sistema como por la dimensión de los ajustes. En términos de tendencias, es indudable la recuperación macroeconómica a partir de la comparación con el estado de los indicadores a finales del 2009, aunque insuficiente para responder a la realidad imperante:

El incremento en los ingresos fiscales posibilitó impulsar las políticas del plan anticrisis e iniciar acciones establecidas en el Sis-

tema de Protección Social Universal, cuyo símbolo emblemático lo ha constituido el proyecto "Ciudad Mujer", conjuntamente con algunos programas como el de comunidades solidarias rurales y urbanas, el PATTI (apoyo temporal al ingreso), la atención integral de las personas adultas mayores, y la entrega por parte del ISTA de 48,273 escrituras de propiedad a campesinos en el espacio temporal que media entre el 2009 y el 2012, tierras que les fueron entregadas con la Reforma Agraria de 1980-84 y permanecían en un limbo jurídico desde entonces a pesar de poseer su dominio.

El proceder creciente de la carga tributaria es consecuencia del combate a la evasión y a la elusión, así como al contrabando, conjuntamente con ciertas medidas orientadas a racionalizar la asignación de los subsidios y la eliminación de algunas exoneraciones y exenciones, evolucionando de una relación del 13.4% sobre el PIB en 2009, al 15.9% en 2013. A pesar de esa tendencia, el déficit fiscal ha tenido un comportamiento progresivo, e incluso, muy superior a la meta fijada, la cual era del 1.8% del PIB, estimándose cerrar en el 2013 con una relación del 4.2%. Esta situación ha obligado al gobierno a continuar por la senda del endeudamiento, pasando del 49% del PIB en el 2009 a un poco más del 56% en el 2013, proyectándose una nueva meta para el 2014 del 55.6%, cuando inicialmente se proponía el 47.9%. Nos parece que el resultado anterior, más que ser producto del aumento en el gasto corriente, que el 2009 representó el 18.4%, y entre el 2011-2013 se ha mantenido en un promedio del 18.9% del PIB, tiene otras causas: 1) La debilidad del aparato productivo, cuyo déficit comercial en la relación exportaciones-importaciones al 2012 era de 4.3 millones de Dólares y en 2013 llegó a 5.3 millones, cuando el estimado era de 4.5 millones. 2) Las erogaciones en la inversión social dentro de los planes anticrisis y Protección Social Universal, que según

declaraciones ofrecidas por el gabinete económico del gobierno en marzo del 2014, implicaron hasta el 2013 la suma de Mil Doscientos Diez millones de dólares.

En síntesis, la macroeconomía salvadoreña ha mostrado un leve crecimiento pero sin superar su histórica debilidad estructural, por tanto, sus causas deben ser estudiadas a partir de los modelos y políticas implementadas desde nuestra vida independiente, tomando en cuenta que a partir de una perspectiva de largo plazo, el comportamiento del PIB muestra una intermitente inestabilidad; en las décadas de los años 50 y 60 pasamos de una tasa del 4.7% al 5.6%, iniciando su proceso de desaceleración a inició de los años setenta, en medio del creciente clima de efervescencia social y política. Solo en la primera mitad de los noventa alcanzó la segunda tasa de crecimiento más alta en América Latina (5.9%) después de Chile, y a partir de 1995 la dinámica comenzó a experimentar una marcada contracción, y se ha profundizado en los últimos años, al punto que nos hemos visto relegados al quinto lugar entre los cinco países centroamericanos. Nos parece, por tanto, que lo sugerido es la forma acreditada para responder a una de nuestras interrogantes iniciales: ¿Por qué no crece sustancialmente la economía salvadoreña y está tan rezagada a nivel latinoamericano en general y centroamericano en particular?

Avanzamos algunas tesis sobre la base de los resultados obtenidos por el actual gobierno y las lecciones aprendidas desde la academia en estudios anteriores. La premisa fundamental parte de la influencia de condiciones externas e internas; hay que recordar la alta dependencia de los precios en el mercado internacional para

nuestras exportaciones tradicionales, así como la incidencia de los sucesos geopolíticos y económicos a nivel mundial, en especial en nuestra relación con los Estados Unidos; la memoria histórica evoca los efectos de la depresión de 1929, la bonanza de los precios del café en los años 50, la crisis de los 70 por la subida de los precios del petróleo, y las más recientes contracciones económicas que a partir del 2008 afectaron a los estadunidenses.

Internamente, a pesar de las intermitentes acciones políticas antidemocrática, el espacio temporal post-independentista y hasta finales de los 60 puede considerarse con cierta estabilidad económica, salvadas algunas excepciones; a partir de entonces, la apertura democrática del pluralismo partidista, hasta entonces dominado por los partidos oficiales, nos fue arribando a la polarización ideológica entre el bloque dominante y su enemigo principal actual, convirtiendo en inviable un acuerdo de país a consecuencia de las contradicciones y conductas impropias para competir de la clase política y los actores sociales relevantes, como lo hemos venido insistiendo.

Otro factor lo constituye la cada vez mayor preponderancia del sector terciario o de servicios sobre el PIB, en detrimento de la inversión en el área industrial y el cuasi abandono de la agricultura en favor de la actividad maquilera, lo cual nos ha hecho más vulnerables a las crisis externas debido a una economía dolarizada, sostenida sobre actividades improductivas que incentivan el consumo, tal como lo demuestra el cuadro siguiente:

Datos en Millones de dólares

Año	2009	2010	2011	2012
Consumo	21083	22281	24210	25222
PIB	20661	21215	22617	24344
%	102	105	107	104

Elaboración propia con datos del diagnóstico de las finanzas públicas de El Salvador, presentado por el Ministerio de Hacienda en noviembre del 2012

Esta cultura consumista ha sido estimulada por los tratados de libre comercio y la consecuente apertura externa con la progresiva desgravación arancelaria a las importaciones; en el 2012 el nivel promedio era del 3.8%, una de las más bajas de América Latina, política que ha tenido continuidad en el gobierno del Presidente Funes, por lo cual algunos críticos consideran que el modelo implementado ha sido una prolongación del neoliberalismo de los anteriores gobernantes.

Un efecto de estos convenios es desalentar la inversión interna, por cuanto la producción nacional se ve desplazada por los bienes importados, a la vez que comprime el ahorro y lógicamente hace creciente el déficit comercial, provocando una baja tasa de crecimiento, con sus aciagas secuelas por la pérdida de empleos, el crecimiento de la economía informal o subterránea, y la dinámica perversa del denominado círculo de pobreza, sustentado sobre una educación de muy mala calidad y baja cobertura.

El no haber enfrentado en su oportunidad la tesis de la liberalización tomando en cuenta las asimetrías entre los países firmantes de los tratados, es otra de las razones del débil crecimiento y constituye otra evidencia para explicar por qué el gobierno actual ha visto dosificados sus resultados; en cuanto al compromiso de generar cien

mil empleos en los primeros 18 meses solo se lograron un poco más de 107 mil en los cinco años, de los cuales aproximadamente 25 mil correspondieron al sector público; referido a la promesa de campaña de construir once mil viviendas, solamente se construyeron 2,579, a lo que debemos agregar el estancamiento en los dos proyectos estratégicos: el funcionamiento del puerto de la Unión y la construcción de la hidroeléctrica del Chaparral.

Contrastando los temores manifiestos por parte del poder económico tradicional -articulados en las diversas campañas electorales- con los datos expuestos en un apartado anterior respecto de las votaciones alcanzadas por los dos grandes partidos contendientes, así como las elevadas expectativas económicas gubernamentales expresadas en el Plan de Desarrollo 2010-2014 comparadas con los resultados obtenidos, podemos discernir que ni los unos ni las otras se cumplieron; sin embargo, pese a la debilidad de la estructura financiera y los magros avances macroeconómicos, la semilla para construir una sociedad más justa, equitativa, solidaria y verdaderamente democrática está sembrada en una tierra fértil de población joven[13] y en edad de trabajar, históricamente descuidada por el Estado y la sociedad para formarla con una educación de calidad y sin las oportunidades para ser ciudadanos de bien. Mucha de esa población considerada económicamente activa (PEA) está subempleada o desempleada; de acuerdo a datos del estudio del PNUD, en el 2013 20 de cada 100 integrantes de la PEA gozaban de trabajo decente[14],

13 *Según el censo del 2007 la población en edad de trabajare(entre 15 y 64 años) era el 59.3%; para el 2009 pasó a ser el 68.5% según la encuesta de hogares para usos múltiples de la Digestyc*

14 *Definen el trabajo decente como aquel que ofrece remuneración justa, protección social para el trabajador y su familia, buenas condiciones y seguridad en el lugar de trabajo, posibilidades de desarrollo personal y reconocimiento social, así como igualdad en el trato para hombres y mujeres*

existía una tasa de desempleo estable del 10% en promedio y un subempleo del 43%, que en la zona rural rondaba el 65%. Entre el 2004 y el 2009 la pobreza total paso de 35.2% a 37.8%; si la meta menos optimista era reducirla al final del quinquenio en un 12%, el dato debió andar por el 26%, sin embargo, al 2012 se reportó un 34.5%, muy alejado del compromiso gubernamental.

Intentar soluciones ha implicado negociaciones con los organismos internacionales, en especial con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, aceptando condicionamientos que mueven a señalar al gobierno como un continuador de las políticas de los regímenes de derecha, con la variante de aplicar políticas públicas de carácter social consideradas de corte asistencialista, que pueden perder continuidad al no ser financiables en el tiempo si persistimos en "regalar el pescado en lugar de enseñar a pescar", y se insiste en los recelos para enfrentar el reto de modificar el modelo económico vigente, basado en un crecimiento artificial impulsado por el sector servicios, la exportación de personas y la generación de divisas mediante el ingreso de las remesas, con las cuales se paga parte de las importaciones, se incentiva el consumo y se mantiene un crónico déficit comercial.

Por supuesto que queda mucho camino que andar y decisiones trascendentales que tomar para romper ese círculo vicioso e imponer uno virtuoso sobre la base de la experiencia ganada en tratar de cambiar el rumbo, tomando en cuenta que las calificaciones del país ante la comunidad internacional son desalentadoras; los indicadores del Banco Mundial, el Foro Económico Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Fundación Heritage y Transparencia Internacional nos han dado las siguientes valoraciones:

indicadores/años	2009	2012	2013
A) Competitividad	77	101	
B) Índice de Desarrollo humano	0.66	0.67	
C) Libertad económica	33		53
D) Percepción de la corrupción	84	83	

Los valores de A), C) y D) se refiere a lugar o puesto sobre el total evaluado

Respecto a la percepción de la corrupción la nota fue de 3.8 sobre 10

Como puede observarse, nuestro país ha retrocedido de manera significativa en aspectos básicos para avanzar hacia un nuevo modelo, por tanto, su evolución orientada a mejorar la calidad de vida de la población revela en cinco años un cambio que puede traducirse-tomando en cuenta el espacio temporal-en un estancamiento del desarrollo humano.

Recordemos que Libertad y Democracia son componentes básicos para el progreso, pero lo es también el Estado como ente regulador de ambos. Hoy se reconoce que la aplicación dogmática en el mundo globalizado del "dejar hacer, dejar pasar", generó la contradicción de un universo de opulencia y de miseria sin precedentes. Si se pretende cumplir con la finalidad de la política, esto es, lograr el bien común, un requisito primordial es superar el privilegiar lo individual sobre lo social y la macroeconomía sobre la microeconomía en la medición de resultados. Nuestra vivencia es un referente histórico particular de la validez de lo sucedido a nivel planetario; el neoliberalismo en El Salvador hizo privativa la evaluación de los indicadores macroeconómicos, con el costo social de una profundización de la pobreza, el desempleo y muchas otras necesidades básicas de la población, retardando el desarrollo humano e incumpliendo el mandato constitucional formulado en el artículo 246: *"El interés público tiene primacía sobre el interés privado"*

La historia se encargará de emitir su veredicto final, la ciudanía ha expresado el suyo. En el 2011, el Ciops realizó su encuesta de opinión 53; ya para entonces la población percibía que la economía y la delincuencia eran problemas graves, en especial este último, afirmando el 82.3% de los encuestados que la sociedad estaba dominada por ese flagelo social, y respondiendo un 47.6% que la violencia se había incrementado con relación al gobierno anterior. Por otra parte la opinión acerca de la forma de gobernar del presidente estaba muy dividida, con un 50.1% que respondió de manera favorable y un 48.6% manifestando que era incorrecta. En la encuesta de la UCA ya citada, 35% de los encuestados dijo que el país mejoró, igual que quienes respondieron que empeoró, a los que se suman un 30% que afirmaron que sigue igual. Consideran como fracasos del gobierno: 6% la economía, 5.9% la tregua, 4.3% el desempleo.

Nosotros-por ahora-opinamos que la débil evolución de la economía ha contribuido a la persistencia de un déficit de gobernabilidad democrática en este tema, pero a pesar de todo, hay una embrionaria evolución que permite dosificar el pesimismo crítico, en el entendido que la transición ha creado condiciones para llevar adelante un plan de país, y que esa debería ser la intencionalidad fundamental del nuevo gobierno, tratando de capitalizar lo bueno, lo malo y lo feo sucedido en el período 2009-2014. Ojalá sea esa la apuesta del partido en el gobierno, del resto de la clase política y de los actores sociales relevantes, pues de lo contrario hemos de repetir la triste historia de oportunidades perdidas; para mientras, la duda metódica nos hacer recordar un conocido proverbio chino: *"Las grandes caminatas comienzan con un paso"*

EL DESARROLLO HUMANO

Vivir es luchar.
Seneca

Desde 2001 el Pnud viene realizando en el país estudios sobre el tema de este apartado, el cual definen en su glosario del llevado a cabo en el 2010 como *"proceso de ampliación de las oportunidades de las personas y fortalecimiento de sus capacidades para llevar al máximo posible lo que cada sujeto puede ser y hacer"(p.19);* para medirlo se ha creado un índice conformado por tres grandes dimensiones y diferentes indicadores dentro de cada una: A) vida larga y saludable, que considera la expectativa de vida como fuente de otros indicadores. B) Conocimientos, que combina el nivel de analfabetismo con la tasa de matrícula en los distintos niveles de la educación. C) Nivel de vida digna, que incluye variados perfiles de salud, vivienda, seguridad alimentaria, entre otros. La última investigación corresponde al 2013 y sobre la base de sus resultados y de los anteriores se preguntan: ¿Por qué El Salvador no ha alcanzado un desarrollo alto para sus habitantes?

La respuesta es complicada, pero nuestra hipótesis general es que el deficitario desempeño del Estado en el cumplimiento de su

responsabilidad social y constitucional con la colectividad es consecuencia de una tradición cultural basada en los intereses individuales motivados por la ética del tener, y una práctica de convivencia con relaciones sectarias fundamentadas en el estatus económico, que hace recordar la frase de Moliére *"El dinero es la llave que abre todas las puertas"*, lo que en el caso salvadoreño ha sido determinante para establecer la forma de organización social, con su secuela de permanente violencia estructural a consecuencia de haber relegado el desarrollo humano y sus libertades fundamentales a un plano complementario, lo cual explica el comportamiento de la inversión en el capital humano a través de los años; para el 2005 era solo el 2% del total presupuestado para el desarrollo social, y para el 2012 representó el 42.6%. Si-como hemos mencionado-la libertad es uno de los principios básicos de la democracia, reafirmamos otra de las tesis planteadas al principio: "*Una democracia llena de pobres es una pobre democracia*", que le niega a las mayorías la posibilidad de elegir su búsqueda de una vida digna.

El primero de los acuerdos para lograr la terminación definitiva del conflicto armado fue rubricado en la capital de Costa Rica el 26 de julio de 1990, mencionándose una serie de compromisos para el respeto y garantía de los Derechos Humanos de primera generación. Firmada la paz, se avanzó en el cumplimiento de las acciones acordadas entre las partes, reduciéndose significativamente las desapariciones, ejecuciones sumarias, secuestros y otras actitudes violatorias de los derechos civiles, signo inequívoco de avance político. Pero la Democracia requiere de otros elementos para poder cumplir con el mandato que dio origen a la figura del Estado de la modernidad, el cual ha recogido la constitución de 1983 en su artículo primero: "*El Salvador reconoce a la persona humana como*

el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, la seguridad jurídica y del bien común. En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social".

El nivel de cumplimiento de los deberes establecidos acerca de los derechos humanos de segunda generación muestra cifras alarmantes para el universo en general y Latinoamérica en particular; diversos organismos internacionales han activado la voz de alerta acerca del déficit social reflejado en los indicadores de desarrollo humano; El Papa Francisco denunció la iniquidad y desigualdad existentes en el mundo actual. El ciudadano común expresa en múltiples encuestas de opinión sus preocupaciones por el desempleo, los bajos salarios, la pobreza, la inestabilidad laboral, las dificultades para el acceso a la salud y la educación, la corrupción generalizada y el desequilibrio emocional por la inseguridad, entre otras inquietudes. He aquí una deuda histórica en América Latina, constituida en otro desafío que pretendió enfrentar el gobierno del presidente Funes, previo reconocimiento de la realidad a superar: *"En el ámbito social, se anticipaba que la llegada del primer gobierno de izquierda al poder generaría enormes expectativas de cambio que se traducirían en un aumento de las demandas sociales por muchas décadas postergadas, sobre todo de parte de los sectores organizados, que además reclamarían una mayor participación en la toma de decisiones de política pública. Esta situación coincidiría con un aumento de la pobreza y la marginalidad provocada por la disminución de las remesas familiares a causa de la crisis en Estados Unidos; por el aumento del desempleo, derivado de la caída de la producción nacional; por la existencia de un deficiente sistema de servicios sociales básicos, sobretodo en el ámbito de la*

salud pública y por la ausencia de una política social efectiva que protegiera a la población más vulnerable del impacto de la crisis económica". (Segovia, p.21)

Decir que nunca se hizo nada en nuestro país con relación a la implementación de políticas públicas sociales es darle la espalda a la realidad, independientemente de la visión con la que han sido aplicadas; estimamos cinco momentos dentro de nuestra evolución histórica. El primero se inicia con la independencia y abarca hasta 1950, período en el cual se dictaron medidas paliativas a las necesidades de las mayorías, consideradas de corte filantrópico. El segundo se genera a partir del Estado de Bienestar, cuyas acciones significaron un salto de calidad respecto del que le antecedió y representa el esfuerzo más exitoso de este proceso. Un tercero se origina con el golpe de estado de 1979; los cambios orientados a superar las carencias estructurales mediante reformas al sistema financiero, el comercio exterior y la propiedad de la tierra entre 1980 y 1989, fueron revertidos luego del traspaso de mando del Ingeniero Duarte al Licenciado Cristiani quien-bajo el lema "El Salvador, un país de propietarios"-dio inicio al proceso de privatizaciones, e impulsando una cuarta fase al supeditar las políticas a los principios del neoliberalismo, siendo su característica general condicionar su implementación a la teoría del rebalse, y la específica, la focalización para favorecer únicamente a quienes realmente necesitaban ser apoyados en la satisfacción de sus necesidades básicas.

Los proyectos se coordinaron por medio de dos instituciones creadas para tal efecto, a saber: El Fondo de Inversión Social (FIS) y la Secretaría de Reconstrucción Nacional; algunos de los programas en los 4 gobiernos de Arena fueron: A) Escuelas saludables. B) Creación del fondo solidarios para la salud (Fosalud). C)

Educación con participación de las comunidades (Educo). D) Red solidaria. Sin embargo el índice de Desarrollo Humano solamente logró un mínimo avance, pues según datos del Pnud pasó de 0.65 a 0.66 entre el 2005 y el 2009, indicio de la valoración asistencialista que de las medidas adoptadas se hicieran en diversos análisis; otro parámetro para justificar esa apreciación es el de los datos en la composición de la pobreza. De acuerdo a la técnica empleada, la pobreza total a nivel nacional pasó de 35.2% a 37.8% entre el 2004 y el 2009, la extrema de 12.6% a 12%, y la relativa de 22% a 25.8%, valores presentados por el Pnud en su informe sobre desarrollo humano, El Salvador 2010.

Con el gobierno del presidente Funes, aplicar el concepto de universalidad en vez de la focalización constituyó el quinto momento de redefinición de las políticas públicas: *"La función redistributiva del Estado se está ejecutando por medio de una nueva política social basada en derechos y que devino en la creación del Sistema de Protección Social Universal, con el que se espera proporcionar en el mediano plazo un conjunto de servicios sociales básicos a todos los salvadoreños y salvadoreñas, independientemente de su posición social.* (Segovia, p.61).

Desde esta perspectiva, en el plan de desarrollo el nuevo gobierno asumió el compromiso con los derechos humanos de primera y segunda generación; la deuda histórica oficial de la reparación por las violaciones cometidas durante el conflicto armado se convirtió en una de las primeras acciones respecto a los derechos civiles y políticos, reconociendo públicamente la parte de responsabilidad atribuida al Estado y pidiendo perdón a las víctimas y sus familiares, en particular por los asesinatos de Monseñor Romero y los padres Jesuitas, así como por la denominada masacre del Mozote, población a la que se le ofreció

ejecutar como un acto de desagravio, un plan específico orientado a procurar mejoras en sus condiciones de vida.

Con relación a los derechos sociales proclamados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, se elaboró el antes mencionado "Sistema de Protección Social Universal" (Spsu), planificando ampliar algunos de los programas impulsados por el gobierno anterior e incluyendo nuevos componentes, con la novedad de integrar como actores claves para su puesta en marcha a los gobiernos locales y las comunidades. Su objetivo de largo plazo es crear las bases para una inversión social de carácter permanente y obligatoria para los futuros gobiernos, como la ruta idónea a seguir en la consecución de la reducción sustancial de la pobreza, reto primero establecido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio[15], garantizando el acceso a la educación, la salud, la nutrición, la seguridad alimentaria, la vivienda, los servicios básicos, la infraestructura comunitaria, la seguridad social, las oportunidades de generación de ingresos y el enfoque de género.

Los programas específicos diseñados para las comunidades urbanas y rurales a ser intervenidas responden a cuatro ejes estratégicos: 1) La determinación de mejorar las capacidades individuales y colectivas del capital humano, reconocido como la mayor fortaleza de nuestro país; 2) La necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población mediante la provisión de servicios básicos; 3) El desarrollo territorial; 4) La creación de oportunidades para la generación de ingresos. Sobre la base de los referidos ejes se iniciaron las acciones a partir de julio de 2009: *"Debido a las seve-*

15 *En la Declaración del Milenio se recogen ocho Objetivos referentes a la erradicación de la pobreza, la educación primaria universal, la igualdad entre los géneros, la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, el avance del VIH/sida y el sustento del medio ambiente.*

ras restricciones presupuestarias e institucionales que ha padecido la actual administración, dentro del Sistema se han privilegiado aquellas políticas y programas que produzcan impactos positivos en el bienestar de la población más pobre y más vulnerable, especialmente niñas y niños, personas adultas mayores, mujeres jefas de hogar y jóvenes que no tienen empleo ni reciben ninguna educación"(Segovia, p.63) El autor citado menciona los proyectos siguientes: *"Las transferencias monetarias condicionadas de educación y salud, que se entregan a las familias pobres a cambio de que envíen a los niños y las niñas a la escuela y reciban un cuidado adecuado; la pensión básica universal, una ayuda de $50.00 mensuales que reciben las personas de 70 años y más; el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, que brinda una asistencia por seis meses a mujeres y a jóvenes; Ciudad Mujer, que da atención integral a mujeres; los programas de dotación de útiles escolares, uniformes y zapatos, de Alimentación Escolar y de Vaso de Leche, que favorecen a estudiantes de escuelas públicas, y el Programa de Dotación de Semillas, que subvenciona a campesinos y campesinas pobres".* (Segovia, p.64)

De acuerdo al informe acerca de los resultados del Sistema al 2012, la inversión social fue de 354.7 Millones de Dólares y 478.7 millones en infraestructura social; afirman que se logró un total de participantes superior a los 4 millones de personas, duplicando lo realizado en el 2009.[16]Dos programas les merecen especial mención: 1) La reforma del sistema de salud, ampliando los equipos comunitarios de salud (Ecos) para aumentar la cobertura de atención en la zona rural, eliminando la denominada cuota voluntaria para recibir

16 *El lector puede consultar datos más específicos en el documento "el camino del cambio en El Salvador: creando las bases de una sociedad democrática, incluyente y equitativa", parte tercera.*

asistencia hospitalaria e invirtiendo en la mejora de la infraestructura y el equipo médico, al igual que en el desarrollo de nuevas instalaciones. 2) La emisión de medidas tendientes a contener la degradación ambiental: *"Otro cambio relevante es que el país cuenta por primera vez en su historia con una Política Nacional de Medio Ambiente, elaborada en el marco de una amplia consulta ciudadana y que busca articular los esfuerzos del Estado, la ciudadanía y el empresariado para avanzar en cuatro objetivos específicos: revertir la insalubridad ambiental mediante acciones integrales de saneamiento; revertir la degradación de los recursos naturales y ecosistemas; fomentar una cultura de responsabilidad y cumplimiento ambiental, y reducir el riesgo climático".* (Segovia, p.84)

Es de reconocer las coincidencias existentes en este tema entre algunos de los resultados reportados por el gobierno y lo expuesto por el área de estudios estratégicos de Fusades en su documento titulado "Hacia un sistema de protección social para mitigar la vulnerabilidad", el cual presenta un análisis de fortalezas y debilidades de los programas de Comunidades Rurales y Urbanas, Apoyo Temporal al Ingreso, Atención Integral de la persona adulta mayor y Ciudad Mujer, siendo la divergencia fundamental determinar como condición primaria las mejoras macroeconómicas para garantizar el bienestar de las personas, estableciendo una relación mecánica de causa y efecto. Un segundo aspecto en el que concurren es el diagnóstico de la situación exógena y endógena de la que se parte en el 2009 para implementar las políticas públicas de carácter social, haciendo ambos referencia a las crisis económicas mundiales a partir del 2007 y su impacto en los precios de los alimentos, provocando el crecimiento del porcentaje de personas pobres derivado de los incrementos en el costo de la canasta básica alimenticia y la

desaceleración de la economía. Un último aspecto concordante es el considerar los cambios de corto y largo plazo para combatir las causas coyunturales y estructurales en el esfuerzo por mitigar la pobreza; por el contrario, la contradicción esencial estriba en el papel que Fusades le asigna al Estado, cuando afirma que *"El Estado debe asumir aquellas tareas no cubiertas por el mercado que son socialmente deseables bajo un marco moral y ético en donde las personas son el principio y el fin de toda sociedad"*. (p.3)

En resumen, los logros expuestos por el gobierno en sus políticas públicas sociales también-en cierta medida-se reconocen en el estudio de Fusades, siendo interesante su aporte para superar debilidades, sugiriendo acciones para enfrentar de mejor manera la vulnerabilidad de la población ante los impactos económicos y de los desastres provocados por el ataque de la denominada civilización en contra de la naturaleza, proponiendo considerar la creación de un subsistema de alerta temprana, la focalización de los beneficiarios y programas sociales flexibles. Conexo con esas propuestas están la de crear una cultura de evaluación de los programas sociales y el fortalecimiento de la institucionalidad, esta última referida a tratar de hacer más expedita la toma de decisiones, por ahora bastante complicada por la estructura de los componentes que participan en el SPSU. Resaltamos como contradicción fundamental su ya señalado enfoque para impulsarlas, basado en supeditarlas a las condiciones económicas de manera exclusiva, explicado con la teoría del rebalse.

A pesar de los resultados reportados en el esfuerzo por contribuir a la mejora de las capacidades de las personas con el fin de alcanzar su bienestar y la creación de un entorno favorable para potenciarlas, los indicadores siguen mostrando una leve recuperación

del índice, muy por debajo de las exigencias para convertirnos en un país de alto desarrollo humano (El índice de Desarrollo Humano pasó de 0,67 a 0.68 entre el 2009 y el 2012); el necesario pero no único parámetro del crecimiento de la economía para alcanzar tan loable meta, ha complicado superar las deficiencias para lograr la transformación de la sociedad, manifestadas en una realidad de hogares disfuncionales, bajos niveles cualitativos y cuantitativos de educación, salud y empleo, en contradicción con los altos rangos de violencia e inseguridad ciudadana. Los efectos perniciosos de tal estado de cosas han desnudado la gravedad de nuestra realidad con los recientes datos de la emigración de menores de edad a pesar de los sabidos riesgos que conlleva, demostrando de forma fehaciente el reprochable descuido de la sociedad y del Estado en la población infantil, columna vertebral de toda acción transformadora que pretenda dar resultados a futuro.

La implementación del Sistema de Protección Social Universal constituye la base de partida para avanzar hacia la consolidación de las reformas institucionales que permitan superar el crónico enfoque de considerar al capital humano como subsidiario de lo económico, a diferencia de las naciones que han logrado su desarrollo teniendo como ideario colocar en el centro de sus prioridades a las personas; el hecho de que en algunos espacios temporales desde nuestra vida independiente se hayan realizado esfuerzos por impulsar transformaciones estructurales que en cierta medida redundaron en mejoras concretas para la vida de la mayoría de la población, permite dosificar el pesimismo crítico por una visión esperanzadora: *"El Salvador puede convertirse en un país diferente donde sus hombres y mujeres disfruten de una vida más plena y próspera. Conseguirlo no es un asunto meramente económico, como algunos suelen pensar. En ello están en juego los derechos humanos de mi-*

llones de personas. Porque los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una visión y un propósito común: garantizar la libertad, el bienestar y la dignidad de cada persona". (Pnud, p.4)

Este legado debe continuar con el esfuerzo de superar nuestro actual posicionamiento como uno de los países de la región de menor crecimiento económico y consecuentemente humano, por cuanto constituye parte de los requerimientos para dar viabilidad de largo plazo a las políticas públicas de carácter social impulsadas en el espacio temporal 2009-2014, convertidas formalmente en obligación del Estado salvadoreño mediante la aprobación de la ley de Desarrollo y Protección Social en abril 2014. Ojalá se pueda concretar su aplicación en los futuros gobiernos, pues de nada sirven las leyes sin su debida aplicación, ni las medidas de carácter social con un fin eminentemente electoral, sino como un medio para lograr réditos políticos basados en su efectiva implementación, en la eficiencia gubernamental para impulsarlas y en los beneficios tangibles para la población meta, orientados a formarles integralmente para insertarlos como triunfadores en la era del conocimiento dentro del mundo globalizado, que avanza a pasos acelerados *"de una economía manual a otra sustentada en el trabajo mental".*

¿UNIR, CRECER, INCLUIR?

Ni la vida del individuo ni la historia de la sociedad
pueden comprenderse si no se entiende a ambos.
Gelles y Levine

Al corolario de esta trama cobran relevancia las interrogantes que hemos tratado de respondernos: ¿Se ha producido la metamorfosis propuesta o han sido los últimos cinco años una continuidad histórica? ¿Ha logrado el denominado gobierno del cambio superar la tradicional vivencia de esperanza y frustración en la población? ¿Por qué no crece sustancialmente la economía y está tan rezagada a nivel latinoamericano en general y centroamericano en particular? ¿Cuáles son las causas que obstaculizan el logro de un justo desarrollo humano para la mayoría de los salvadoreños? Junto con ellas debemos ahora considerar la siguiente: ¿En qué medida el mandatario ha podido dar veracidad a su lema de unir, crecer e incluir?

La obra de Alejandro Dumas "Los tres mosqueteros" hizo famosa la frase de D'Artagnan *"Uno para todos y todos para uno"*, con la cual lacraron el compromiso de que todos y cada uno de ellos actuaría en equipo, llegando incluso a arriesgar la propia vida en defensa de sus convicciones y del grupo mismo; en la época

contemporánea podemos considerarla como la forma de expresar el valor de la solidaridad, entendida desde el punto sociopolítico como el esfuerzo conjunto de todos y cada uno de los miembros de la sociedad para avanzar hacia la visión ideal y unívoca del bien común. En contradicción a esa perspectiva se registra en la historia la expresión de Luis XIV "El Estado soy yo", como la forma más acabada de la monarquía absolutista de los siglos XVII y XVIII, contra la que surge el pensamiento liberal, que en lo económico dio paso a la sociedad capitalista y en lo político al Estado de la modernidad, estructura formal denominada "Estado Liberal Burgués", creado con la intención de superar los abusos del absolutismo y sustentado sobre los principios de libertad, propiedad y seguridad individuales, división de poderes y autoridad de la ley.

La impronta de la historia a partir de entonces fue dejando en su camino una estela de exclusión y desigualdad que, estando en contradicción con los supuestos de la persona creada jurídicamente, exigía establecer límites a la lógica de funcionamiento del sistema, pero a su vez posibilitó armas de lucha al pensamiento socialista y su utopía de la sociedad comunista sin clases; surge entonces como alternativa el Estado de Bienestar o Estado Social de Derecho, cuyos objetivos fueron: 1) Reducir las desigualdades. 2) Dar seguridad económica y social a las personas. 3) Desarrollar políticas para eliminar la pobreza. Entre dichas formas de organizar a la sociedad ha venido evolucionando El Salvador, y como puede notarse, el esfuerzo actual es superar el neoliberalismo mediante la conformación de una ciudadanía social; por supuesto, como ya se ha dicho, no es la primera vez que estamos en ese intento, y por ahora, al igual que en el pasado, sigue siendo sumamente difícil articular las necesarias medidas que permitan una actividad política y socioeco-

nómica dentro de los principios de la democracia representativa, y mucho más complicado si se trata de la participativa. La dinámica de esperanza y frustración constituye el efecto subjetivo de los fracasados esfuerzos objetivos por mejorar la calidad de vida de la mayoría de la población, ante la imposibilidad de impulsar decididamente las políticas públicas sociales de gobiernos anteriores.

Reafirmamos que el sistema político en El Salvador está cambiando, tanto por que hemos pasado de la alternancia presidencial de personas a partidos por la vía electoral, cuyo referente inicial es el ascenso a la jefatura del Ejecutivo por la Democracia Cristiana en 1984, con su continuidad en la entrega de la banda presidencial a un candidato de Arena y el inédito suceso del arribo a la primera magistratura de dos gobiernos de izquierda[17], así como por el avance en cuanto al respeto de los derechos civiles de los ciudadanos; la pluralidad de pensamientos sin el riesgo de ser reprimidos violentamente como en el pasado constituye un salto de calidad, aunque persista la sutileza de ser coartados sobre la base de la coerción económica. Las reformas electorales para ampliar la participación ciudadana es otro progreso promovido mediante resoluciones dictadas por la Sala de lo Constitucional de la CSJ, haciendo uso de su facultad de legislar de manera subsidiaria, siendo algunas de ellas el voto residencial, las listas con fotos, las candidaturas independientes, el voto en el exterior, los concejos municipales pluralistas y hace unos días el voto cruzado.

Paradójicamente, la dinámica de transformación sigue sin lograr la reconciliación a causa de las persistentes actitudes individualis-

17 *Ya en 1960 tuvimos una Junta Revolucionaria de Gobierno con políticos de izquierda, que al igual que la conformada en 1979, fueron resultado de golpes de Estado y muy corta duración*

tas de añejada trascendencia cultural en quienes formamos la sociedad en general, en especial de la clase política y los actores sociales relevantes, tradición que exalta los comportamientos egocentristas, soberbios, agresivos, egoístas, intolerantes e ideologizados, que recubriendo nuestra sociabilidad natural y la solidaridad mostrada en diversas circunstancias, obstaculizan el UNIR esfuerzos en aras de impulsar un plan de país, fundamento para inducir las tan ansiadas transformaciones económicas, conductas que son la negación de la publicitada vocación de paz luego de firmar el acuerdo que daba fin a la confrontación iniciada en 1981.

El resultado electoral de 2014 propició el argumento de quienes permanentemente han sido opositores del mandatario para afirmar que el mismo era evidencia de que la forma de ejecutar su gestión había dividido en dos al país, negación de la primera categoría de su lema; pese a tal señalamiento, los mecanismos de participación ciudadana a que hace referencia el gobierno y las políticas públicas de carácter social impulsadas, permiten explicar en cierto modo las evaluaciones positivas recibidas por el presidente Funes, así como también el sentir de aquellos que han manifestado en las encuestas de opinión la intencionalidad del mandatario en tales actuaciones para beneficio propio

Por su parte, el Secretario Técnico, como vocero del presidente mencionaba el dialogo social con diferentes sectores como una muestra del esfuerzo por UNIR, la conformación de diálogos bilaterales con sectores empresariales específicos como una nueva forma de gobernar, y el retiro de la cúpula empresarial del CES como una reacción *"desmesurada de la derecha política, de algunas cámaras empresariales y de algunos medios de comunicación a la actual gestión. Estos sectores han perdido en control del aparato*

gubernamental y han visto reducida su influencia en las decisiones que este toma". (p.52)

Los hechos recopilados en esta investigación descarnan el sofisma del nacionalismo que defiende los intereses del país y el ropaje de la lucha por una sociedad justa, respetuosa de los derechos de las mayorías, quedando al descubierto que una cosa es lo que se dice y otra la que se hace. En el camino andado desde la independencia hasta ahora siempre existió el interés por controlar al Estado para beneficio de quienes han detentado el poder sobre la base de su capacidad económica, y aquellos que se atrevieron a enfrentarlos pagaron el precio de su audacia de variadas formas. Ese ha sido el sendero sobre el que transitó el gobierno de Carlos Mauricio Funes Cartagena, con la diferencia respecto de otros gobernantes de haber logrado promover políticamente el surgimiento de un bloque alternativo sobre el cual gravitó para impulsar la aprobación de algunas de sus decisiones de corte social, proceso favorecido por condicionantes externas e internas.

En América Latina, existen varios gobiernos con distintas tendencias de izquierda: Bolivia, Ecuador, Venezuela, Brasil, Chile, Argentina, Nicaragua, Uruguay y recientemente Costa Rica, con el denominador común de arroparse en la concepción político-ideológica de la defensa de los intereses de las mayorías; todos ellos en cierta manera han sido aliciente y apoyo material para el accionar del Ejecutivo. Los avances del Fmln en los procesos electorales para Presidentes, Alcaldes y Diputados a partir de 1994, así como por la ruptura en el bloque partidario de la derecha propiciaron cierto equilibrio en la correlación de fuerzas en las disputas domésticas.

En ese sentido, la afirmación de entender el apoyo electoral como un mandato para iniciar la transición se cumplió, y por ende es factible señalar que están dadas las condiciones objetivas para

una verdadera competencia democrática, aunque no se puede decir lo mismo de las subjetivas, donde se generan las contradicciones para lograr la pretendida unidad nacional y la dinámica necesaria para la existencia de un consenso basado en la identidad de intereses con visión de Estado, compromiso al que el mandatario puso su propia cuota de negación al mezclar su condición de funcionario público de alta jerarquía con posiciones de ciudadano común.

Es pues materia pendiente heredada al nuevo gobierno el UNIR, aunque la objetividad de los datos evidencia la complejidad de las relaciones sociales de todo tipo entre los salvadoreños; las acres disputas entre los órganos del Estado, en especial contra la Sala de lo Constitucional, la abierta oposición a la reforma fiscal, los permanentes enfoques de solo lo negativo que ocurre en el país con el fin de volver invisible lo positivo, acompasados con la continuada resonancia en los medios de difusión tradicionales, el comportamiento de la clase política de larga data y de la emergente, ambas defendiendo intereses económicos de grupo, puestos en evidencia hace unos días en su confrontación por el predominio del espectro radioeléctrico, constituyen hechos de lo paradójico de nuestra democracia, conminada por sucesos del diario vivir impregnados de intolerancia, irrespeto a la vida y a las normas de convivencia, violencia de género y de todo otro tipo, en fin, una forma de coexistencia que nada tiene de pacífica ni en lo político ni en lo social, que es imprescindible detener para evitar arribar a un Estado fallido, en donde prime la ley del más fuerte o la de "ojo por ojo, diente por diente", como está sucediendo en otras latitudes.

Mientras no logremos un cambio cultural que permita crear los espacios adecuados para avanzar hacia la búsqueda del bien co-

mún, así como la participación en la política de ciudadanos verdaderamente competentes e interesados en servir en lugar de ser servidos, nuestras futuras generaciones pagarán las consecuencias del errático proceder de sus ascendientes por disociarlos, y el juicio de la historia ha de reclamarnos por la cada vez más evidente degradación de la sociedad.

El concepto sociológico del CRECER hace referencia a la evolución integral del Estado en los ámbitos político, social y económico; en el primer aspecto ya se ha demostrado lo discordantes e incongruentes que resultan los avances democráticos a partir del Acuerdo de Paz con el comportamiento de la clase política y los actores sociales relevantes en la lucha por conservar y acrecentar el poder, independientemente de su ideología, provocando una especie de guerra fría interna, permitiéndonos afirmar que los progresos logrados han sido mediatizados por las conductas observadas, pero que las condiciones están dadas para incentivar a la sociedad a elevar su nivel de politización, esto es, preocuparse por la cosa pública y participar en la solución de sus problemas.

En cuanto a lo segundo, en el período analizado el desarrollo de los indicadores para calcular el índice de Desarrollo Humano ha significado un cambio inversamente proporcional al esfuerzo invertido para mejorarlos, tomando en cuenta el intrascendente cambio de dicho índice en cinco años versus la inversión realizada por el gobierno; curiosamente, el ciudadano común identifica muy bien las causas de la imperceptible transformación en la calidad de vida de la población, a diferencia de los responsables de la situación señalada, tal como lo demuestran los hallazgos de la investigación realizada por el Pnud: *"Una de las cosas que sorprende de esas consultas es la coincidencia que existe entre las aspiraciones*

principales de la gente. Hay cuestiones que emergen sin importar el grupo etario, étnico, área de residencia u otra característica sociodemográfica o línea divisoria se quiera trazar. Aunque las perspectivas naturalmente difieren, hay tres necesidades que son recurrentes y sin las cuales será muy difícil echar a andar las políticas públicas transformadoras que el país requiere. En primer lugar El Salvador necesita reconciliarse. (...) En segundo lugar se enfatiza la necesidad de tener una preocupación genuina por las personas. (...) En tercer lugar, se subraya lo indispensable que es empezar a construir un camino de y para todos, lo que comúnmente se llama una visión de país. La ciudadanía salvadoreña ya no quiere vivir con ansiedad e incertidumbre. No quiere seguir viviendo con inestabilidad, inseguridad, pero sobre todo sin falta de oportunidades". (ps. 4 y 5)

Según datos proporcionados por el secretario técnico de la presidencia, en el 2005 el gasto social en el capital humano era del 2% contra el 98% en infraestructura; en el 2008 la relación varió al 33% y 67% respectivamente: *"La inversión en capital humano ha crecido mucho más rápido que la inversión en capital físico. El porcentaje de inversión en la gente dentro de la inversión total aumentó del 33% en el 2008 a 44% en el 2011"* (p.65). De acuerdo a la información contenida en el presupuesto 2014, para el 2012 la inversión social ejecutada alcanzó la suma de 1,928 millones de dólares, en el 2013 2,098 millones y para el 2014 se estiman 2,160 millones, equivalentes al 8.2% del PIB proyectado, siendo los más beneficiados los rubros de salud y educación, para quienes se ha programado asignar el 41% y 26.4% respectivamente; a pesar de ello, persisten en el país preocupantes deficiencias en ambos ámbitos, causando conflictos sociales y postergando los logros de las propuestas gubernamentales y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Alvin Toffler, en su obra "El cambio del poder" afirma que *"La exacerbada competencia y el cambio acelerado exigen una constante innovación. Cada intento de innovar hace que la resistencia se dispare y que nuevos conflictos por el poder hagan su aparición (....) A medida que penetramos más en una economía mundial competitiva, fuertemente basada en el conocimiento, tales conflictos y confrontaciones van aumentando en importancia"* (P.55). Esta afirmación teórica ha sido aceptada y puesta en práctica por aquellos países que han logrado un alto desarrollo humano, dando prioridad en sus políticas públicas sociales a la salud y la educación, así como a la capacitación y el desarrollo científico y tecnológico, complementado con acciones económicas enfocadas a reducir el desempleo y mejorar el nivel de ingreso de sus pobladores. Son varias las investigaciones en donde se demuestra que el cambio del poder en la era de la globalización depende del nivel de conocimiento en una sociedad determinada; una de ellas, la ya citada de Oppenheimer revela que *"la falta de una buena educación en matemáticas, ciencias y tecnología ha contribuido al atraso tecnológico de los países latinoamericanos, a su excesiva dependencia de las exportaciones de materias primas y-en la segunda década del siglo XXI, cuando dejaron de crecer los precios de estas últimas-a su desaceleración económica. Ahora es cuestión de crear una obsesión nacional por la educación, con especial énfasis en las matemáticas y en las ciencias, para diversificar sus fuentes de ingresos e insertarse en la nueva economía del conocimiento".* (p.57)

Es evidente que solo aquellos que le apuesten a elevar la formación integral de su población podrán crear una colectividad con alto nivel de calidad de vida para todos, por ello es necesario analizar lo ocurrido en los últimos cinco año a este respecto en El Salvador; la encuesta de hogares para usos múltiples 2013(Ehpm)

detalla que en el segmento de población con 4 años de edad la tasa de asistencia escolar era del 31.1%, cuando el Mined, en su estudio titulado "La educación de El Salvador en cifras 2004-2009", reportó para ese último año una tasa neta del 50.3%. Para el 2013 la tasa de primaria, plan básico y bachillerato alcanzó el 81%, un aumento de 20 puntos respecto del 2009, lo que contrasta con el 6.6% de escolaridad promedio de la población encuestada por la Digestyc y el 14.8% con estudios de educación superior. Pero lo más preocupante es la calidad; dos parámetros nos permiten acercarnos al problema: 1) La nota promedio de la Paes 2013 fue 5.2 y siempre ha estado bajo la mínima de 6, excepto en el 2008 (6.16) .2) Recientemente se realizó el examen de admisión a nivel nacional para ingresar a la Universidad Nacional; solo el 4% de los examinandos alcanzaron 50 o más puntos (base 100). El 57% deberá realizar un examen complementario, lo cual significa que 39%, o sea, un poco más de nueve mil obtuvo notas menores a 3 y por tanto han quedado fuera del proceso.[18] En una entrevista periodística la vicerrectora académica de la UES declaró: "Para nosotros es preocupante la tendencia. Nos marca un franco descenso del rendimiento académico de los aspirantes. Nuestro examen, a diferencia de la Paes, mide las competencias cognitivas de análisis y cultura general que debe tener alguien para entrar a la UES". A ambas situaciones se vienen a sumar otros tres factores coadyuvantes: A) La deserción escolar; en el informe de labores del 2013, se reportó que durante 2010, el porcentaje de deserción en sexto grado era de 3 % en la zona urbana y 4.5 % en la zona rural del país. Para 2011, la tasa de abandono de la escuela en el mismo nivel tuvo una media del

18 *El total de aspirantes en San Salvador fue de 20,104 con un ausentismo del 14.59%, y solo 1,203 obtuvieron una ponderación igual o mayor a cincuenta puntos, equivalente al 7%. De los 1,203 seleccionados de las 12 facultades de la universidad, 597 son mujeres y 606 son hombres.*

5.8%. Otro dato complementario sobre el tema nos lo proporciona un informe de Cepal en el cual se afirma que en El Salvador el 30% de los adolescentes abandonan la escuela antes de completar la secundaria, es decir, un poco menos de una tercera parte, y la mitad de ese 30% lo hace sin terminar siquiera la educación primaria. B) La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) recomienda invertir entre el 7% y 8% del PIB en educación; sin embargo para el 2014 se ha considerado un 3.4%, tendencia que se mantiene desde 2010. C) La casi insuficiente inversión pública y de los centros educativos privados de todos los niveles en tecnología; este es un problema regional, y en cierta medida explica-para el caso-que ninguna universidad de América Latina se encuentre clasificada entre las 100 mejores de los *rankings* internacionales.

En cuanto a la salud, es importante contrastar lo declarado por el gobierno y los resultados del estudio de Fusades titulado "Análisis de las políticas públicas de salud en El Salvador", publicado en junio 2013; en su introducción se afirma: *"Está claro que en la última década hubo mejoras en el estado de salud previo a la actual administración"*, poniendo en duda si lo sucedido entre el 2009-2014 pueda considerarse una reforma o solo se ha tratado de continuar con lo hecho por anteriores mandatarios. Aseveran después que *"las ganancias claramente no han sido iguales para toda la población"*, hallazgo demostrado partiendo de la tasa de mortalidad infantil en el quintil más rico de solo 6 fallecidos por cada mil nacidos vivos, contra 26 del quintil más pobre. Más adelante testifican *"Aunque el gobierno actual ha estado en el poder desde el 2009, no es probable que las actividades que ha implementado hayan tenido un impacto significativo en la población según los indicadores de estado de salud"*. (p.32).

El gobierno por su parte estima lo contrario: *"Unos de los cambios sustantivos en el área de salud desde que se inició la implementación de la reforma es la ampliación significativa de la cobertura de los servicios, sobre todo en el primer nivel de atención. Antes de junio de 2009 el primer nivel de atención del Ministerio de Salud contaba con una capacidad instalada de 377 unidades de salud en todo el país y con un modelo de atención basado en la dimensión curativa. También había algunos equipos móviles rurales que ofertaban un paquete básico de salud materno infantil con visitas de una vez por mes a las comunidades. Actualmente existen 624 Unidades Comunitarias de Salud Familiar en todo el país, categorizadas como básicas, intermedias y especializadas"* (P.67). Otros datos aportados son: 1) 422 equipos comunitarios de salud (Ecos) Familiares y 28 especializados. 2) Contratación de 2576 personas de diversas especialidades. 3) atención de 1,651.796 personas en el área rural en los Ecos familiares 4) Eliminación de la cuota voluntaria en la red hospitalaria, lo que aumento a casi medio millón más los servicios con relación a los demandados en el 2008.

A pesar de los esfuerzos realizados en ambos aspectos, que incluyen cambios en la participación del PIB, salud paso de 1.8% en el 2009 al 2.6% en el 2013 y educación del 2,9% en el 2008 al 3.4% para el 2014, coincidimos con el estudio de Fusades acerca de la poca incidencia en la mejora de la calidad de vida de la población, afirmación sostenida sobre la base del insignificante cambio en el índice de desarrollo humano, lo cual evidencia la problemática estructural que en ambos derechos ha venido arrastrando nuestro país; empero, si bien es cierto hay políticas públicas continuistas, también lo es la existencia de incipientes transformaciones en el abastecimiento de medicinas, en el control de las mismas mediante la ley de medicamentos, la cual además ha permitido un ahorro sig-

nificativo en su consumo y mejoras en los controles de calidad y/o de medicinas vencidas. Por eso y otras razones, como la construcción de nuevas infraestructuras hospitalarias, la eliminación de la denominada cuota voluntaria y alguna modernización tecnológica en los centros asistenciales, se debe considerar la intervención del gobierno como un intento de reforma, que sienta las bases para comenzar a acelerar la implementación de las políticas orientadas a mejorar la salud de las mayorías excluidas de los beneficios del sistema, y por tanto, elevar sus indicadores, logrando con ello ir preparando a una población con mayor capacidad productiva, por ahora muy por debajo de los estándares exigidos para avanzar hacia el desarrollo.

Referido al CRECER económicamente, se deben considerar las cifras tanto a nivel macro como micro, y recordar de donde partió el gobierno al iniciar su gestión; en tal sentido, los datos siguen mostrando un lento avance macroeconómico reflejado en nuestros hallazgos presentados en un apartado anterior, pero sin las transformaciones necesarias en lo microeconómico, manteniendo un anquilosado crecimiento del PIB en contraste con periódicos aumentos en la canasta básica. De acuerdo al informe del primer trimestre 2014 elaborado por el BCR, el crecimiento anual del PIB a precios constantes ha pasado de 1.9% a 2%, similar a la tendencia de los últimos 20 años, con raras excepciones, proyectando para el resto del período un comportamiento del 2.6%, muy por debajo del estimado para las economías emergentes (4.6%), aunque tenuemente mejor que el calculado para América Latina por la Cepal (2.2%), pero inferior a otros países de nuestra latitud. Según el citado informe, Panamá crecerá un 6.7% y Nicaragua 5%, entre otros; además señalan como causas del bajo crecimiento promedio la debilidad de la demanda externa, un bajo dinamismo de la demanda interna, in-

suficiente inversión y un limitado espacio para la implementación de políticas que impulsen la reactivación. Afirman lo importante que es aumentar la inversión y la productividad, para garantizar en el mediano plazo un cambio estructural con igualdad; ambas determinantes son retos claves para la sostenibilidad económica.

El déficit comercial continua creciendo; a junio 2014 era de 2.7 millones dólares, casi un 4% más que al mismo mes del 2013, esto debido al 5.5% de reducción en las exportaciones, especialmente de café por el problema de la roya, y un insensible decremento del 0.7% en las importaciones. Según datos del BCR, a agosto de 2014 las segundas se contrajeron 3.2% con relación al mismo mes del año pasado, sin embargo, las exportaciones continuaron con la tendencia de junio, continuando con el efecto negativo en el ingreso de divisas, enfrentado en parte con un 8.1% de crecimiento de las remesas familiares.

El índice de precios al consumidor ha tenido en el 2014 una variación anual del 2%, incrementando el valor de la canasta básica alimenticia (CBA), con el consecuente efecto en la reducción de la capacidad adquisitiva de los salarios, en especial de quienes reciben el mínimo establecido para las distintas actividades laborales, sector mayoritario que históricamente se ha visto imposibilitado de adquirirla completamente. Al término del año 2013 la CBA urbana implicaba un gasto de $ 174.17 y un salario mínimo de $ 242.40 para el comercio y los servicios; la rural llegó a valer $ 123.43, con un salario mínimo en el sector agrícola de $ 113.70.

La inferencia ante estos datos es que la promesa de un nuevo modelo económico no ha podido ser cumplida y constituye la principal deuda del gobierno del cambio, manteniendo el círculo

vicioso de exportar gente para aumentar el ingreso de remesas, incentivar el consumo en perjuicio de la actividad productiva con su efecto en el imperceptible crecimiento económico y sus nefastas consecuencias por la pérdida de empleos, menores oportunidades para un significativo número de población, reducción de ingresos al Estado para invertir en políticas públicas sociales, sumado a la contracción de la inversión privada, círculo pernicioso que deriva en todo tipo de violencia e incentiva continuar con la búsqueda de oportunidades fuera del país. Tres días después de que Cepal publicara el informe ya citado, en el que El Salvador aparece con el peor nivel de inversión extranjera directa en 2010, el presidente Mauricio Funes dijo que si hay poca inversión es por los efectos de la crisis mundial de 2008. De paso criticó que los empresarios locales prefieran invertir en el extranjero.

INCLUIR es una categoría fundamentada en la democracia participativa, cuya esencia son los valores de la libertad y la igualdad natural y legal, y su objetivo general promover el desarrollo del individuo, conjuntamente con los específicos: 1) Promover la participación directa de los ciudadanos en los ámbitos de actuación local, regional y estatal.2) Proporcionar a todas las personas la capacidad de participación en la supervisión de las decisiones implementadas, así como en la evaluación final de los resultados que determinan los destinos de la nación y el bienestar de todos y cada uno de los miembros de la sociedad en lo político, económico, social y cultural. Al compararlos con la estrategia planteada por el gobierno, encontramos una coincidencia entre ambos enfoques: *"En lo referente a la democracia, el principal cambio que se espera alcanzar al final de la presente administración es avanzar de forma significativa en la democratización del ejercicio del poder mediante la creación y fortalecimiento de una institucionalidad que garantice la participación activa de la*

sociedad civil en la definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas". (p.37)

El discurso conciliador del candidato ganador y el reconocimiento de su triunfo electoral por parte del entonces presidente de la república y del Coena, fueron dos hechos iniciales para augurar una cierta estabilidad política en el país que posibilitara la reconciliación de la sociedad; ya hemos mencionado que tal situación duró cerca de dos años y tuvo su punto de quiebre con el retiro de la empresa privada del CES, perdurando-incluso-en la actualidad, lo cual es comprobable con la reciente campaña del principal partido de oposición denominada "5 años y cien días de mentiras", continuando con el estilo de competencia de descalificar implícitamente al contrario juzgándolo incapaz.

Desde la academia consideramos saludable para la democracia que exista la crítica y se respete la necesidad de disentir, por cuanto así se estimula el debate que, empleado para reflexionar sobre las distintas posiciones, puede fructificar en una toma de decisiones mucho más racional y adecuada a las necesidades del país. Hacer lo contrario es ponernos en el camino de la confrontación, de la manipulación del ciudadano, de la desinformación para confundir, en síntesis, de dividir a la sociedad en vez de unirla, tal como lo demuestran nuestras experiencias pasadas y recientes, sobre todo antes, durante y después de las nada edificantes campañas electorales.

Partiendo de los elementos aportados para analizar el lema presidencial, nuestra primera tesis es que las persistentes confrontaciones entre los Órganos del Estado, la clase política y los actores sociales relevantes ha constituido un obstáculo determinante para

potenciar los beneficios de los frágiles cambios en los órdenes social y macroeconómico, relegando la urgente exigencia de consensuar medidas en pro de posibilitar al Estado cumplir los retos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero sobre todo su compromiso para mejorar los indicadores de progreso humano. En segundo lugar, el privilegiar la lucha por cuotas de poder ha provocado el déficit en la gobernabilidad democrática, con el consecuente desaliento en la población, aunque sin perder la esperanza de un mejor futuro, puesto en duda ante las debilidades del sistema que les impactan negativamente en su diario vivir.

Un tercer juicio es que ciertamente se han establecido determinadas condiciones para transitar hacia la construcción de una nueva sociedad mediante una auténtica competencia por el poder; puede decirse que por ahora persiste la expectación de que hemos de seguir fortaleciendo una auténtica lucha política, y se habrán de continuar los esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de los históricamente excluidos de los beneficios, que seguirán siendo tomados en cuenta para expresar sus ilusiones y desencantos mediante el fortalecimiento de iniciativas que permitan mecanismos institucionales de participación ciudadana para ser incluidos en la formulación de problemas y alternativas de solución, mas no solo como instrumentos de control territorial y coyunturalmente como masa de votantes.

El pesimismo crítico nos hace pensar que finalmente se podría volver a padecer el tradicional ciclo de esperanza y frustración, incubado otra vez al final del período 2009-2014 con sus impredecibles consecuencias, si continuamos anteponiendo intereses particulares a los de la colectividad[19]; el comportamiento demostrado

19 *En un reciente estudio sobre Estados fallidos, publicado por la revista Foreing Policy, nuestro país aparece ocupando el puesto 95 entre 178 naciones investigadas, a lo que se suma la referencia hecha por el Arzobispo de San Salvador para afirmar que la situación es grave.*

hasta ahora por varios de aquellos que en diferentes momentos emplearon el recurso ideológico de la lucha por el pueblo y replican actualmente en el gobierno la cultura de utilizar los cargos públicos con una conducta de arribismo económico, así como estructuralmente repitiendo los tradicionales vicios de gastos superfluos, arbitrariedades administrativas, corrupción y manipulación jurídica con los conocidos madrugones, constituyen la causa de la incertidumbre que priva en quienes, fijando sus expectativas en la clase política emergente, temen que la historia se repita y perdamos otra vez la oportunidad de cambiar el rumbo hacia un mejor futuro para nuestro país.

Por ahora, el Estado sigue sin poderle cumplir a la mayoría de la población el garantizarles una mejora sustancial en su calidad de vida; la crisis fiscal, el endeble crecimiento de la economía, la violencia irrefrenable promovida por las maras y el narcotráfico, anuncian que la tormenta tóxica que nos agobia no termina, y constituyen causales para afirmar que, al margen de los cambios expuestos, en términos generales hemos llegado al final del período *con más de lo mismo, salvadas algunas excepciones,* herencia que deberá administrar el ahora gobierno del Fmln y sus diferentes miembros enquistados en las instituciones del Estado.

Esperamos motivar a los distintos sectores de la academia, como del resto de la sociedad a ampliar la discusión racional sobre la situación al término del período del Presidente Carlos Mauricio Funes Cartagena e inicio de un segundo momento a partir de junio 2014, con la finalidad de aportar algunas reflexiones para continuar los aciertos y evadir los desenfrenos cometidos. Solo cumpliendo el partido en el gobierno con el respeto a los principios de la democracia y al orden constitucional podrán generar en el amplio sector de la población que no cree en sus promesas, la confianza necesaria para hacer realidad su lema "Unámonos para crecer".

Post scriptum

El descontento es el primer paso en el progreso
de un hombre o de una nación.
Oscar Wilde

Hay incipientes pasos por romper con la historia del pasado, y a pesar de las precariedades microeconómicas de la población y sus manifestaciones de descontento a consecuencia de la frustración que provoca la perniciosa actitud de la clase política en general y de los actores sociales relevantes del ámbito nacional, también mantienen una duda metódica respecto a las posibilidades de seguir avanzando en crear una sociedad distinta. La contradicción se complementa al observar las mejoras en la macroeconomía sin lograr una sustancial transformación en la calidad de vida de amplios sectores; es en este aspecto que se encuentra el talón de Aquiles del gobierno saliente, pues las acciones ejecutadas no han logrado romper el círculo vicioso que ha frenado nuestras posibilidades de crecimiento sostenido; el presidente Funes, en la parte de responsabilidad que le corresponde, no ha podido cumplir a cabalidad la atribución y obligación constitucional de procurar la armonía social y conservar la paz y tranquilidad interiores y la seguridad de las persona humana como miembro de la sociedad (Art.168,

numeral 3°). Sigue siendo nuestra hipótesis que por ahora, todos los responsables de promover la implementación de un modelo socioeconómico que responda a las específicas condiciones del país y al mandato para el Estado de la modernidad de trabajar en congeniar los intereses colectivos con el quehacer de los individuos y grupos para avanzar hacia el unívoco e ideal bien común han defraudado a sus representados.

Max Weber, en su obra "Economía y Sociedad", desarrolla al inicio todo el marco conceptual de su teoría sociológica comprensivista y afirma: *"Toda interpretación persigue la evidencia. Pero ninguna interpretación de sentido, por evidente que sea, puede pretender, en mérito de ese carácter de evidencia, ser también la interpretación causal válida. En sí no es otra cosa que una hipótesis causal particularmente evidente. a) Con frecuencia "motivos" pretextados y "represiones" (es decir, motivos no aceptados) encubren, aun para el mismo actor, la conexión real de la trama de su acción"* (p.9); tomando en cuenta tal referencia de su teoría comprensivista, el relato de los hechos recopilados para el análisis del período presidencial 2009-2014, insertados en un proceso histórico de acontecimientos a fin de verificar nuestra hipótesis de trabajo y dar respuesta a las interrogantes de la situación problemática, nos inducen a establecer la persistencia de una conducta cíclica de los diferentes actores políticos y sociales relevantes mediante la cual nos han legado una sociedad muy alejada del tipo ideal, sustrato de la interpretación causal que las motivaciones de dichos actores para llevar a cabo sus acciones siempre han estado orientadas en función de los intereses particulares o de grupo, pretextando defender los intereses del país o las causas de la población excluida de los beneficios del sistema; el resultado de "la lucha de motivos"-como la denomina el autor-es un El Salvador encaminado hacia un Estado fallido, con un déficit

general de gobernabilidad, lo cual, para nosotros por ahora, parece ser la dirección manifiesta de la realidad estudiada.

El desafío está planteado y el ciudadano común, a pesar de reconocer vivir en una sociedad caracterizada por la desigualdad, la violencia y la falta de oportunidades, está consciente de la necesidad de luchar por convertirla en una más equitativa y solidaria, donde puedan convivir distintas corrientes de pensamiento y considerar al ser humano como prioridad del Estado y de sus instituciones, generando acciones basadas en los deberes y derechos de todos y cada uno de sus habitantes, tomando en cuenta sus aspiraciones y necesidades. Por supuesto que debemos partir de aceptar nuestras fortalezas así como nuestras debilidades culturales y estructurales, asumiendo cada sector la responsabilidad que cabe en las limitaciones de larga data, constituidas en un obstáculo permanente para convertirnos en una nación de alto desarrollo, dificultando la tarea presente y requiriendo como la única solución un plan de país con visión de futuro a largo plazo y una clara estrategia que marque el sendero a seguir.

Superar esas restricciones implica ante todo consolidar la democracia participativa y sus principios, entre ellos: 1) Superar la mentalidad clientelista para nombrar funcionarios públicos, estableciendo requisitos mínimos de formación profesional; continuar con una estructura gubernamental en su mayoría conformada con persona incorporadas sobre la base de obligaciones partidarias redunda en falta de compromiso e incompetencia para cumplir eficientemente lo que significa-según Max Weber-la dominación legal burocrática, entendida la burocracia *"como el poder detrás del escritorio basado en el conocimiento"*; por ello el autor sostiene: *"El grado de calificación profesional está en constante crecimien-*

to en la burocracia", y luego agrega: *"El que los modernos ministros y presidentes sean los únicos funcionarios que no requieren la calificación profesional demuestra: que son funcionarios sólo en sentido formal pero no en sentido material"* (P. 177). 2) Promover la independencia e interdependencia de los tres órganos del Estado, pero sobre todo defender que el interés general prevalezca sobre los de grupos de interés o presión. 3) Es imprescindible usar el poder para tomar decisiones trascendentales y difíciles de aceptar en su momento, sobre todo por esa natural conducta humana de la resistencia al cambio; la academia y todos los sectores involucrados debemos proponer soluciones prácticas a quienes tienen la responsabilidad directa de poner a funcionar las medidas de corto, mediano y largo plazo, respetando su autonomía para la toma de decisiones y la autoridad necesaria para implementarlas. En tal sentido, nuestra investigación hace eco de lo señalado por el estudio del Pnud 2013*: "Para hacer posible el cambio que necesita, El Salvador requiere de un nuevo acuerdo político, económico y social que defina una visión del desarrollo que le lleve a convertirse en un país de personas con alto desarrollo humano".* (p.21)

Partiendo de esas condiciones generales, ofrecemos algunas ideas sobre acciones que nos parecen pertinentes, originadas del análisis realizado en esta investigación:

1) En lo político, debe revitalizarse el proceso de dialogo con aquellos sectores que muestran un comportamiento hostil hacia el gobierno, manteniendo una posición flexible pero firme en cuanto al principio de responsabilidad y autoridad que se requiere para cumplir y hacer cumplir las políticas que se vayan acordando, visión que exige de todo mandatario un comportamiento como estadista.

2) Un ejercicio inmediato en tal sentido puede hacerse con la discusión para la aprobación de ley de Responsabilidad Fiscal, la Ley del Agua y la búsqueda de soluciones a la problemática del espectro radioeléctrico; hay que tomar en cuenta que ahora el Fmln es el actor directo dentro del gobierno y ya tiene experiencia en el manejo de las diferencias para lograr acuerdos, sobre todo con el poder fáctico tradicional.

3) Otra pronta acción es la de hacer compatible la legislación electoral con las resoluciones de la Sala de lo Constitucional en función de facilitar el proceso a los ciudadanos; por ahora, los indicios permiten elucubrar acerca de una actitud hacia legislar privilegiando beneficios partidarios en función de los votos, al margen del sentir y pensar de la población, contradiciendo otros de los principios de la democracia participativa.

4) En lo económico, promocionar las actividades productivas es urgente, como lo es incentivar la inversión nacional y extranjera; si bien es cierto las extorsiones y otros actos delictivos son en buena medida un impedimento, nos parece que la excesiva burocracia, o la tramitología como dicen algunos, es también una realidad que obstaculiza acrecentar ambos rubros, por tanto, deben revisarse los procesos y continuar buscando agilizarlos.

5) Pero además, el Estado a de permanecer siendo un actor dentro del sistema, continuando con el esfuerzo por mejorar sus ingresos e impulsando el uso racional de los mismos; las medidas de austeridad decretadas para controlar el gasto corriente deben hacerse efectivas y aplicar con rigurosidad las sanciones para quienes las incumplan, e igual actitud debe adoptarse con las acciones que se han

venido ejecutando para evitar el contrabando, la elusión y la evasión, esto permitirá crear una dinámica capaz de lograr un crecimiento de la economía con la posibilidad de alcanzar cuando menos el porcentaje mínimo del PIB requerido para avanzar hacia el desarrollo. Por ahora se siguen escuchando señalamientos de la realización de gastos superfluos y la población está expectante de las investigaciones a ejecutar para-de comprobarse los mismos- se aplique la ley a quienes resulten responsables.

6) En lo social, es indudable la necesidad cuando menos de mantener el Sistema de Protección Social Universal en los niveles logrados con el gobierno anterior; por supuesto que el ideal es acceder a un mayor número de beneficiarios, pero debe tomarse en cuenta que eso solo es posible si se crean las condiciones para su sustentabilidad financiera en el tiempo, pues de lo contrario se quedan nada más como políticas asistencialistas con carácter populista electorero. Un criterio para su aplicación debe ser el de orientar la inversión social hacia políticas de gasto retornable, en función de elevar la productividad, validando el principio de enseñar a pescar en lugar de regalar el pescado.

7) También debe seguirse con las mejoras en la aplicación y control de los subsidios, que siendo uso de fondos gubernamentales, permitan a la vez aportar ahorros al Estado.

8) Referencia especial merecen las políticas educativa y de salud; los resultados obtenidos hasta ahora no han permitido el desarrollo humano deseado, por tanto, este debe ser un esfuerzo permanente con visión de largo plazo, orientado a elevar la calidad de la educación mediante la capacitación intensiva de los maestros para que cumplan su función como lo exige la era del conocimiento; mantener

la escuela de tiempo pleno e invertir en mejorar las condiciones de la infraestructura escolar y proporcionar los recursos tecnológicos necesarios.

9) Lo mismo se requiere en cuanto a la salud de la población, haciendo eco de la frase *"Mente sana, en cuerpo sano"*; la reforma planteada por el gobierno todavía tiene una alta deuda pendiente en cuanto a la atención preventiva, la respuesta a la demanda curativa, el abastecimiento de medicinas, las mejoras tecnológicas y de infraestructura. La descentralización de los servicios públicos son acciones impostergables, que requieren del personal idóneo y debidamente seleccionado para cumplir su función de servir y no de ser servidos.

10) Desde el punto de vista filosófico, el desarrollo perfectivo del ser humano necesita poder gozar de ambos derechos, los cuales se obtienen mediante de la actividad educativa basada en incentivar el uso de la razón y el pensamiento crítico, así como posibilitando el acceso a la medicina preventiva; lo político, social y económico deberían partir de esa visión para proporcionar desde el gobierno los recursos materiales, humanos y tecnológicos que se requieren para lograr el fin de la educación y la salud: orientar la vida del ser humano hacia la búsqueda de la excelencia. En tal sentido, es vital seguir incrementando la inversión en los dos ámbitos con relación al PIB hasta alcanzar los estándares deseados para tener la población económicamente activa que exige el mundo globalizado. Lo contrario nos abocará a un incremento del desempleo y el subempleo por la falta de calificación laboral requerida por el nuevo entorno mundial.

11) Reformular las políticas para crear un ambiente de seguridad en la ciudadanía en general y en los inversionistas nacionales y extranjeros en particular, especialmente los micros, pequeños y medianos empresarios, quienes se están viendo obligados a cerrar sus negocios a causa de las extorsiones de que son víctimas. El apoyar y exigir el protagonismo responsable de los gobiernos locales dando a los fondos Fodes el destino para cumplir su compromiso social, debe ser una medida inmediata para integrar a los miembros de las comunidades al papel de colaboradores en la implementación de las acciones preventivas y el control de la violencia social.

12) Todos estos continuados planes tendientes a modificar la estructura requieren de un proceso de transformación cultural, enfocada a resaltar la solidaridad como condición necesaria y suficiente para validar los otros valores de responsabilidad, respeto, tolerancia y verdadero compromiso con el país. Partir del haz como yo digo porque es como yo hago debe ser la constante en el comportamiento de los funcionarios públicos, comenzando por superar la tradición de la hora salvadoreña, lo que fuera un mal ejemplo del mandatario saliente, así como el cumplir con las actividades que son propias de sus cargos; es preocupante conocer declaraciones de congresistas señalando la suspensión de reuniones en las distintas comisiones por la inasistencia de sus miembros al parlamento.

Sabemos que hay mucho más que aportar, y posiblemente para algunos ciertos señalamientos resulten una perogrullada dado lo evidente y repetitivo con relación a lo reclamado y propuesto

constantemente por los diferentes sectores sociales, las encuestas de opinión y los estudios de la academia e instituciones internacionales; otros han de parecer ideales dadas las carencias del Estado y los recursos que se requieren, así como los valladares culturales a superar, siendo muy relevante el impostergable esfuerzo por orientar a nuestra juventud ante la influencia de la "Civilización del entretenimiento", como la denomina Vargas Llosa: *"En nuestros días el consumo masivo de marihuana, cocaína, éxtasis, crack, heroína, etcétera, responde a un entorno cultural que empuja a hombre y mujeres a la busca de placeres fáciles y rápidos, que los inmunicen contra la preocupación y la responsabilidad, en lugar del encuentro consigo mismos a través de la reflexión y la introspección, actividades eminentemente intelectuales que a la cultura veleidosa y lúdica le resultan aburridas".* (p.41)

Con todo y eso, esperamos que estas breves consideraciones contribuyan a motivar a los individuos y la sociedad a la que pertenecemos, a comprender la necesidad de unir esfuerzos para alcanzar un nuevo pacto de nación y promover la participación activa de la sociedad civil en la formulación de sus diferentes contenidos, con el objetivo de seguir en el intento de cambiar el rumbo mediante la evolución hacia el desarrollo, el crecimiento y la inclusión de todos y cada uno de sus miembros.

La realidad evidenciada desde las verdades trascendentes se ve cuestionada por las verdades inmanentes, expresadas en la lógica interrogante ¿Hacia dónde piensa conducir al país la nueva fuerza gobernante?, duda comprensible ante el escenario global, pero sobre todo por los condicionantes internos; la experiencia de casi doscientos años con el conocido estilo de gobernar y sus resultados, no deja vacilaciones respecto a los intereses que se han veni-

do privilegiando y a las intenciones de quienes ahora dicen querer rescatar a El Salvador. Ahora estamos en el sendero de intentar construir una nueva República, pero sin la experiencia necesaria para evaluar el rumbo que piensan seguir los gobernantes de turno, de no ser retomando lo sucedido en otras latitudes e interpretando, mediante la observación de las acciones de algunos funcionarios públicos del anterior y el recién iniciado período, el sentido mentado subjetivo de las mismas.

Para que cada uno de nosotros podamos responder objetivamente dicha interrogante, hemos de tomar en cuenta que todos somos responsables de mantenernos expectantes para garantizar el respeto a la institucionalidad como signo de buen gobierno, partiendo de la premisa que es al "demos" a quien corresponde la cosa pública y los miembros del aparato burocrático tienen el deber de servir a la ciudadanía, al igual que cumplir y hacer cumplir el marco legal establecido. En la medida que Desempeñemos esa función contralora se tendrán los parámetros necesarios para determinar si al fin se respeta el Estado de Derecho y el compromiso de un nuevo estilo de ejercer el poder, o si se repiten los comportamientos del pasado con actores políticos diferentes; en suma, si se valida o resulta nula nuestra interrogante de que el inédito hecho del arribo a la jefatura del Órgano Ejecutivo por un partido de izquierda continúa siendo *más de los mismo*. Por ahora, y sobre la base de la investigación elaborada, consideramos-como ya se ha dicho-que el período del Presidente Funes ha legado un embrionario espacio democrático en donde puede darse una competencia real por el poder político, inmerso en las normales contradicciones, cuyas soluciones requieren de una actitud de estadista por parte de quien lidere el gobierno, la meritocracia en la conformación de los cuadros administrativos, e insistimos en que debe tenerse una clara estrategia

de largo plazo, debilidades del período estudiado que justifican la interrogante planteada en el párrafo anterior.

En ese sentido, desde la academia hemos de rehuir los juicios de valor, por ello-con relación al futuro-solo podemos elaborar hipótesis, enunciadas por ahora desde la tesis del pesimismo crítico y la duda metódica; creemos que el mismo nos pertenece y en la medida que participemos para tener control sobre él estaremos en el sendero correcto y poder al fin volver realidad la largamente añorada y postergada utopía: *"Un El Salvador mejor es posible"*, en donde la armonía y la paz social nos conduzcan a la consolidación de un sistema caracterizado por la transparencia y la inversión productiva, pero sobre todo, por esforzarnos para avanzar hacia la conformación de un Estado moderno, en donde el ser humano constituya la prioridad en la gestión del desarrollo político y económico.

Concluimos recordando la frase con que cerrara su discurso el presidente de la Asamblea Constituyente de 1950: *"Si hoy no hacemos justicia, mañana nuestros hijos llorarán sobre ruinas"*; nosotros parafraseamos el juramento de todo funcionario público: *"Si así lo hiciéremos, las futuras generaciones nos lo han de reconocer, si no, ellas nos lo demandarán"*.

REFERENCIAS CONSULTADAS

Artiga A., *(2007), Gobernabilidad y Democracia en El Salvador; El Salvador UCA editores-PNUD*

Asamblea Constituyente*, (1952), documentos históricos, El Salvador, Imprenta Nacional*

Benjamín, R*., (1991). Los límites de la política. Bienes colectivos y cambio político en las sociedades postindustriales. Alianza Editorial Mexicana*

Burgoa, I. (*2000), Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías* y Amparo; México *editorial Porrua*

Constitución *de la República de El Salvador, 1983*

Ellacuría I., *(1990), Filosofía de la realidad histórica*, El Salvador; El Salvador *UCA editores*

Fusades*, (2014), Estudios políticos, quinto año de gobierno del presidente Funes, apreciación general*

_____, *(2013), Análisis de las políticas públicas de salud*

_____, *(2011), Estudios Estratégicos, competitividad para el desarrollo, "Hacia un sistema de protección social para mitigar la vulnerabilidad"*

***Gelles R et al**,(1999), Sociología, con aplicaciones a los países de habla hispana; México, McGraw-Hill*

***Ibizate F.**, (2003), Entorno económico mundial, apuntes guías, El Salvador, UCA editores*

***Junta de Vigilancia Electoral**, informes de elecciones 2009 y 2012*

***López N.**, J., (2009), La educación ¿derecho natural o garantía fundamental? No.6 colección cuadernos, El Salvador, Tecnoimpresos*

***Oppenheimer** A., (2014), Crear o Morir, la esperanza de Latinoamérica y las cinco claves de la innovación. Argentina, Random House Mondadori.S.A.*

***Peña V., J.** (2011), Demografía, desempleo y pobreza, No.4 colección Realidad Nacional, El Salvador, Tecnoimpresos*

***PNUD**, (2013), Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2013. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible. Diagnóstico y propuestas. Impresos Múltiples*

_____, (2010), De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuesta para un nuevo modelo de desarrollo

***Segovia A**, (2012), El camino del cambio en El Salvador, creando las bases de una sociedad democrática, incluyente y equitativa. El Salvador, gobierno de El Salvador*

Sevillano D., *(2014), La política rural de mejoramiento social del general Maximiliano Hernández Martínez y sus contradicciones, 19332-1944. Koot, revista de museología. El Salvador, Tecnoimpresos*

Sen A., *(2000), Desarrollo y Libertad, España, editorial Planeta*

Toffler A., *(1994), El cambio del poder, España, Plaza & Janes editores*

Vargas LL., M., *(2012), La civilización del espectáculo, México, Alfaguara*

Vargas V., R, *(2012), Realidad Nacional, El Salvador, Tecnoimpresos*

Weber M., *1964, Economía y Sociedad, esbozo de Sociología Comprensiva, México, Fondo de Cultura Económica.*

La democracia es un sistema político que nos permite elegir directamente a quienes nos dirigen, y disfrutar indirectamente de las capacidades y aciertos de los que nos gobiernan. La legitimidad del gobierno se refrenda cada día cuando el fin último del ejercicio del poder es el bien común. Nuestra Constitución señala que la primera y la única razón de gobernar debe ser el asegurar a todos los salvadoreños la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social, todo ello en un ambiente de armonía social y de paz. La ciencia del poder es la política y ella se ocupa de facilitar las herramientas, para que la convivencia y la prosperidad colectiva, sea alcanzada de conformidad con los principios de la moral y de la justicia.

La presente obra es una primera aproximación hacia un suceso inédito en El Salvador, cual es el de escrutar y explicar el primer gobierno de izquierda con declarada fundamentación comunista en la historia de El Salvador. El hilo conductor es la propia realidad de hechos y comportamientos que imprimen carácter y particularidad, características que definen el desempeño y resultados del gobierno del Presidente Mauricio Funes Cartagena.

Escribir y analizar sobre sucesos recientes, ofrecen la ventaja de conocer de primera mano cómo ocurrieron los hechos que interesan. Ello presenta como desventaja, la circunstancia de la directa apreciación con los matices subjetivos de aquello que se ha vivido y experimentado; a pesar de este antecedente, el autor siempre sigue la línea de la objetividad para mantener la distancia y la imparcialidad requerida.

9 789996 148385

Editorial UTEC