

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES



TRABAJO DE INVESTIGACION:

GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA EN EL SALVADOR DURANTE LAS
GESTIONES GUBERNAMENTALES DEL PERIODO 2004-2012 A TRAVES
DE LA COOPERACION INTERNACIONAL MULTILATERAL DESDE UN
ENFOQUE DE DESARROLLO HUMANO. PERSPECTIVAS

PRESENTADO POR

Edith Eva María Ríos Quiñónez

PARA OPTAR AL GRADO DE:

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

SAN SALVADOR, EL SALVADOR, JUNIO 2012.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR

Ing. Mario Roberto Nieto Lovo

VICERECTOR ACADEMICO

Maestra Ana María Glower de Alvarado

VICERECTOR ADMINISTRATIVO

No electo

SECRETARIO GENERAL

Dra. Ana Leticia de Amaya

FISCAL GENERAL

Lic. Francisco Cruz Letona

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO

Dr. Julio Alfredo Olivo Granadino

VICEDECANO

Lic. Donaldo Sosa Preza

SECRETARIO

Lic. Oscar Antonio Rivera Morales

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTOR DE LA ESCUELA

MRI. Efraín Jovel Reyes

COORDINADOR DEL PROCESO DE GRADUACION

MRI. Efraín Jovel Reyes (a.i.)

DIRECTOR DEL PROCESO DE GRADUACION

MRI. Efraín Jovel Reyes

“El desarrollo humano, como enfoque, se ocupa de lo que yo considero la idea básica de desarrollo: concretamente, el aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven, que es sólo una parte de la vida misma”.

Prof. Amartya Sen
Profesor de Economía, Universidad de Harvard
Premio Nóbel de Economía, 1998

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción	xxix
Capítulo 1: El Salvador un País Seguro. Estado de la Gobernabilidad Democrática de cara a los efectos de la globalización y el pensamiento neoconservador de posguerra.....	1
1.1 Antecedentes Generales: Ámbito nacional de El Salvador y la comunidad internacional en la década de los 90's	4
1.1.1 Realidad político social de El Salvador: Estado de la gobernabilidad democrática en El Salvador de posguerra.....	9
1.2 Gobierno responsable: Profundizar en la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana	14
1.3 Seguridad ciudadana: La estrategia neoliberal de reducción de la pobreza frente a los efectos de la globalización.....	27

Capítulo 2: Gobernabilidad Democrática en El Salvador para el 2009: Transición política y Desafíos para el Desarrollo Social. El Papel de la comunidad internacional dentro de este proceso	38
2.1 Situación socioeconómica, El Salvador de cara al 2011	40
2.2 Gobernabilidad democrática y una aproximación al desarrollo social desde un enfoque de Desarrollo Humano.....	43
2.2.1 Transición política y nuevas reglas del juego Político	48
2.3 Los desafíos para el desarrollo social: Demandas sociales y gestión gubernamental de Mauricio Funes	59
2.4 Política exterior salvadoreña y el papel de la comunidad internacional: ¿Hacia el desarrollo de una sociedad justa y solidaria?	71

Capítulo 3: Gobernabilidad Democrática en El Salvador desde un enfoque de Desarrollo Humano y a través de la participación de la ayuda internacional multilateral: Posibles escenarios y retos sociopolíticos para el 2012.....	81
3.1 Un Estado gobernable en El Salvador desde un enfoque de Desarrollo Humano. El papel de la sociedad civil y el desarrollo de una cultura política democrática.....	84
3.2 Cooperación internacional y gobernabilidad democrática en El Salvador: ¿Una alianza para el desarrollo social?.....	92
3.3 Una perspectiva bidimensional de la política de gobernabilidad estatal democrática: El Estado salvadoreño como actor interno e internacional.....	100
3.3.1 Desafíos de la gobernabilidad democrática en El Salvador para el 2012. La comunidad internacional y su contribución	104
Conclusiones	115

Anexos.....	119
Anexo 1.1: Principal fracaso del gobierno de Antonio Saca en los cinco años de gestión	119
Anexo 1.2: Población Analfabeta por área años 2008-2009.....	120
Anexo 1.3: Estancamiento de la pobreza en El Salvador en el período 2005-2009.....	120
Anexo 1.4: Mapa Nacional de Extrema Pobreza de El Salvador	121
Anexo 1.5: Los grupos económicos de El Salvador.....	121
Anexo 1.6: Trasnacionales más importantes radicadas en El Salvador.....	127
Anexo 2.1: Inversión Extranjera Directa IED (Millones US\$) en Centroamérica.....	128
Anexo 3.1: Mecanismos de democracia directa a escala nacional en América Latina	128
Anexo 3.2: Cooperación (Millones US\$) En El Salvador de posguerra 1992-2000	129
Anexo 3.3: Cooperación (Millones US\$) concretada 2009-2010.....	130
Anexo 3.4: Cooperación (Millones US\$) concretada	

2007-2010..... 132

Bibliografía 133

TABLAS

Tabla No.1: Total alcaldesas en El Salvador, período
2000-2009..... 88

Tabla No.2: Total alcaldesas en El Salvador, período 2000-2009 88

SIGLAS

ADM	: Armas de Destrucción Masiva
AMSS	: Área Metropolitana de San Salvador
BCIE	: Banco Centroamericano de Inversión Económica
BCR	: Banco Central de Reserva
BM	: Banco Mundial
CCAD	: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CD	: Cambio Democrático
CTS	: Ciencia Tecnología Sociedad
EDH	: Enfoque de Desarrollo Humano
EEUU	: Estados Unidos
EHPM	: Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples
FAES/ FFAA/FA	: Fuerzas Armadas de El Salvador
FEMCIDI	: Fondo Especial Multilateral del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral
FIM	: Fondo Internacional Monetario
FISDL	: Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMLN	: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FPL	: Fuerzas Populares de Liberación
IED	: Inversión Extranjera Directa
ISD	: Iniciativa Social Democrática
IUDOP	: Instituto Universitario de Opinión Pública
LGP	: La Prensa Gráfica
MSPAS	: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODM	: Objetivos Del Milenio
OIEA	: Organización Internacional
OEA	: Organización de Estados Americanos
OMC	: Organización Mundial del Comercio
PAIPI CA	: Plan de Atención Integral a la Primera Infancia de Centroamérica y República Dominicana
PCN	: Partido de Conciliación Nacional
PDC	: Partido Demócrata Cristiano
PMA	: Programa Mundial de Alimentos

PNC	: Policía Nacional Civil
PNUD	: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	: Plan Puebla Panamá
RNPN	: Registro Nacional de Personas Naturales
SA	: Sociedad Anónima
TGS	: Teoría General de los Sistemas
TPS	: Temporary Protected Status (Estado de Protección Temporal)
UE	: Unión Europea

ACRONIMOS

ALBA	: Alternativa Bolivariana de las Américas
ALCA	: Área de Libre Comercio de las Américas
AMI	: Autopista Mesoamericana de la Información
ANEP	: Asociación Nacional de la Empresa Privada
ARENA	: Alianza Republicana Nacionalista
CEPAL	: Comisión Económica para América Latina
CONAMYPE	: Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
DEP	: Departamento de Estudios Políticos
DIGESTYC	: Dirección General de Estadísticas y Censos
ECA	: Estudios Centroamericanos
FAO	: Food and Agriculture Organization/Organización para la Alimentación y la Agricultura
FLACSO	: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FODES	: Fondo para Desarrollo Económico y Social de los Municipios
FONAVIPO	: Fondo Nacional de Vivienda Popular
FOSALUD	: Fondo Solidario para la Salud
FUNTER	: Fundación Teletón Pro Rehabilitación
FUSADES	: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GANAN	: Gran Alianza por la Unidad Nacional
INA	: Immigration and Nationality Act/Ley de Inmigración y Nacionalidad
INSAFORP	: Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
ISSS	: Instituto Salvadoreño del Seguro Social
MAG	: Ministerio de Agricultura y Ganadería
ODECA	: Organización de Estados Centroamericanos
ONG	: Organización No Gubernamental
ONUSAL	: Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
PAE	: Políticas de Ajuste Estructural
PATI	: Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PDVSA	: Petróleos de Venezuela
PEA	: Población Económica Activa
PIB	: Producto Interno Bruto

SICA	: Sistema de Integración Centroamericana
UCA	: Universidad Centroamericana
UES	: Universidad de El Salvador
UNCTAD	: United Nations Conference on Trade and Development/Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNICEF	: United Nations International Children's Emergency Fund/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
URSS	: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	: United States Agency for International Development/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIH/SIDA	: Virus de la Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

GLOSARIO

Afrobarómetro: Es un proyecto de investigación que basado en encuestas que miden las acciones pública sobre los asuntos relacionados a derechos económicos, políticos y sociales, se lleva a cabo a través de la asociación del Instituto para la Democracia en Sudáfrica (IDASA), el Centro para el Desarrollo Democrático de Ghana (CDD-Ghana), y el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Michigan. Sus resultados están basados en entrevistas y encuestas a individuos o fuentes consideradas fiables.

Alternancia gubernamental: Es el desempeño sucesivo en el poder o en el Gobierno por personas distintas, pertenezcan o no al mismo partido político. La mera sustitución de personas, aunque su elección sea el resultado de elecciones libres, no constituye, en principio, una plena y verdadera alternancia en el gobierno, si no hay cambio del partido gubernamental o del principal partido político gubernamental, en el caso de coaliciones gubernamentales pluripartidarias. La normal y verdadera alternancia en el gobierno sólo puede existir en sistemas democráticos representativos con multiplicidad de partidos políticos, ya sea de tipo bipartidista o mutipartidario, en que éstos se encuentren en un plano de igualdad jurídica no discriminatoria, en que haya un régimen electoral que haga efectivamente posible la rotación de los partidos políticos en el poder y en el que las elecciones sean realmente periódicas y libres, sin fraude ni coacción.

Autoritarismo: En términos generales, es el sistema que se basa en el sometimiento absoluto a una autoridad o el ejercicio de la autoridad en las relaciones sociales, por parte de alguno o algunos de sus miembros, en la cual se extreman la ausencia de consenso, la irracionalidad y la falta de fundamentos en las decisiones, originando un orden social opresivo y carente de libertad para otra parte de los miembros del grupo social. En ciencia política el autoritarismo se refiere a la doctrina política que aboga por el principio del gobierno absoluto, el término se utiliza para calificar a organizaciones o estados que pretenden conservar y gestionar el poder político mediante mecanismos que se encuentren

en abierta contradicción con la libertad.

Ayuda atada/condicionada: Es una técnica notoria que asegura que la mayor parte de los fondos volverán al donante, la práctica más eficiente es a través del establecimiento de condiciones a la ayuda. Uno de los ejemplos más ostensibles de ayuda atada es el programa de asistencia del HIV/SIDA de Washington. Bajo esta política, los gobiernos que pidan ayuda para el tratamiento del HIV/SIDA están obligados a comprar todos los medicamentos anti-SIDA a Estados Unidos, en vez de comprar genéricos más baratos de Sudáfrica, India o Brasil. Los medicamentos de EE.UU. cuestan 15.000 dólares al año comparados con los 350 de sus versiones genéricas.

Cabildo Abierto: Una modalidad extraordinaria de reunión de los pobladores de las ciudades hispanoamericanas, durante la colonización española, en caso de emergencias o desastres. Usualmente, las ciudades coloniales estaban gobernadas por cabildos, instituciones de tipo municipal integrados por funcionarios designados por las autoridades coloniales, pero en casos de emergencia, el cabildo podía convocar a cabildos abiertos integrados por los vecinos. En el inicio de las Guerras de Independencia Hispanoamericana los cabildos abiertos jugaron un rol revolucionario decisivo, actuando como órganos de participación popular con capacidad para destituir a las autoridades coloniales y establecer gobiernos autónomos. Modernamente, algunos países latinoamericanos denominan cabildos abiertos a las asambleas populares convocadas por los gobiernos municipales con el fin de tratar y decidir asuntos de importancia pública local. El término se ha trasladado al lenguaje moderno para referirse a la realización de reuniones populares abiertas con el fin de tomar decisiones.

Consenso de Washington: Básicamente fueron una serie de propuestas económicas neoliberales para hacer frente al problema del subdesarrollo, sobre todo en la década de 1990. Tres son los elementos centrales del citado consenso: El diagnóstico de la crisis de los países latinoamericanos, que habían aplicado las políticas de industrialización por sustitución

de importaciones, las recomendaciones de políticas económicas a aplicar a corto plazo y las recomendaciones de políticas de reforma estructural. Por otra parte, por lo que se refiere al diagnóstico de la crisis, las causas que los neoliberales encontraron fueron esencialmente dos. La primera, el excesivo crecimiento del Estado, del proteccionismo, de la regulación y del peso de las empresas públicas, numerosas e ineficientes. La segunda, el llamado populismo económico, consistente en la incapacidad de los gobiernos para controlar tanto el déficit público como las demandas de aumentos salariales del sector público y del sector privado. El Consenso de Washington y el modelo reformista de desarrollo derivado de él, asumen que, una vez que las economías sean estabilizadas, liberalizadas y privatizadas, éstas retomarán la senda del desarrollo; dicho desarrollo vendrá dado por la restauración de un crecimiento sostenido, cuyos efectos se irán distribuyendo por toda la economía y por toda la sociedad, mejorando el nivel y la calidad de vida de la población.

Cooperación internacional: Es la ayuda voluntaria de un donante de un país (estado, gobierno local, ONG) a una población (beneficiaria) de otro. Esta población puede recibir la colaboración directamente o bien a través de su estado, gobierno local o una ONG de la zona. Los ámbitos cubiertos por la cooperación internacional son muy variados. Entre otros, se pueden citar los siguientes: Salud, educación, condiciones ambientales, economicistas, políticas, etc. En la actualidad, la definición de cooperación internacional es más amplia, porque responde al creciente desarrollo y complejidad de las relaciones internacionales. Es así, que la cooperación internacional conjuga hoy en día, la ayuda o apoyo al desarrollo con otros elementos como los de promoción comercial e intereses políticos y económicos. Esto permite que se entienda a la cooperación internacional como el conjunto de acciones a través de las cuales se intenta coordinar políticas o unir esfuerzos para poder alcanzar objetivos en plano internacional. En consecuencia, se tiene cooperación bilateral (donde los gobiernos donantes canalizan sus fondos de cooperación al desarrollo directamente hacia los receptores, sean éstos los gobiernos de los países receptores u otras organizaciones), multilateral (aquella en la que los gobiernos remiten dichos fondos a las organizaciones multilaterales para que éstas los utilicen en la financiación de sus propias actividades, de modo que la gestión queda en manos de las instituciones públicas internacionales y no de los gobiernos donantes), Sur-Sur (cooperación que va más allá de que sus protagonistas

sean países en desarrollo. De hecho, sus rasgos definitorios tienen que ver con el respeto a unos principios de funcionamiento básicos). Además, en su dimensión técnica, se asume que la Cooperación Sur-Sur presenta las siguientes modalidades: Cooperación Horizontal Sur-Sur (Bilateral –entre dos países en desarrollo- y Regional –dos o más países en desarrollo en el marco de un esquema de integración o concertación regional-); Cooperación Sur-Sur y Triangular (entre dos o más países en desarrollo, apoyados financieramente por un donantes del norte; un organismo internacional; e incluso por otro socio en desarrollo), etc.

Crimen organizado: Conocida también como delincuencia organizada, es la denominación que se le da a las estructuras sociales compuestas por individuos que se organizan para cometer acciones delictivas, así como al tipo de delito imputado por dicha conducta. Entre dichas acciones suelen encontrarse el tráfico de drogas, armas, réplicas de obras artísticas o tesoros arqueológicos, robo de vehículos, terrorismo, secuestro, tráfico de indocumentados, genocidio, etc. La mayoría de esas organizaciones tienen un orden jerárquico, siendo las formas de pandillas y mafia las más comunes.

Cultura política democrática: Los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder, se denomina cultura política; en una sociedad democrática, las orientaciones y actitudes de la población hacia la política van dependiendo más del conocimiento que se adquiere sobre problemas y fenómenos políticos que de percepciones más o menos espontáneas, que se tienen a partir de impresiones y no de información sobre los mismos. En este sentido, una cultura política democrática debe estar compuesta por una sociedad abierta, pluralista y deliberativa con una activa participación y cooperación de la ciudadanía, regida por un orden jurídico objetivo y obligatorio y por una autoridad políticamente responsable.

Democracia de baja intensidad: En política, este término hace referencia a aquellos regímenes democráticos establecidos de acuerdo a mecanismos contractuales, donde la

titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva de los miembros del grupo; no obstante el ciudadano siente que es tomado en consideración, en realidad, su opinión no es muy importante dentro del proceso de decisiones, por lo tanto mecanismos de participación ciudadana como el referéndum son dejados de lado o sólo pueden ser utilizados para objetivos acotados.

Democracia delegativa: Una concepción y una práctica del poder político que consiste en producir, por medio de elecciones limpias, una mayoría que autoriza a alguien a convertirse, por un cierto número de años, en la exclusiva corporización e intérprete de los más altos intereses de la nación; son institucionalmente débiles con poderes ejecutivos muy centralizados.

Derecho Internacional: Conjunto de normas jurídicas internacionales destinadas a regular las relaciones externas entre, sujetos soberanos, los Estados, y otros sujetos a los cuales también se les confiere soberanía, cuando actúan en el marco de una sociedad internacional; con el propósito de armonizar sus relaciones, construyendo un ideal de justicia mutuamente acordado por ellos, en un marco de certeza y seguridad que permita realizarla. Los acuerdos y tratados internacionales, las notas diplomáticas, las enmiendas y los protocolos forman parte de esta rama del derecho. Las normas pertenecientes al derecho internacional pueden ser bilaterales (entre dos partes) o multilaterales (más de dos partes). Los Estados suelen comprometerse a aplicar dichas normas en sus propios territorios y con un status superior a las normas nacionales. El derecho internacional puede dividirse en público y privado. El derecho internacional público supone el conjunto de principios que regulan las relaciones jurídicas de los Estados entre sí. Los individuos, por lo tanto, no son sujetos inmediatos de sus normas. El derecho internacional privado, por su parte, tiene como principal objetivo la resolución de conflictos de jurisdicción internacional. Se encarga de definir cuál es la ley aplicable y de determinar la condición jurídica de los extranjeros. Otra rama del derecho internacional es el derecho internacional humanitario. En este caso, se trata de las normas que, en tiempos de guerra, protegen a los civiles que no forman parte del

conflicto. El derecho internacional humanitario intenta limitar el sufrimiento humano inherente a los enfrentamientos armados.

Derechos Humanos de Primera Generación: Tratan esencialmente de la libertad y la participación en la vida política. Son fundamentalmente civiles y políticos, y sirven para proteger al individuo de los excesos del Estado. Los derechos de primera generación incluyen, entre otras cosas, la libertad de expresión, el derecho a un juicio justo, la libertad de religión, y el sufragio. Estos derechos fueron propuestos por primera vez en la Carta de Derechos de los Estados Unidos, y en Francia por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en el siglo XIX, y fueron consagrados por primera vez a nivel global por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y dándole lugar en el derecho internacional en los artículos 3 al 21 de la Declaración Universal y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Descentralización política/gubernamental: Proceso o como forma de funcionamiento de una organización que supone transferir el poder, de un gobierno central hacia autoridades que no están jerárquicamente subordinadas. La relación entre entidades descentralizadas es siempre horizontal no jerárquica. Una organización tiene que tomar decisiones estratégicas y operacionales. Es muy común la utilización de los términos gobierno local y central que hacen referencia a las alcaldías u organizaciones municipales y a la presidencia (poder ejecutivo de la nación), respectivamente. La descentralización de un Estado puede ser política, administrativa y social y en distintos grados o niveles y se caracteriza principalmente por una transferencias de competencias desde la administración central a nuevos entes morales o jurídicos, dotación por parte del Estado de entidad jurídica al órgano descentralizado junto con una asignación de un patrimonio propio y una gestión independiente de la administración central y donde el Estado sólo ejerce tutela sobre éstos y se basa en un principio de autarquía (organización política y económica de un Estado fundada en el autoabastecimiento).

Elitismo político: Entiéndase el gobierno de unos pocos, la reducida y repetitiva participación de ciertos individuos en la política de estado o de gobierno. Así como bien lo definiría Heródoto, que fue el primero en establecer la distinción entre tres posibles sistemas de gobierno: el gobierno de uno (monarquía), de unos pocos (oligarquía) y de muchos (democracia).

Enfoque de Desarrollo Humano (EDH): El enfoque de desarrollo humano nació, en parte, como resultado de las crecientes críticas al enfoque de desarrollo predominante en el decenio de 1980, el cual suponía un vínculo estrecho entre el crecimiento económico nacional y la ampliación de las opciones individuales del ser humano. El centro de preocupación del EDH es el ser humano tanto como objeto y sujeto del proceso desarrollo, donde se pretenden expandir y desarrollar las capacidades de las personas, la ampliación de oportunidades y libertades y un crecimiento económico que se distribuye equitativamente; ello basado en el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD para la medición del desarrollo humano por país promoviéndolo como un derecho fundamental para lograr el bienestar de la colectividad social.

Enfoque sistémico/Teoría General de los Sistemas: El enfoque sistémico es la aplicación de la teoría general de los sistemas en cualquier disciplina. En un sentido amplio, la teoría general de los sistemas se presenta como una forma sistemática y científica de aproximación y representación de la realidad y, al mismo tiempo, como una orientación hacia una práctica estimulante para formas de trabajo interdisciplinarias. En tanto paradigma científico, la teoría general de los sistemas se caracteriza por su perspectiva holística e integradora, en donde lo importante son las relaciones y los conjuntos que a partir de ellas emergen. Por otra parte, la teoría sistémica en la ciencia política, se centra básicamente sobre el análisis sistémico y estructural de la vida social que define funcionalmente los procesos de cambio en la sociedad y la política creando un enfoque de estudio de la política como ente biopolítico.

Estado de bienestar: En términos generales, es un concepto de las ciencias políticas y económicas con el que se designa a una propuesta política o modelo general del Estado y de la organización social, según la cual el Estado provee ciertos servicios o garantías sociales a la totalidad de los habitantes de un país. En la ciencia política particularmente, el término Estado del bienestar tiene en parte usos o significados distintos y se considera que es principalmente una categoría empírica para el análisis comparativo de las actividades de los Estados modernos. Más que un concepto específico, se considera que el término es una categoría práctica para designar ya sea un conjunto de propuestas o una propuesta general acerca de cómo el Estado debe o puede proceder.

Estado de derecho: Aquel Estado dentro del cual se presenta una situación en la que su poder y actividad se encuentran reguladas y controladas por el derecho; donde la esfera de derechos individuales es respetada gracias a la existencia de un sistema de frenos y contrapesos que permite un adecuado ejercicio del poder público. Éste se crea cuando toda acción social y estatal encuentra sustento en la norma; es así que el poder del Estado queda subordinado al orden jurídico vigente por cumplir con el procedimiento para su creación y es eficaz cuando se aplica en la realidad con base en el poder del Estado a través de sus órganos de gobierno, creando así un ambiente de respeto absoluto del ser humano y del orden público.

Estados fallidos: En la jerga político internacional, se utiliza para referirse a aquellos Estados que políticamente hablando han perdido la capacidad estatal para controlar su territorio y ejercer la ley y el orden dentro de él, existen problemas de corrupción, violencia y sobre todo crimen organizado. El Estado no controla más la actividad social ni mucho menos política del país, ya que existen otros sectores –crimen organizado es el más común, que lo controlan y lo dirigen.

Fosalud (Fondo Solidario para la Salud): Plan de gobierno implementado por la administración de Elías Antonio Saca (2004-2009) que consiste en la cuota más baja del

país para el servicio de la salud pública -en algunos casos suele ser gratuita, sobre todo para aquellos que no son beneficiados por el sistema de salud pública del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Para el 2010, la administración de Mauricio Funes (2009-2014) logro anular la conocida “cuota voluntaria” de este servicio, de tal manera que este servicio se volvió completamente gratuito desde entonces.

Globalización: Es un proceso económico, tecnológico, social y cultural a gran escala, que consiste en la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo unificando sus mercados, sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan un carácter global. La globalización es a menudo identificada como un proceso dinámico producido principalmente por las sociedades que viven bajo el capitalismo democrático o la democracia liberal y que han abierto sus puertas a la revolución informática, plegando a un nivel considerable de liberalización y democratización en su cultura política, en su ordenamiento jurídico y económico nacional, y en sus relaciones internacionales.

Gobernabilidad Democrática: Capacidad de una sociedad de definir y establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica dentro de un orden jurídico vigente. Esta es una condición necesaria de un Estado de Derecho junto con la independencia de los poderes y un sistema legal que garantice el goce de las libertades y derechos civiles, sociales, políticos y culturales de las personas. Para ello se requiere de instituciones basadas en los principios de equidad, libertad, participación en la toma de decisiones, rendición de cuentas y, promoviendo la inclusión de los sectores más vulnerables.

Golpe de Estado: Es la toma del poder político, de un modo repentino y violento, por parte de un grupo de poder (ya sea este militar o civil), vulnerando la legitimidad institucional establecida en un Estado, es decir, las normas legales de sucesión en el poder vigentes con anterioridad.

Guerra Fría: Enfrentamiento ideológico (es decir que ninguno de los dos bloques tomó nunca acciones directas contra el otro) que tuvo lugar durante el siglo XX, desde 1945 (fin de la Segunda Guerra Mundial) hasta el fin de la URSS (que ocurrió entre 1989 con la Caída del Muro de Berlín y 1991 con el golpe de estado en la URSS), entre los bloques occidental-capitalista liderado por Estados Unidos, y oriental-comunista liderado por la Unión Soviética. Estas dos potencias se limitaron a actuar como "ejes" influyentes de poder en el contexto internacional, y a la cooperación económica y militar con los países aliados o satélites de uno de los bloques contra los del otro y tuvo lugar en los niveles político, ideológico, económico, social, tecnológico, militar, e informativo.

Jefe de Estado: Es la máxima autoridad de un Estado, quien en principio representa su unidad y su continuidad ante el Estado mismo y el mundo. Las funciones específicas de los jefes de Estado varían de acuerdo al sistema político de cada Estado.

Jefe de Gobierno: Es la persona que ocupa la presidencia del poder ejecutivo y se responsabiliza del Gobierno de un Estado o de una subdivisión territorial de éste (estado, provincia, u otra) del mismo. El proceso de elección de jefes/as de Gobierno varía de acuerdo al país y depende, entre otros factores, de la forma de gobierno utilizada en el mismo. Hay países que si bien no tienen una jefatura de Gobierno separada de la jefatura de Estado, tienen a un funcionario que cumple oficiosamente esta función. Así, en la mayoría de los países latinoamericanos con sistemas presidenciales como el Salvador, la persona que ostenta la jefatura de Gobierno es el presidente o la presidenta, que a su vez es el Jefe/a del Estado.

Juego suma cero: En teoría de juegos no-cooperativos, un juego de suma cero describe una situación en la que la ganancia o pérdida de un participante se equilibra con exactitud con las pérdidas o ganancias de los otros participantes. Se llama así porque si se suma el total de las ganancias de los participantes y se resta las pérdidas totales el resultado es cero.

Materialismo histórico: Es el marco conceptual creado por Karl Marx y usado originalmente por él y por Friedrich Engels para analizar científicamente la historia humana. Igualmente contiene el estudio de las leyes generales que explican el desarrollo de las sociedades y trata de establecer cuáles son los mecanismos que permiten el nacimiento, devenir y muerte de una sociedad. Dicho de otro modo, explicar por qué se produce, por ejemplo, el paso de la sociedad Comunista primitiva a la sociedad esclavista, de la esclavista a la feudal, de la feudal a la capitalista, de la capitalista a la socialista. Así, en las propias palabras de Marx, la ley fundamental del Materialismo Histórico se basa en que la producción social de su vida los hombres establecen determinadas relaciones necesarias e independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a una fase determinada de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción forma la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de conciencia social. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social política y espiritual en general. No es la conciencia del hombre la que determina su ser sino, por el contrario, el ser social es lo que determina su conciencia.

Monopolio de la fuerza/violencia del Estado: Es la definición de Estado expuesta por Max Weber en la política como vocación, que ha sido predominante en la filosofía del derecho y filosofía política en el siglo XX. El concepto define a una sola entidad, el Estado, en ejercicio de la autoridad sobre la violencia en un determinado territorio, de la misma forma que el territorio también se consideró por Weber como una característica del Estado. Es importante destacar que dicho monopolio debe producirse a través de un proceso de legitimación, en la que una reivindicación se establece para legitimar el uso de la violencia por parte del Estado. Según Weber, el Estado es la fuente de la legitimidad del uso de la violencia. La policía y los militares son sus principales instrumentos, pero esto no significa que sólo la fuerza pública puede ser usada: la fuerza privada (como en la seguridad privada) se puede utilizar también, siempre y cuando sea autorizada por el Estado. Es decir, la aplicación concreta de la violencia se delega o se permite por el Estado.

Observación presidencial: Constituyen una modificación al proyecto de ley propuesta por el presidente.

Paradigma: Procede del griego *paradeigma*, que significa “ejemplo” o “modelo”. En principio, se aplicaba a la gramática (para definir su uso en un cierto contexto) y a la retórica (para referirse a una parábola o fábula). A partir de la década del '60, comenzó a utilizarse para definir a un modelo o patrón en cualquier disciplina científica o contexto epistemológico. El filósofo y científico estadounidense Thomas Kuhn fue el encargado de actualizar el término y darle el significado contemporáneo, al adaptarlo para referirse al conjunto de prácticas que definen una disciplina científica durante un período específico de tiempo. En las ciencias sociales, el paradigma se encuentra relacionado al concepto de cosmovisión. El término se utiliza para describir el conjunto de experiencias, creencias y valores que inciden en la forma en que un sujeto percibe la realidad y en su forma de respuesta. Esto quiere decir que un paradigma es también la manera en la que es entendido el mundo.

Plan Mano Dura y Súper Dura: Políticas antidelincuenciales impulsadas en El Salvador durante la gestiones de los presidentes Francisco Flores (1999-2004) y Ellas Antonio Saca (2004-2009) e implementadas por la Policía Nacional Civil (PNC) apoyados por efectivos militares que pretendían principalmente desarticular a las maras con redadas, patrullajes, persecución de sus cabecillas, infiltración y vigilancia permanente, depuración de los cuerpos de vigilancia y golpes a su principal base de subsistencia: el narcotráfico, entre otros.

Pensamiento neoconservador: Es una ideología marcada por los objetivos políticos e ideas de los "nuevos conservadores" en Estados Unidos. La novedad respecto al clásico conservadurismo estadounidense consiste en que es una nueva oleada del pensamiento y organización política conservadora. Se le considera como un movimiento político surgido como reacción al liberalismo y a las ideas de la contracultura de izquierda de la década de 1960. Los neoconservadores, a menudo denominados *neocons*, tanto por partidarios como por críticos, se caracterizan (o se les acusa) de promover una política exterior

norteamericana más agresiva, especialmente bajo la administración de George W. Bush (2001-2009). Los que se opusieron a la invasión de Irak en 2003 han criticado fervientemente el programa de los *neocons*, al considerar esta invasión como una iniciativa neoconservadora. Comparados con los conservadores tradicionales de EEUU, los neoconservadores se diferencian por su postura moralmente agresiva hacia el extranjero (imposición de valores absolutos e intransigencia usando como premisa la creencia estadounidense de tener una superior autoridad moral) y por su conservadurismo político. Se caracterizan además por considerar a la religión (en especial a la Iglesia Católica) como una institución aportadora de ideologías no sólo religiosas, sino también de ideologías políticas, económicas, sociales, filosóficas e incluso científicas, completa fidelidad al estado de defender y conservar las nuevas reformas que el país necesita, olvidando las leyes, reformas, políticas y costumbre del pasado que sean consideradas inadecuadas para el desarrollo de la sociedad, odio contra todas las minorías ideológicas, sociales, económicas y en especial las políticas, firme intención por el erradicar el terrorismo (sobre todo el terrorismo islámico y cualquier otra vertiente del terrorismo), el crimen organizado, el comunismo, el socialismo, la deslealtad al país autónomos del Estado y eliminar a las sociedades o individuos en contra del bien social que estén en contra de las normas nacidas del Estado, la ciencia o la religión, critican tanto al totalitarismo como la ingobernabilidad, valorando en cambio la idea de democracia liberal y central, consideran y apoyan fuertemente la globalización y desprecio por las ideologías políticas ultraconservadoras, de ultraizquierda, extrema izquierda radical, de ultraderecha, de Derecha y de Izquierda, protegiendo las ideologías políticas de izquierda-centro, derecha-centro, centro y el bilateralismo, para abrirse a las posibilidades y diferentes ideologías que lleven a un estado de constante progreso, entre otras.

Polarización política: Polarización es el proceso por el cual la opinión pública se divide en extremos opuestos; polarización política, se refiere a las facciones extremas de un partido político que ganan espacio o apoyo dentro del mismo. En cualquiera de los casos, como consecuencia de la polarización, las voces moderadas pierden poder e influencia. Los politólogos definen polarización principalmente de dos maneras: La primera de ellas consiste en una polarización general, a veces llamada polarización popular, que ocurre cuando las

opiniones divergen hacia polos de distribución o intensidad; la otra forma es la polarización partidista, que sucede cuando el apoyo a una figura política o posición se diferencia de las líneas de su partido político.

Políticas de Ajuste Estructural (PAE): Son aquellas que se utilizan generalmente para describir los cambios de políticas implementados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (las instituciones Bretton Woods) en países en desarrollo. Estos cambios de política son condiciones para obtener nuevos préstamos del FMI o del Banco Mundial, o para obtener tasas de interés más bajas sobre los empréstitos ya existentes. Los programas de ajuste estructural son creados con el fin de reducir el desequilibrio fiscal de los países prestatarios. La elección del banco que hará el préstamo depende del tipo de necesidad. Así, en general, los préstamos tanto del Banco Mundial como del FMI deben ser designados a promover el crecimiento económico, generar ingresos y saldar la deuda que estos países han acumulado.

Política exterior: Se define como las decisiones públicas que el gobierno de un Estado toma, en función de los intereses nacionales, y en relación a los demás actores del sistema internacional.

Red Solidaria: Programas de gobierno más promovido por el gobierno de Elías Antonio Saca que consistía en la entrega directa de una cuota monetaria promedio para subsidiar gastos de educación y alimentos de las familias más pobres del país; dicha cuota era calculada de acuerdo al salario mínimo rural, es decir un promedio de \$15 a \$20 brindados mensualmente, ello bajo la base de una visión social desde el Programa de Oportunidades para Todos.

Referéndum: Es el mecanismo de democracia semi-directa por antonomasia y en la actualidad complementa el régimen de democracia representativa, potenciando la

intervención directa del cuerpo electoral. Es un procedimiento para tomar decisiones por el cual los ciudadanos ejercen el derecho de sufragio para decidir o expresar su voluntad acerca de una propuesta de resolución, un asunto o decisión, que sus representantes constitucionales o legales someten a su consulta mediante la expresión de su acuerdo o desacuerdo.

Rendición de cuentas: En el ámbito político es un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (answerability), la cual implica el derecho ciudadano de recibir información y la obligación de los funcionarios de proveerla, pero de manera paralela implica también contar con los mecanismos para supervisar los actos de gobierno; por otra parte, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta (enforcement) lo cual incluye hacer cumplir la ley y sancionar a los gobernantes y representantes que incumplen su mandato a fin de que paguen las consecuencias de sus actos y se active un mecanismo de control preventivo que disuada a potenciales infractores de la ley.

Seguridad ciudadana: Es concebido entonces en forma amplia y no sólo está referido a la necesidad de mantener el orden público y la tranquilidad ciudadana (en donde la esfera policial cumple su función), sino que se preocupa por la falta de trabajo, la delincuencia, el narcotráfico, la corrupción, la falta de salud, la falta de educación, la falta de recreación, la falta de vivienda, etc. Es decir que se ancla en una visión más integral del desarrollo humano, promoviendo un ambiente de diálogo, entendimiento y tolerancia, a la vez que refuerza la necesaria y responsable acción policial del Estado.

Sistema político: En términos generales, se refiere a la organización de la vida política de la sociedad, la cual implica un proceso de toma de decisiones por parte de los actores del sistema para la consecución de determinados objetivos y metas deseados. El sistema esta compuesto por agentes, instituciones, organizaciones, comportamientos, creencias, normas,

actitudes, ideales, valores y sus respectivas interacciones. Según Easton, el sistema político está definido por un conjunto de individuos, grupos e instituciones que interactúan de manera intensa entre sí en función de ciertas pautas de comportamiento. Dichas interacciones operan mediante flujos entre entradas y salidas (inputs y outputs) a través de un cambio dinámico que se retroalimenta (feedback). Las entradas son las demandas y apoyos que el sistema recibe de los intereses de la sociedad. Éstas entradas se trasladan del ambiente social al sistema político responsable de la agregación y articulación de esas demandas, funciones que cumple la caja negra (black box), formada por aquéllos que ocupan determinados roles, sean individuos o grupos, los cuales son capaces de orientar los contenidos del proceso político; que actúan como filtro del sistema, a través de mecanismos de reducción y selección de demandas. Los outputs son la respuesta del sistema a aquellas demandas, las decisiones y acciones que se toman tras el proceso de decisión; que, cuando interactúan con el entorno, generan nuevas demandas y apoyos, por lo que el proceso vuelve a comenzar.

Socialismo del siglo XXI: Concepto que aparece en la escena mundial en 1996, a través de Heinz Dieterich Steffan. El término adquirió difusión mundial desde que fue mencionado en un discurso por el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, el 30 de enero de 2005, desde el V Foro Social Mundial. El modelo de Estado socialista del socialismo del siglo XXI es un socialismo revolucionario que bebe directamente de la filosofía y la economía marxista, y que se sustenta en cuatro ejes: el desarrollismo democrático regional, la economía de equivalencias, la democracia participativa y protagónica y las organizaciones de base. Resumiendo, el socialismo del siglo XXI supone que es necesario un reforzamiento radical del poder estatal democráticamente controlado por la sociedad para avanzar el desarrollo.

Teoría contractual/Contrato social: Consiste en un acuerdo real o hipotético efectuado en el interior de un grupo social por sus miembros, como por ejemplo el que se adquiere en un Estado en relación a los derechos y deberes del estado y de sus ciudadanos. Se parte del ideal de que todos los miembros del grupo están de acuerdo por voluntad propia con el contrato social, en virtud de lo cual admiten la existencia de una autoridad, de unas normas

morales y leyes, a las que se someten. El pacto social es una hipótesis explicativa de la autoridad política y del orden social.

Teoría de las decisiones: Es una área interdisciplinaria de estudio, relacionada con la forma y al estudio del comportamiento y fenómenos psíquicos de aquellos que toman las decisiones (reales o ficticios), así como las condiciones por las que deben ser tomadas las decisiones óptimas. Por otra parte, La toma de decisiones es el proceso mediante el cual se realiza una elección entre las opciones o formas para resolver diferentes situaciones de la vida en diferentes contextos: a nivel laboral, familiar, sentimental, empresarial.

Teoría del conflicto: Es una de las grandes escuelas de la teoría sociológica moderna, es considerada como un desarrollo que se produjo en reacción a la estática del funcionalismo estructural. Durante las décadas de 1950 y 1960 la teoría del conflicto proporcionó una alternativa al funcionalismo estructural, pero ha sido superada recientemente por las teorías neomarxianas. La teoría del conflicto está íntimamente vinculada a la teoría de los juegos y a los estudios y escuelas sobre negociación. Las teorías del Conflicto social buscan explicar como la sociedad necesita tanto leyes y estabilidad como desacuerdo y cambio social a fin de lograr Integración social lo que puede conseguirse ya sea con consenso o con coacción. En cualquier caso, el conflicto es el factor del progreso, que se basa en la formación de grupos de cambio y acción social, a fin de obtener la integración, mediante pactos o acuerdos con el resto de los actores o sectores sociales, de nuevas relaciones o estructuras, que propician los grupos de presión o interés de los artífices del cambio.

Teoría funcionalista: Es una corriente teórica surgida en Inglaterra en los años 1930 en las ciencias sociales, especialmente en sociología y también de antropología social caracterizada por el utilitarismo otorgado a las acciones que deben sostener el orden establecido en las sociedades. El funcionalismo nace como reacción al evolucionismo y al particularismo histórico. Parte del hecho de que la cultura es una totalidad orgánica en las que sus diversos elementos son inseparables (holísticos) y que se hayan interconectados,

teniendo cada uno de ellos una función específica en el conjunto. La religión, la economía, la producción, los rituales, etc. forman un todo interconectado.

Totalitarismo: Es un régimen político de tipo no democrático que se caracteriza al igual que el autoritarismo en la falta de reconocimiento de la libertad y los derechos del hombre. Sin embargo, se diferencia del autoritarismo en que en el totalitarismo existe una negación de la libertad y los derechos individuales, desconociendo además la dignidad de la persona humana, convirtiendo las clases sociales en masas, igualmente los totalitarismos se caracterizan por ser dirigidos por un partido político que pretende ser o se comporta en la práctica como partido único y se funde con las instituciones del Estado. Estos regímenes, por lo general exaltan la figura de un personaje que tiene un poder ilimitado que alcanza todos los ámbitos y se manifiesta a través de la autoridad ejercida jerárquicamente. Impulsan un movimiento de masas en el que se pretende encuadrar a toda la sociedad (con el propósito de formar un hombre nuevo en una sociedad perfecta), y hacen uso intenso de la propaganda y de distintos mecanismos de control social y de represión como la policía secreta.

Transición política: Desde una perspectiva general, hace referencia a un proceso de cambio mediante el cual un régimen preexistente, político y/o económico, es reemplazado por otro, lo que conlleva la sustitución de los valores, normas, reglas de juego e instituciones asociados a éste por otros(as) diferentes. Ello implica que las transiciones no siempre se circunscriban a transformaciones políticas, sino que también puedan afectar a otros ámbitos. Así, y además de la esfera política, habría que referirse a la económica, institucional o a aquella otra que afecta a la organización del Estado, y cuya conjunción en algunos ámbitos espaciales ha sido caracterizado como de una revolución sin precedentes históricos.

Transparencia pública: Conjunto de normas, procedimientos y conductas que definen y reconocen como un bien del dominio público toda la información generada o en posesión de las entidades gubernamentales o por aquellas del ámbito privado que utilicen recursos,

ejerzan funciones o sean del interés público. La transparencia se sustenta en el derecho de libre expresión y en el de información. Es el acto que consiste en abrir la información gubernamental al público, al escrutinio de la sociedad. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a una persona en específico, sino la práctica democrática de colocar la información gubernamental en la vitrina pública, para que la gente pueda revisarla, analizarla y en su caso, usarla como mecanismo de sanción.

Veto presidencial: Constituye un rechazo del Órgano Ejecutivo del proyecto de ley, y puede darse por ejemplo en los casos en que el proyecto de ley difiera con la visión de país del mandatario actual y la Asamblea Legislativa o por inconstitucionalidad del proyecto.

INTRODUCCION

La gobernabilidad democrática para el desarrollo social a nivel mundial ha cobrado una mayor relevancia a partir del fin de la Guerra Fría que concluye no sólo con la pugna político estratégica entre EEUU y la Unión Soviética sino también con la polarización ideológica a nivel mundial, la terminación de un serie de dictaduras militares y guerras civiles que transigieron la consolidación de regímenes democráticos a finales del siglo XX -lo que en palabras de Samuel Huntington conocemos como tercera ola de democratización, y la evolución de la agenda internacional tradicional.

Es así como a principios de los noventa comienza a estructurarse un nuevo concepto de progreso mundial y de las naciones desde un enfoque de desarrollo humano (EDH), en donde el desarrollo humano ya no está determinado solamente por el crecimiento económico sino también por aquellos factores que más favorecen a las sociedades. Éste se fortalece con la colaboración de Naciones Unidas y su Programa para el Desarrollo (PNUD) y sus reportes anuales que exhiben un balance mundial del desarrollo humano a partir de ciertas variables cuantificables y de la comparación de éstas en las distintas regiones continentales.

Considerando asimismo otras preocupaciones de los Estados contemporáneos como el respeto de los derechos humanos, la construcción de sociedades más democráticas, la cooperación internacional, el comercio más justo, etc.. En Latinoamérica, se ha conseguido el protagonismo y reconocimiento internacional y el desarrollo más participativo e integral de países como Brasil, Chile, Costa Rica, etc., y la cooperación regional e internacional que ha emprendido una lucha para el fortalecimiento de la democracia en la región que permita eventualmente el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

En el caso particular de El Salvador, luego de que en los años ochenta en medio del

conflicto armado se confirmara que la paz no era solamente necesaria sino que posible, tanto por la imposibilidad de una victoria militar como a la negativa del pueblo salvadoreño a la violencia, se inicia el cese de los combates y las acciones militares y se establece una mesa de negociación para la creación de las condiciones de paz y democracia relativamente nuevas para el país.

Así, el fin del conflicto armado llega a El Salvador con la firma del acuerdo de Chapultepec de enero de 1992 y a pesar de que los elementos básicos de la democracia en El Salvador como la libertad de expresión, elecciones libres y periódicas, libertad de asociación, etc., han sido fundados con la firma de dichos acuerdos, aún existen muchos obstáculos que le impiden al Estado garantizarle un desarrollo integral a la sociedad.

Primeramente, frente a la economía política internacional, el Estado salvadoreño se encuentra atado a los intereses más influyentes dentro de la sociedad –entiéndase empresa privada, transnacionales, grupos políticos, etc.- y es a través de la política exterior salvadoreña que se delimitan las prioridades del gobierno en turno, es decir, que particularmente en los dos últimas presidencias se ha podido apreciar una similitud de metas y objetivos de carácter social que más que satisfacer las necesidades primarias de la población más indigente, se ha invertido en la creación de un ambiente favorable para atraer la inversión extranjera y mejorar la infraestructura del área más urbana del país.

Por otra parte, producto del apogeo de la globalización en la década de los noventa, el Estado salvadoreño intenta alcanzar un protagonismo mediano dentro del sistema internacional a través de la alianza estratégica política y económica con países como EE. UU. y/u organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM); lamentablemente su situación a nivel internacional en su mayoría, ha desfavorecido su posición a nivel doméstico, desacreditando su soberanía en aspectos estrictamente de competencia estatal y comprometiéndole política y económicamente a mediano y largo plazo.

Resultado de esta transformación del Estado salvadoreño, a nivel interno también existen dificultades que menguan aun más el actuar estatal y que complican no sólo la coexistencia democrática dentro del territorio sino también un fraccionamiento de la relación Estado-sociedad. Así, en El Salvador existe un sistema de partidos político que se polariza cada vez más con mayor profundidad y precipitación, se reducen las posibilidades de conciliación, diálogo y avenencia; la gran empresa privada organizada (ANEP) -motor de la economía salvadoreña- demanda gobernabilidad para el adecuado desempeño de sus actividades y sus intelectuales creatividad e innovación, pero las reformas económicas de los últimos decenios no han logrado atender completamente las necesidades de sofisticación empresarial y tecnológica ni mucho menos las necesidades de las mayorías más pobres.

Indudablemente la herencia de los regímenes militares, la oligarquía económica, las políticas públicas de posguerra y los procesos inacabados de transición democrática en El Salvador han concebido un Estado cada vez menos social y menos público, donde las demandas de la población todavía suelen exceder la capacidad de las instituciones para darles respuesta y que permiten una dependencia económica elevada del país tanto a nivel nacional, regional como internacional.

Por otra parte, la sociedad salvadoreña sigue siendo considerada una de las más violentas en América Latina con altas tasas de delincuencia y homicidios y al mismo tiempo de habersele tolerado al Estado desligarse casi por completo de sus quehaceres tradicionales, sigue existiendo un pronunciado divorcio entre la política y la sociedad y una alianza estratégica entre aquella y la estructura económica empresarial.

Lo anteriormente expuesto, polariza el ambiente político y amenaza la gobernanza de la nación y al régimen democrático salvadoreño que aún no se consolida, provocando

indudablemente la exclusión de numerosos sectores de la sociedad salvadoreña a participar abiertamente en la política pública.

De igual manera, ha existido un enfrentamiento político ideológico dentro del territorio, producto de una deficiente conciencia colectiva, que del mismo modo se ha desarrollado latentemente dentro de la Asamblea Legislativa y dentro del último partido de gobierno, el FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional). En este sentido, se cree necesario reforzar el papel del Estado a partir de sus fines y misiones establecidos en la Constitución de la República, pero también es necesario fortificar y empoderar a la ciudadanía hacia la participación política y facultarla hacia una actitud proactiva.

Ante tal escenario, puede derivarse una hipótesis central de esta temática: El proceso de construcción de un Estado salvadoreño democráticamente gobernable se encuentra restringido por un régimen político que descansa exclusivamente en el binomio de elecciones periódicas y pluripartidismo, junto a la omisión consecuente de la participación directa de la población civil en la formulación de políticas públicas adecuadas para su desarrollo social y humano así como de la transformación del Estado, el cual visto no sólo como un actor independiente sino también como un ente mediador y regulador dentro del sistema internacional se ha limitado a la búsqueda de una política interna favorable, sobre todo a través de la movilización de recursos como la cooperación multilateral. No obstante, ha intervenido para mejorar valiosamente las condiciones materiales de vida de la mayoría de salvadoreños; a la vez, ha permitido una relativa subordinación política que conlleva a una dependencia económica del exterior, lo que incide en un relativo abandono del compromiso estrictamente estatal, de garantizar un estado de gobernabilidad democrática, sostenible; sobre todo, en áreas tales como la construcción de un estado de bienestar y de derecho que garantice el goce de las libertades y derechos civiles, sociales y políticos dentro del territorio salvadoreño.

La importancia radica en la interpretación del discurso político dentro del territorio

salvadoreño, tanto de sectores de derecha como de izquierda que han prometido de igual manera un estilo novedoso de ejercer el poder, basado en principios democráticos, contacto directo con la población, sectores sociales y la ciudadanía en general, simpatizando con las necesidades más apremiantes de los sectores rurales más pobres y con un plan de gobierno que comprende un proyecto democrático de modernización política y reforma económica.*

No obstante, una victoria electoral e histórica de tal magnitud como la de 2009 que dio paso posteriormente a un cambio sociopolítico muy importante en el país en plena crisis económica, los salvadoreños están más ansiosos por observar más cambios reales estructurales que se traduzcan en oportunidades y beneficios tangibles que por alabar la alternancia en el Poder Ejecutivo; y parecen más optimistas ante nuevas políticas y programas que les permita participar para el desarrollo de una sociedad más justa que ante el progreso de una sociedad democrática.

Además, la participación de organismos internacionales de cooperación internacional en la construcción de una sociedad salvadoreña más equilibrada y unificada y un Estado más gobernable, es básico, ya que se combinan éstas tres variables: Subordinación política, dependencia económica y mejoramiento de las condiciones materiales de vida de la población salvadoreña. Una vez más, la importancia radica sobre todo en el papel ejecutado por el Estado ante este tipo de organismos, la gestión realizada y el manejo y conducción de los recursos otorgados, sin dejar de lado por supuesto, los intereses de por medio de ambas partes en juego.

* Estrictamente hablando de la plataforma política expuesta por los dos últimos presidentes electos: Elías Antonio Saca, representando al partido de derecha ARENA (Alianza Republicana Nacionalista) y Mauricio Funes Cartagena, en representación del partido de izquierda moderada FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional).

Por otra parte, para el respaldo teórico de esta problemática real y de acuerdo a la naturaleza de la investigación, se considera pertinente la aplicación del enfoque sistémico para el razonamiento y comprensión de cada uno de los puntos a desarrollar en el presente trabajo. Desde esta perspectiva cobra relevancia entonces la manera cómo se localizan y delimitan los sistemas, cómo y quién define los sistemas y, principalmente la comprensión de su dinámica, así como los cambios que se pueden dar dentro del mismo.

En este contexto, de acuerdo al grupo de estudio CTS (Ciencia, tecnología y sociedad), “el enfoque sistémico es un pensamiento circular. Esto implica que está asociado con una estructura que permite a través de bucles de retroalimentación, una transformación constante. Sin retroalimentación no hay sistema.”¹

Así, la teoría general de los sistemas (TGS) plantea que las conexiones y relaciones entre las partes son las que van a definir las construcciones, argumentaciones y nociones de realidad del sistema y su transformación constante, cuestionando la lógica lineal y proporcionando una estructura, jerarquía, actores, etc., y buscando siempre mantener el equilibrio del todo.

Un análisis desde el enfoque sistémico reconoce que el Estado deja de ser el único protagonista de las relaciones internacionales, y que existen otras unidades independientes y partes del sistema que pueden intervenir e interactuar en correspondencia a sí mismas, permitiendo un juego de relaciones que den lugar a situaciones equilibradas tanto positivas como negativas, ya que el problema del sistema no está en sus partes sino en las conexiones que se generan.

¹ Memorias del grupo de Estudio CTS (Ciencia, tecnología y sociedad) de FLACSO–ECUADOR sobre el texto: *Introducción al pensamiento sistémico*, Joseph O’Connor e Ian McDermott. P.4

Precisamente, en esta investigación se expone la idea de examinar la evolución de la variable gobernabilidad democrática en El Salvador como concepto holístico que abarca la relación e intervención de otras variables tales como el papel del Estado, la participación de la sociedad, la polarización política, la exclusión de los sectores rurales, la desigualdad, pobreza, la ayuda internacional, la ideología política, etc., entre otras cosas, la mayor preocupación de los salvadoreños, a saber: La construcción de un estado de derecho que les garantice la oportunidad de mejorar su calidad vida, o sea, un desarrollo social y humano.

En este sentido, la gobernabilidad democrática en El Salvador no se considera poco viable porque el sistema en sí sea problemático, sino debido a la escasa participación activa de la población salvadoreña necesaria para forjar una conciencia social que demande al Estado el cumplimiento de sus deberes dentro de un estado de derecho que fortalezca el desarrollo tanto local como nacional estimulando un ambiente más democrático en el país.

Además, la intervención de la cooperación internacional que robustece relativamente la capacidad de respuesta social del Estado salvadoreño -actualmente en proceso de transformación-, puede favorecer al proceso de estructuración institucional del aparato estatal y de esta manera optimizar su funcionamiento en pro de las demandas sociales y permitir el desenvolvimiento de la ciudadanía de manera que a largo plazo se desarrolle un modo de vida auto sostenible que colabore con el progreso integral del país; por otro lado, inclusive la cooperación internacional, ha logrado convertirse en una herramienta “espinosa” para el desarrollo del sistema político salvadoreño, creando no sólo una creciente dependencia externa prolongada, sino también una apatía por parte del Estado salvadoreño para la ejecución de planes de nación que permitan el desarrollo social de los salvadoreños de acuerdo a los estándares del enfoque de desarrollo humano. Al final, la competencia social corresponde primordialmente a la política pública interna y estatal del país y puede apoyarse en flujos de ayuda extranjera e inversión privada para su eficacia, pero no debe descansar sólo y totalmente en éstos.

Expuesto lo anterior, hay que definir dentro del enfoque sistémico cuáles son las teorías que permitirán un entendimiento aun más profundo de la realidad y del sistema y sus componentes; así que, para efectos de esta investigación, en primer lugar se ha delimitado un estudio a partir de la teoría sistémica de las decisiones, para la obtención de un razonamiento acabado del proceso de toma de decisiones en El Salvador, sus actores, la utilidad y probabilidad de tales decisiones, la motivación de los decisores, el concepto de interés nacional, etc.; en segundo lugar, la teoría del conflicto, analiza la lógica del conflicto social interno como consecuencia de la transformación estatal a través de las decisiones tomadas por los diferentes sectores de poder, interés y/o presión en el país y sus efectos sobre el proceso de construcción de un Estado democráticamente gobernable en El Salvador de posguerra. Evidentemente, es de poca atención y seguimiento el conflicto del tejido social que, aunque subestimado puede provocar una oscilación penetrante del régimen democrático y político a mediano y corto plazo, como el caso del conflicto civil salvadoreño en los 80 que luego de 19 años de alcanzada la paz, aún no supera algunos de sus mayores y profundos estragos.

Así, se ha incluido la participación de la teoría funcionalista –tercera teoría a utilizar- para entender el funcionamiento del sistema político, el aparato estatal salvadoreño así como el mantenimiento del modelo neoliberal y la reproducción de un conflicto social interno, resultado - entre otras causas la más importante-, de las decisiones y medidas tomadas por los diferentes ejes de poder en el país tales como los mandatarios políticos, diputados o fracciones legislativas, empresa privada, etc.

Además, hay que hacer referencia al uso de la teoría materialista histórica y el enfoque de desarrollo humano; desde la perspectiva del materialismo histórico, se puede entender la estructura del sistema político salvadoreño desde su devenir histórico, donde la desigualdad social y la consecuente exclusión política de la población son producto del desarrollo de las relaciones económicas y la jerarquización de la sociedad de posguerra - confirmando así, lo que se entiende como infraestructura en términos marxistas-. Según el materialismo histórico esta problemática es común en los países en desarrollo, y se debe en gran parte de los Estados, a las denominadas “contradicciones del capitalismo”,

el cual debe ser reemplazado por otro modelo más equitativo, que básicamente dependerá del reconocimiento por parte del Estado y los distintos sectores de la población, del valor del desarrollo integral humano de la sociedad en su conjunto.

Asimismo, el enfoque de desarrollo humano hace énfasis en el ser humano tanto como objeto y sujeto del proceso desarrollo, donde se pretenden expandir y desarrollar las capacidades de las personas, la ampliación de oportunidades y libertades y un crecimiento económico que se distribuye equitativamente; ello basado en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el PNUD para la medición del desarrollo humano por país promoviéndolo como un derecho fundamental para lograr el bienestar de la colectividad social.

Por otra parte, hoy día en El Salvador se vive un ambiente de inestabilidad política, económica y social que a partir de la teoría del conflicto, se entiende como un proceso de fragmentación de los actores colectivos, que se debe en una mayor parte también a la ausencia de cohesión social y el deterioro de la interacción e intercambio entre las partes que conforman la sociedad. Así, los resultados del conflicto pueden considerarse positivos o negativos de acuerdo a las posiciones de sus actores, sus intereses u objetivos, la estructura del sistema, etc., dichos resultados son útiles en gran medida para la localización de hitos o coyunturas históricas, cambios determinantes como la elección de un partido de izquierda en un país tradicionalmente inclinado a la elección de gobiernos de derecha.

Efectivamente, los conflictos suelen producirse entre las unidades que integran un mismo sistema afectando a sus mismas partes y pueden producirse de esta manera diferentes relaciones sociales, juegos, decisiones, etc., así: La transformación del papel de Estado a partir de las reformas económicas, la proliferación de un pensamiento neoconservador y el surgimiento de nuevos actores e intereses en la escena nacional de posguerra, ha originado con el tiempo las condiciones apropiadas para el caos o conflicto interno, ya que a través del deterioro del tejido social, la inequidad en la distribución de los recursos

nacionales, la inconformidad y la desigualdad social, se ha dado lugar a un ambiente de corrupción, violencia y delincuencia que junto con la crisis económica internacional, ha desequilibrado el control estatal sobre sus recursos internos para instaurar el orden y garantizar equitativamente las mínimas condiciones de bienestar socioeconómico para toda la población que en consecuencia le obliga a concurrir en acciones alternas como son los préstamos internacionales recurrentes y la dependencia de cooperación internacional para cumplir con sus compromisos sociales.

Partiendo de estas ideas, y a partir de este último punto es necesario aclarar que no todo conflicto resulta negativo, ya que no es visto como un inconveniente, sino más bien la oposición de intereses o ideas que dan lugar a situaciones de conflicto que consecuentemente producen escenarios de negociación, consentimiento o transformación y cambio. En el área de la gobernabilidad democrática, aparentemente no existe lugar para el análisis desde el conflicto –más bien la cooperación-, pero en el caso de El Salvador y otros países en proceso de consolidación de la democracia, resultan interesantes los cambios y fenómenos ocurridos en el transcurso de este proceso.

Así como afirmaba Richard Snyder: “Un cierto grado de conflicto, lejos de ser necesariamente disfuncional, es un elemento esencial para la formación del grupo y su permanencia.”² Lo anterior hace referencia también a la pertinente inclusión de algunos elementos del razonamiento dialéctico en el materialismo histórico para entender la coyuntura salvadoreña, pues se ha descrito -hasta este momento, el conflicto social salvadoreño como una relación causa-efecto y una interacción entre las partes o relaciones de poder y posibles escenarios de subordinación.

Posteriormente, la relación, dinámica e interacción de todos los elementos definidos en el marco teórico de esta investigación bajo la teoría general de los sistemas consentirá el

² Mack, R.; Snyder, R. C.: *El análisis del conflicto social: hacia una revisión y síntesis*. Nueva Visión, Buenos Aires, 1974.

acatamiento del objetivo central de la investigación: Una deducción de la relación existente entre el proceso de consolidación democrática en El Salvador y el concepto de gobernabilidad democrática a través de la cooperación internacional para el desarrollo social durante las gestiones de 2004-2011 y las posibles perspectivas para el 2012 desde un enfoque de desarrollo humano.

Dentro del mismo contexto, se establece particularmente la eventual realización de los objetivos específicos: Elaborar una descripción de la evolución de la gobernabilidad democrática en El Salvador conforme al Plan de Gobierno 2004-2009: País Seguro y relacionándolo con el nivel de calidad de vida y participación política de los salvadoreños y la cooperación internacional.

También es preciso conceptualizar los diferentes escenarios viables de la gobernabilidad en El Salvador para el 2012 a raíz del fenómeno de alternación del poder en 2009, la plataforma política, gestión y retos del reciente gobierno junto con los nuevos vínculos y negociaciones internacionales actuales.

Del mismo modo, se proyecta la identificación de la relación entre la realidad nacional salvadoreña, la calidad de vida de la población, la participación de la comunidad internacional a través de la cooperación y el estado de gobernabilidad democrática en El Salvador a través de la visión de desarrollo definidos por el enfoque de desarrollo humano en el período 2004-2011 y sus perspectivas para el 2012.

Finalmente, el presente trabajo pretende la obtención y el cumplimiento de sus objetivos a través del uso de la técnica descriptiva, analítica e interpretativa de los hechos y datos, la obtención de tales datos a través de la exploración bibliográfica y documental, lectura de publicaciones en revistas, periódicos, sitios web y la exploración de resultados de encuestas y sondeos realizados por diferentes instituciones y organizaciones a nivel nacional; y a través de la aplicación del método deductivo para la confección de una lógica analítica de la realidad salvadoreña, que permita la realización de una exposición

metódica, razonada y deducida de la realidad salvadoreña que bajo la consideración de los elementos anteriormente expuestos justificará su importancia, trascendencia y aplicabilidad a nivel nacional.

Capítulo 1:

**El Salvador un País
Seguro. Estado de la
Gobernabilidad
Democrática de cara a
los efectos de la
globalización y el
pensamiento
neoconservador de
posguerra**

En la década de la modernidad y la globalización de la pos Guerra Fría, ha sido América Latina, especialmente, la región que aplicó las políticas económicas del Consenso de Washington. Los presidentes Carlos Menem (Argentina), Fernando Collor de Mello (Brasil), Carlos Salinas de Gortari (México), Alfredo Cristiani (El Salvador), y Fujimori (Perú), fueron los principales exponentes de esas políticas; ya sea por la urgencia de superar los conflictos internos de estos países o por la esperanza ante una receta para el crecimiento económico y la inclusión al nuevo concierto internacional.

Para El Salvador en particular, el fin del conflicto armado de los 80`s representa una nueva época de crecimiento económico y reestructuración estatal, que no sólo modifica la estructura socioeconómica de este país inmediatamente después del conflicto, sino también desencadena una serie de acontecimientos internos que afectan el proceso de construcción de un Estado democráticamente gobernable y el desarrollo social de la población frente a los precisiones del enfoque de desarrollo humano tales como el legado del conflicto en materia de derechos humanos y la desintegración del tejido social, las discrepancias internas en relación a los delitos políticos o crímenes de guerra, los daños materiales que han prolongado la reconstrucción de la infraestructura, y la dura tarea de El Salvador por la desmovilización de los excombatientes y su reinserción a la vida civil, que de cierta manera ha permitido que después del conflicto quedaran armas en manos la población y así ha permitido típicamente la reproducción del fenómeno de la violencia, delincuencia y pandillas.

En este sentido, la idea central establece que los planes gubernamentales en El Salvador reconocen la incorporación de las demandas sociales y sus respectivos programas de acción, pero en la práctica, estos programas están suficientemente lejos de responder a estas peticiones de manera tal, que la sociedad civil ha emprendido desde hace un tiempo, una deslegitimación gradual del régimen democrático como un modo de vida política, y ha desistido de la práctica de métodos pacíficos de resolución de conflictos sociales como la desigualdad y exclusión económica, la seguridad ciudadana y la exigencia de sus derechos humanos fundamentales, sobre todo por la crisis de representatividad desde los partidos políticos, la corrupción, la violencia y delincuencia; además de enfrentarse ante una reestructuración de la relación Estado-sociedad, en donde se ha observado una progresiva

apatía de parte del Estado por el desarrollo humano nacional y la subsistencia de la sociedad de cara a una era globalizada y ante el modelo neoliberal de posguerra y sus consecuencias.

De esta manera, a mediados del 2004 el nuevo gobierno del presidente Elías Antonio Saca pretendió la implementación de un nuevo estilo de gobernar que residía en escuchar pacientemente, trabajar con seriedad, buscar la respuesta con sensibilidad humana y servir a los demás. Era un intento por hacer un gobierno en contacto directo con la gente y para demostrarle que también existía gobierno para ella y no sólo para las grandes gremiales de la empresa privada. Era, efectivamente, una propuesta de gobierno desde lo local y desde las necesidades de la gente. Lamentablemente, con los resultados en mano, se calificó a la administración de esa época como un gobierno con un nuevo estilo para lo mismo, es decir, que de acuerdo a muchas publicaciones tanto oficiales como no oficiales, el país no mejoró sino que empeoró su situación nacional, sobre todo en oportunidades económicas y seguridad nacional y la imagen proyectada del país hacia el exterior.

Así, el primer capítulo pretende establecer un balance entre la evolución de la gobernabilidad democrática, los aportes del Gobierno en curso y la posición de la Opinión Pública en El Salvador para juzgar críticamente el funcionamiento estatal salvadoreño en el desarrollo social y humano de la población durante el periodo 2004-2009; para ello se respaldará de las teorías sistémicas y el materialismo histórico; teniendo en cuenta que además de la importancia del predominio político de derecha durante varios años, el carisma del líder político salvadoreño, la pobreza, exclusión y desigualdad social, existen también, acontecimientos internacionales (como las migraciones, crisis económicas y financieras, la cooperación internacional, etc.) que han influido tanto positiva como negativamente sobre la gobernabilidad democrática del Estado salvadoreño.

1.1 Antecedentes Generales: Ámbito nacional de El Salvador y la comunidad internacional en la década de los 90`s

De la década de los noventa en adelante, se iniciaron globalmente grandes cambios en la política internacional tras la caída del muro de Berlín que desencadenó la desintegración de la URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) dando lugar al nacimiento de nuevos Estados independientes, se inicia además un proceso no sólo en el Asia Central sino también a nivel mundial. Este hecho definió tanto la terminación de la Guerra Fría (conflicto ideológico político entre E.E.U.U. y la URSS) que finaliza con la influencia ideológica y la intervención político estratégica que estas potencias habían tenido en la regiones de África, Asia y de América Latina.

Lo anterior permitió por una parte, que muchos de estos nuevos Estados iniciaran el establecimiento de instituciones democráticas (el voto, elecciones libres, multipartidismos, etc.) y el reconocimiento posterior de éstos dentro del sistema internacional y su pronta adhesión a organismos de carácter mundial (como el caso de la ONU que multiplicó el número de sus Estados miembros*). Por otra parte, se desalentó la continuidad de algunas de las guerras civiles en los países de Latinoamérica, no sólo por la suspensión del financiamiento de éstas, sino también por el espíritu imperante a nivel mundial a mediados de los 90`s.

Como es sabido, la tradicional agenda internacional muda de finalidades y objetivos, a la vez que se muda el sistema internacional en sí, desplazando el antiguo modelo realista – políticamente hablando-, desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales, por un modelo de sociedad internacional en la que todos los Estados –y los nuevos actores del sistema- convivirían en sociedad para la consecución de sus objetivos y la colaboración e interacción con otros actores reconocidos a nivel mundial por el mismo sistema (ONG's,

*Es el caso de nuevos Estados como Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, República de Moldova, San Marino, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán, etc.

multinacionales, movimientos civiles, etc.) para fomentar la lucha por el desarrollo humano y la democratización, sobre todo, en aquellos países más fuertemente afectados por los estragos de largos años de conflictos mundiales –entiéndase sobre todo el período de la I y II Guerra Mundial-. Esta tendencia induciría después de la Segunda Guerra Mundial a la creación de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Todo lo anterior se debió además, al auge del comercio, las telecomunicaciones, y el pensamiento de que el crecimiento económico debería usarse en pro del desarrollo humano, ya que existe, dentro del nuevo modelo, una tendencia al reconocimiento del individuo como parte integrante del sistema internacional.

Paralelamente, en 1993 se formaba la Unión Europea (UE) que dio al mundo un nuevo bloque político económico fuerte que paulatinamente se colocaría como una fuerza predominante en el mundo al igual que E.E.U.U. esto beneficiaría en el futuro a los países latinoamericanos que se verían motivados por el desarrollo de un modelo sociopolítico más europeo que norteamericano, conjuntamente con la iniciativa de la UE por concesionar ayuda para el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de estos países, sobre todo los de la región centroamericana.

Por otra parte, so pretexto de estabilizar la democracia a nivel mundial y siguiendo con el modelo cooperativo internacional de posguerra –Guerra Fría-, E.E.U.U. decide intervenir en la región del Medio Oriente debido en gran parte a sus intereses económicos petroleros, pero bajo la excusa de la lucha contra el terrorismo y la proliferación y el uso de armas de destrucción masiva (ADM); aprovechándose de la vulnerabilidad y la división de estos países, inicia la lucha contra el terrorismo que generaría eventualmente la participación de Alemania, Francia, Inglaterra, etc., así como de los países del área sudamericana y centroamericana, ya sea para utilizar sus efectivos militares como refuerzo para esta lucha o para referirse más específicamente a aquellos gobiernos y/o organizaciones contrarios al pensamiento neoconservador bastante publicitado para la década.

En definitiva, el fin de la Guerra Fría admitió el predominio de Estados Unidos en la escena internacional, lo que en gran parte influenció la transformación de la agenda internacional, la económica y el comercio, la proliferación de instituciones y organismos intergubernamentales para el desarrollo humano y la preocupación a nivel mundial por la reproducción del modelo democrático.

Ante estos acontecimientos internacionales y a partir del fenómeno de hegemonía mundial del cual E.E.U.U. se hace acreedor, es que se inicia una nueva década imperialista en la que los países desarrollados –sobre todo E.E.U.U.- pretenden colocarse por encima de otros Estados o regiones señalándoles no sólo el sistema político más adecuado para sus Estados sino también el régimen económico que les conduzca a la riqueza y la prosperidad.

Casualmente ante esta realidad, se ha comprobado la hegemonía de los vencedores que por el hecho de serlo, son los únicos que se adjudican el derecho de escribir la historia; hoy por hoy, se interpretaría como el poder de aquellos países ricos y poderosos para dictar las pautas del qué hacer, cómo y cuándo a los países más débiles.

Producto de lo anterior, se inicia una nueva estructura definida por una relación específica entre el Estado y el crecimiento económico, sobre todo en las democracias jóvenes, ello para abandonar primitivos modelos de progreso y prepararse para los retos que presentasen la nueva era de la innovación, ya que la democracia y el progreso no son para los que los eligen y trabajan por ello, sino para los que se someten a la condiciones que la modernidad les impone.

Por su parte, el enfoque sistémico explica cómo la combinación de estas variables que se relacionan entre sí conforman la lógica con la que funciona el todo del sistema internacional; también el materialismo histórico explica que la jerarquización de las distintas variables o actores permite una lógica dialéctica y causal de la coyuntura histórica y su devenir.

Simultáneamente, el panorama económico se ve afectado en este mismo contexto, ya que debido a muchos cambios en la política internacional, se entablan en la región latinoamericana, una serie de reformas socioeconómicas inspiradas en el Consenso de Washington* y basadas en el ideal neoconservador del progreso económico, que no sólo favorecían momentáneamente a estos países sino que también les exigían transformar el modelo socioeconómico** que les regía hasta la fecha.

El Estado salvadoreño como parte de la región centroamericana por ejemplo, modificó considerablemente su modelo económico, debido grandemente a las consecuencias del conflicto armado, aunque no hay que omitir que se debió también a su estrecha afinidad hacia el gobierno de los E.E.U.U.

Como resultado, se puede decir que el proceso de paz en El Salvador fue posible por la conveniencia política y presión internacional sobre ambas partes en conflicto y la negativa de la población salvadoreña a la guerra, el sentido anacrónico del conflicto debido a las ya mencionadas transformaciones internacionales, la discontinuidad del apoyo norteamericano al conflicto y el apoyo de la comunidad internacional ligado a los cambios en la agenda internacional que pasa de priorizar el conflicto a priorizar la cooperación y el consenso.

*Básicamente fueron una serie de propuestas económicas neoliberales para hacer frente al problema del subdesarrollo, sobre todo en la década de 1990. Tres son los elementos centrales del citado consenso: El diagnóstico de la crisis de los países latinoamericanos, que habían aplicado las políticas de industrialización por sustitución de importaciones, las recomendaciones de políticas económicas a aplicar a corto plazo y las recomendaciones de políticas de reforma estructural. Por otra parte, por lo que se refiere al diagnóstico de la crisis, las causas que los neoliberales encontraron fueron esencialmente dos. La primera, el excesivo crecimiento del Estado, del proteccionismo, de la regulación y del peso de las empresas públicas, numerosas e ineficientes. La segunda, el llamado populismo económico, consistente en la incapacidad de los gobiernos para controlar tanto el déficit público como las demandas de aumentos salariales del sector público y del sector privado. El Consenso de Washington y el modelo reformista de desarrollo derivado de él, asumen que, una vez que las economías sean estabilizadas, liberalizadas y privatizadas, éstas retomarán la senda del desarrollo; dicho desarrollo vendrá dado por la restauración de un crecimiento sostenido, cuyos efectos se irán distribuyendo por toda la economía y por toda la sociedad, mejorando el nivel y la calidad de vida de la población. Véase, Teoría del rebalse.

** En el caso de América Latina específicamente, este modelo estaba caracterizado básicamente por el aumento de la producción industrial, sostenido por el modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones. La distribución de los recursos y el actuar estatal hacia la sociedad estaba determinado por el autoritarismo imperante en la región.

En consecuencia, los Acuerdos de Paz señalaron cuatro objetivos principales: a) Terminar el conflicto armado por la vía política; b) Impulsar la democratización del país; c) Garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y; d) Reunificar a la sociedad salvadoreña³. En este orden, los Acuerdos de Paz no procuraron ciertamente, la abolición de las causas propias de la guerra y mucho menos del conflicto social, más bien su pretensión original fue la de sosegar el conflicto y aminorar sus consecuencias.

Del mismo modo, es importante recalcar más detalladamente dentro de esta coyuntura, el proyecto de modernización política y transición democrática emprendido por El Salvador una vez finalizado el conflicto. Proyecto que comprendió además un proceso multifacético de transformación del Estado salvadoreño, ya que no se discute sólo el cese del fuego armado sino también un cambio estructural político –sistema de partidos, e institucional –sistema electoral, sistema judicial y de seguridad ciudadana, seguido por un cambio paulatino de la base económica a través de la aplicación de Políticas de Ajuste Estructural (PAE) entre otras. En consecuencia –y frente al auge de la globalización en los noventa-, El Salvador no sólo se encontró ante un proceso de transición democrática sino también ante la presión de que este proceso democrático arrojase resultados conforme a los principios de desarrollo humano y gobernabilidad democrática en el periodo de posguerra tanto para evitar el surgimiento de agitaciones sociales producto del reconocimiento a nivel internacional del papel del individuo en el desarrollo económico como para proveer un clima de inversión extranjera más atractivo y estable.

Efectivamente, el partido de gobierno de Alfredo Crisitani (1989-1994) manifestó su propósito de construir una economía de mercado, productiva e integrada al mercado internacional y lograr para ello una redefinición del papel del Estado, consistente en reducir sus dimensiones, importancia económica y atribuciones -incluyendo su descentralización-, que va de la mano con el predominio y mantenimiento del pensamiento neoconservador, la caída

³ Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, ONUSAL.: *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, San Salvador, El Salvador, 1992, p. ii.

del bloque soviético y preponderancia del papel del partido ARENA (Alianza Republicana Nacionalista) en la firma de los Acuerdos de Paz, que definen el perfil de un Estado salvadoreño alejado de toda influencia “marxista” o “comunista” y sólidamente determinado por una estrategia vanguardista de globalización, mercado, telecomunicaciones e inversión extranjera.

Subsiguientemente, esta serie de cambios conllevó consigo una transformación similar de la relación Estado-sociedad concentrándose en la superación del autoritarismo y la lucha por el surgimiento de un régimen de gobierno en el que se reconozca y practique derechos individuales y políticos que son la expresión de la existencia de un régimen democrático.

En El Salvador a raíz de todos estos hechos, se ha desarrollado un tipo de sistema político de posguerra todavía en transición, una gobernabilidad basada en aspectos democráticos y humanos, pero de carácter restringida por causas tales como la delincuencia, la pobreza, la desigualdad social, la corrupción y la exclusión de la sociedad de la política pública, etc. Si bien esta gobernabilidad democrática restringida ha dado lugar a la participación de todas las opciones ideológicas existentes luego de la firma de los Acuerdos de Paz, ha debilitado el papel de la sociedad en la construcción de un Estado de bienestar y de políticas económicas y sociales más justas e imparciales orientadas a su desarrollo humano.

1.1.1 Realidad político social de El Salvador: Estado de la gobernabilidad democrática* en El Salvador de posguerra

Los Acuerdos de Paz constituyeron un preámbulo para la creación del marco institucional y el asentamiento de los principios básicos de gobernabilidad en El Salvador, iniciándose a la

*El PNUD la define como la capacidad de una sociedad de definir y establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica dentro de un orden jurídico vigente. Esta es una condición necesaria de un Estado de Derecho junto con la independencia de los poderes y un sistema legal que garantice el goce de las libertades y derechos civiles, sociales, políticos y culturales de las personas. Para ello se requiere de instituciones basadas en los principios de equidad, libertad, participación en la toma de decisiones, rendición de cuentas y, promoviendo la inclusión de los sectores más vulnerables.

vez una lucha contra todas aquellas actitudes y decisiones que podrían considerarse arbitrarias, de la misma manera que se desarrolló una preocupación latente por parte de la comunidad internacional por el establecimiento de nuevas estructuras gubernamentales que permitieran una recuperación económica local a partir de la participación de la población en todo sentido, nuevas estructuras electorales que velaran por el resguardo de la votación popular y nuevos métodos de resolución de conflictos a través del diálogo, participación ciudadana, consenso y finalmente el reforzamiento de la protección civil. Incongruentemente, en El Salvador de posguerra se ha comprobado que no existe un avance gradual de la gobernabilidad democrática sino más bien, el uso retórico de la estabilidad política, pluripartidismo, elecciones libres, etc., como sinónimos de gobernabilidad democrática, ya que es frecuente el uso indistinto de estos términos para referirnos a un goce pleno de un Estado democráticamente gobernable.

Los gobiernos de turno han hecho un uso tradicional de estos términos para la defensa de su actuar político y los resultados que beneficiosa y arduamente ha conseguido cada gestión de su partido para la población. Por otra parte, es alarmante la ola de violencia, pobreza, corrupción y erosión de la institucionalidad en el país. De tal manera que la mayor parte de los salvadoreños desconfía sobre todo del sistema judicial, electoral y policial, lo cual resulta impresionante e incomprensible desde la óptica de los Acuerdos de Paz.

De igual forma, la opinión pública señala los principales problemas –fracasos del gobierno de Elías Antonio Saca- que enfrenta el país: economía, desempleo, delincuencia y pobreza -mencionados en orden de importancia- (consultar anexo No. 1.1); una buena porción de la población -independientemente de su afiliación política-, todavía sustenta que el gobierno de Elías Antonio Saca se preocupó poco por combatir estos problemas, además no creen que haya habido algún cambio positivo en el país desde dicha administración; al contrario, consideran que su mayor preocupación fue la infraestructura vial y aunque no descartan la importancia de programas sociales como Red Solidaria y Fosalud (Fondo Solidario para la

Salud)*, piensan que el mayor fracaso de esta administración fue el desinterés por la situación económica, la delincuencia, el desempleo y la pobreza, que a la vez constituyen las principales inquietudes de la población⁴.

Consecuentemente, tal gestión se encontró evaluada con una nota de 5.85, donde la población encuestada opinaba que el mandatario –Elías Antonio Saca-, y su gabinete no gobernaba ni bien ni mal, que la administración de su gobierno había sido entre poco y algo capaz, aunque la mayor parte de la población no se ve beneficiada por el trabajo de dicha administración, comparado con los otros gobiernos, de los cuatro gobiernos de ARENA, éste ha sido el que más ha hecho por el país sobre todo en materia de inversión social. Sin embargo, recalcan el incumplimiento de muchas de las promesas de su plataforma política conjuntamente con el aumento de la pobreza, la corrupción, las maras, la migración y la agudización de la situación económica local –sobre todo los precios de la canasta básica-, al final de su mandato.

En este sentido, los datos y aclaraciones anteriores notablemente demuestran el grado de polarización de pensamiento de la población, pero definitivamente se deriva de una polarización política, pues la población refleja una fuerte y equilibrada preferencia por solamente dos de los seis partidos políticos existentes: ARENA y FMLN**, y la mayor parte

* Ambos son considerados programas de gobierno; Red Solidaria fue el más promovido por el gobierno de Elías Antonio Saca, y consistía en la entrega directa de una cuota monetaria promedio para subsidiar gastos de educación y alimentos -por ejemplo, de las familias más pobres de El Salvador. Fosalud, consiste en la cuota más baja del país para el servicio de a salud pública - en algunos casos suele ser gratuita, sobre todo para aquellos que no son beneficiados por el sistema de salud pública del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).

**El sistema de partidos político se configuraba a la fecha de la siguiente manera: ARENA (Alianza Republicana Nacionalista), CD (Cambio Democrático), FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional), PCN (Partido de Conciliación Nacional), PDC (Partido Demócrata Cristiano). El último partido en adherirse al sistema político ha sido GANA (Gran Alianza por la Unidad Nacional), cuya acta de constitución fue realizada el 16 de enero de 2010.

⁴ Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP): *Encuesta de evaluación del gobierno de Antonio Saca, Asamblea Legislativa y alcaldías y expectativas hacia el nuevo gobierno: consulta de opinión pública de Mayo de 2009*. IUDOP, San Salvador, El Salvador, 2009. pp. 16-28.

de aquélla no concibe la idea de una presidencia dirigida por terceros partidos. Innegablemente todo lo anterior repercute en la construcción de corrientes de pensamiento unilaterales y posiciones ideológicas y culturales arraigados que en la mayoría de los casos no permiten el surgimiento de nuevos actores y opiniones dentro de la sociedad, desalojando la heterogeneidad de la democracia.

Así, según la población salvadoreña, los ministerios más competentes del gobierno han sido –sobre todo en los últimos seis años-, el Ministerio de Defensa, Turismo, Salud y Asistencia Social, Obras Públicas y Educación; pero desconocen las actividades y resultados provechosos de los peores calificados, a saber: Ministerio de Hacienda, de Relaciones Exteriores, Agricultura y Ganadería, Trabajo, Economía, Medio Ambiente, Seguridad y Justicia, Vice ministerio de Transporte y Secretaria de juventud⁵.

Notablemente los mejores calificados son aquellos a los cuales los medios de comunicación se han dedicado a publicitar, sobre todo desde los resultados de los escasos programas de gobierno, de todos ellos el que más beneficioso considera la población es el de educación aunque incompatiblemente –y como se ha mencionado anteriormente-, la mayoría de la población cuenta solamente con el nivel básico de estudios académicos.

El Ministerio de Obras Públicas por ejemplo resulta ser conocido por los innumerables proyectos de infraestructura y red vial que emplean los gobiernos en El Salvador, lastimosamente sólo han servido para la atracción de empresas transnacionales pero no para la mitigación de riesgos en desastres naturales donde el país se perfila como uno de los más vulnerables de la zona centroamericana.

Desde los peores calificados resalta el caso del Ministerio de Economía, que sin ánimos de redundar en lo anteriormente planteado, los salvadoreños consideran ineficiente y no se sienten identificados con las políticas formuladas para el mejoramiento de su calidad de vida, mucho menos se sienten parte de las actividades que este ministerio lleva a cabo. De igual

⁵ *Ibíd.*, pp. 42-72..

manera el Ministerio de Trabajo y el de Seguridad y Justicia han sido altamente criticados por su ineficiencia.

En términos de representación, la población considera regular el desempeño de la Asamblea Legislativa, otorgándoles una nota promedio de 5.87, lo más inquietante de esta cuestión es que casi un 66% de los salvadoreños creen que los diputados suelen representar a su partido o a ellos mismos cuando votan en la Asamblea⁶.

Consideran además que tanto la presidencia como la Asamblea no han jugado un papel importante, al contrario se consideran mejor representados por las alcaldías, a las cuales creen más capaces de resolver los conflictos existentes, por consiguiente afirman que el gobierno central debe proporcionar más recursos y obligaciones a las alcaldías, apoyando así –inconscientemente en su mayoría-, al proceso de descentralización estatal. Existe desde luego, una preferencia hacia los gobiernos locales con los cuales se sienten más identificados y dentro de los cuales pueden participar más activamente que el gobierno central en dónde se identifican y participan solamente a través de las elecciones periódicas.

Finalmente, luego de las elecciones de 2009, un 65.8% de la población considera que el resultado de estas, representa la voluntad del pueblo salvadoreño y creen que las razones principales por las que perdió ARENA luego de cuatro gobiernos consecutivos son que no cumplió sus promesas –sobre todo la generación de empleo junto con el alivio del costo de la vida y reducción considerable de la pobreza y la inclusión de la sociedad en la política a través de la descentralización-, y la existencia de un mal gobierno, por una parte, y el candidato del FMLN y su campaña, por otra⁷.

Las primeras dos son respuestas racionales de acuerdo a la realidad nacional, lo preocupante son el otro par de respuestas que se reducen más a determinismos políticos

⁶ *Ibíd.*, p. 79.

⁷ *Ibíd.*, pp. 103-108.

que a una evaluación consciente de la población sobre el estado de la gobernabilidad de lo público y el desarrollo de la democracia. No obstante, conceptúan que la razón más importante por la que ganó el FMLN las elecciones del año 2009 es el deseo de la población civil de un cambio para mejorar; en este sentido requiere de mucha atención además recalcar la simpatía e identificación exclusiva del pueblo salvadoreño por el candidato del partido encima de la plataforma política y la postura ideológica del partido frente a la realidad nacional, creando así un lazo más emocional que racional, además de la importancia de este factor ante un proceso de decisión política y electoral de la población salvadoreña.

En conclusión, el estado de la gobernabilidad democrática en El Salvador de posguerra es producto del proceso de la firma de los Acuerdos de Paz que condujeron a una transformación del sistema político salvadoreño, motivándole a la creación de un estado de democracia dentro del territorio que permitiría el desarrollo social y la participación abierta de la población que tanto tiempo había sido reprimida durante el conflicto armado, paradójicamente; la opinión pública por su parte, desconoce un avance de la gobernabilidad democrática en El Salvador de posguerra, desconfía de sus representantes políticos mediatos, observa un nivel significativo de ineficiencia de las autoridades públicas y mantiene una idea distorsionada de la democracia y participación política; sin embargo, es consciente de la situación actual del país, de los logros y dificultades de la administración 2004-2009 y de los retos que se le presentan al país para el 2012.

1.2 Gobierno responsable: Profundizar en la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana

La base de convivencia armónica en una sociedad descansa en el cumplir y el hacer cumplir las leyes, para que todos los individuos conozcan sus derechos y deberes y que el Estado los proteja cuando estos sean amenazados. Ni el individuo ni la sociedad pueden desarrollarse cuando el Estado no cumple esta función, pues fácilmente se puede perder el respeto y la tolerancia a los derechos de los demás, a la vez que la vida se desarrolla en un

ambiente antagónico. Así, el Estado de derecho, es requisito fundamental para el crecimiento económico y el desarrollo integral de la sociedad y el ciudadano. En El Salvador, esta convivencia armónica descansa en un juego de intereses políticos y económicos y la lucha por definir un régimen democrático más participativo que reduzca las altas tasas de corrupción de los funcionarios públicos y exclusión de la población.

Según Carlos G. Ramos, para el efectivo ejercicio de la gobernabilidad democrática podría señalarse al menos los siguientes puntos:

- a) “Posibilidad de gobernar sobre la base del respeto a la autoridad establecida y al orden jurídico;
- b) “Existencia de un sistema de partidos suficientemente estable, pluralista y competitivo. No sólo pluralista sino también lo suficientemente estable.
- c) “Posibilidad de una efectiva participación ciudadana individual y colectiva en las cuestiones públicas, desde el ejercicio pleno de su derecho a la información y el respeto a la voluntad político electoral hasta la participación directa o mediatizada en decisiones públicas de carácter local, regional o nacional.
- d) “Capacidad del sistema político de asumir el disenso sobre las soluciones a los problemas fundamentales de la nación como un componente central del ejercicio democrático, sea este disenso expresado a través de la adopción de definidas posturas políticas distantes de las decisiones gubernamentales o a través de la movilización y protesta social”⁸.

⁸ Ramos, C. G.: *El Salvador: en el incierto camino de la gobernabilidad democrática*. FLACSO, San Salvador, El Salvador, 1996. pp. 15-16.

De esta manera, la atención se ha centrado cada vez más en el buen gobierno como la mejor manera para lograr la consolidación y profundización de una democracia estable. No se trata de un nuevo descubrimiento, ya que según Seymour Martin Lipset* las democracias se consolidan como resultado de un proceso por el cual los gobiernos resuelven los problemas que amenazan a sus sistemas políticos; de este modo, Lipset consideraba el desempeño de los regímenes como el factor central en la consolidación y estabilidad de la democracia. Desempeño hoy día conocido como gobernabilidad, la cual puede ser esencial para que las democracias sean capaces tanto de consolidarse como de permanecer estables⁹.

Asimismo, la relación entre gobernantes, el gobierno y los gobernados es lo que se ha definido básicamente como gobernabilidad. La perspectiva desde los gobernados es primordial para determinar cómo funcionará esa relación y si se generan mayores o menores niveles de gobernabilidad. Hay que recordar que los procesos de participación ciudadana permiten abrir espacios donde se pueden ventilar las demandas, buscar respuestas, y evaluar las soluciones propuestas.

De la misma forma, explicaba el politólogo canadiense David Easton basado en la teoría general de los sistemas el funcionamiento del sistema político en su modelo de retroalimentación¹⁰; según Easton, el sistema político está definido por un conjunto de individuos, grupos e instituciones que interactúan de manera intensa entre sí en función de

*Seymour Martin Lipset (Nueva York, 1922- 2006) sociólogo y político estadounidense. Se dedicó sobre todo al estudio de los sistemas políticos, la movilidad social, el movimiento estudiantil, etc., y se especializó en los campos de sociología política, organización sindical, estratificación social, opinión pública y sociología de la vida intelectual. También escribió sobre las condiciones para la democracia desde una perspectiva comparativa. Es autor de *El hombre político* (1960), *Revolución y contrarrevolución* (1968), *Consenso y conflicto* (1985).

⁹ Córdova, M. R.; Cruz, J. M.; Seligson, M. A.: *Cultura política de la democracia en El Salvador, 2008: el impacto de la gobernabilidad*. Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Universidad de Vanderbilt, San Salvador, El Salvador, 2008. p. 13.

¹⁰ Para mayor información véase Easton, D.: *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu, Buenos Aires, Argentina, 1967.

ciertas pautas de comportamiento. Dichas interacciones operan mediante flujos entre entradas y salidas (*inputs* y *outputs*) a través de un cambio dinámico que se retroalimenta (*feedback*). Las entradas son las demandas y apoyos que el sistema recibe de los intereses de la sociedad. Éstas entradas se trasladan del ambiente social al sistema político responsable de la agregación y articulación de esas demandas, funciones que cumple la caja negra (*black box*), formada por aquéllos que ocupan determinados roles, sean individuos o grupos, los cuales son capaces de orientar los contenidos del proceso político; que actúan como filtro del sistema, a través de mecanismos de reducción y selección de demandas. Los outputs son la respuesta del sistema a aquellas demandas, las decisiones y acciones que se toman tras el proceso de decisión; que, cuando interactúan con el entorno, generan nuevas demandas y apoyos, por lo que el proceso vuelve a comenzar.

También, hay que entender el término participación para referirse a ser parte de o estar formando parte de, lo cual para el caso, tendrá que aplicarse específicamente al ámbito de la política o actividad pública. La participación política -estrictamente hablando, en este sentido, implica la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales.

Es necesario igualmente tener en cuenta los efectos sociopolíticos de la globalización sobre la estructura de la sociedad, el ejercicio de la ciudadanía y la participación de éstos en el ámbito público tales como la exclusión social, desigualdad de ingresos, nuevas estructuras institucionales que favorecen más el intercambio comercial y la expansión de mercados que la promoción de gobernabilidad democrática; en este sentido hay que aclarar que ante estos efectos hay que tomar muy en cuenta los antecedentes históricos de los procesos de globalización y las fuentes ideológicas que los han guiado, por ejemplo la agenda neoliberal, la cual ha guiado más firmemente este proceso en la mayoría de países latinoamericanos.

A raíz de la redefinición de prioridades económicas para el desarrollo humano con la entrada de los años noventa y las consecuentes reformas económicas establecidas por el FMI y el BM, ha existido un problema de implementación de medidas gubernamentales en base a los intereses de una sociedad, pero de una sociedad elitista en términos marxistas. A la vez

existe una crisis de representación política o de partidos políticos, ya que luego de haber sido implantados como garantes de una organización y representación de los ciudadanos se han dedicado a organizar y representar sus propios intereses y/o los intereses de los grupos económicos y políticos más cercanos.

En El Salvador, el mayor obstáculo y desafío para la construcción democrática es la mentalidad autoritaria en los pequeños grupos que detentan y concentran el poder político y económico, las pequeñas y fuertes élites de poder*. Como se planteó anteriormente, existe una herencia militar y oligárquica que define la generalización de la violencia y la corrupción, la concentración de la fuerza y la riqueza del país. Al mismo tiempo existen todavía un predominio y preservación del pensamiento neoconservador y el riesgo a una regresión autoritaria.

Del mismo modo, en toda la región centroamericana se ha comenzado un nuevo lapso democratizador, sobre todo en países como El Salvador, Guatemala y Honduras**; ya que a diferencia de los años 80s y 90s en los cuales los avances fueron muchos y rápidos, y el desmontaje de los autoritarismos, evidente, la época actual se caracteriza por avances democráticos más esporádicos y lentos, aunque ciertamente las tareas son de mayor complejidad. Hoy el funcionamiento de las democracias se sustenta en los logros del periodo precedente, pero también en el legado no resuelto de aquellos autoritarismos.

Precisamente, una revisión del devenir democrático de Centroamérica hace resurgir algunos conceptos que caracterizaron a los regímenes políticos del pasado. Así como lo describía Nuria Cunill, “en los 50 y 60 estos regímenes estuvieron marcados por las llamadas democracias de fachada, luego, pasan a ser consideradas democracias de baja intensidad y

*Refiérase a pp. 30-31 de este mismo documento.

**El caso de El Salvador y Guatemala en relación a la ineficacia estatal contra la delincuencia y crimen organizado, la progresiva consolidación del narcotráfico y los pocos avances significativos en relación a la impunidad y la garantía de los derechos humanos de sus habitantes. El caso de Honduras, sobre todo se refiere al golpe de Estado de 2009 y la consecuente crisis sociopolítica y económica de la república.

hoy, la región se encuentra ante las llamadas democracias delegativas, cuya construcción ocurre en momentos de transición política en las cuales ha sido posible la relativa eliminación del pasado autoritario”¹¹.

Por otra parte, en El Salvador, las diferentes vertientes políticas en el país, exaltan la prolongada estabilidad política producto de los Acuerdos de Paz en 1992, y para la década del 2000 parece haberse convertido ya en sinónimo de gobernabilidad y democracia -aún cuando ésta es uno de sus componentes, no toda estabilidad política y gobernabilidad son necesariamente democráticas. En momentos políticos específicos gobernabilidad y democracia pueden entrar en franca oposición, pues mientras una responde a la lógica del poder, la otra responde a la lógica de la participación, asimismo en ambos casos la estabilidad política podrá depender ya sea por el nivel de represión social, el nivel de participación o aceptación del régimen político.

Es preciso entender que la estabilidad democrática es sólo un indicador o componente para definir un régimen de acuerdo a las distintas circunstancias y contextos en los que se desarrolla una sociedad o un gobierno y a través de distintas interpretaciones de la sociedad. Por ejemplo, las huelgas paralizantes*, protestas e incluso golpes de Estado civiles** o militares no pueden ser estrictamente sinónimos de inestabilidad democrática pues desde el punto de vista de la teoría del conflicto, no son necesariamente negativas, sino más

*En El Salvador por ejemplo, las innumerables huelgas y paros de labores por parte de las gremiales del transporte colectivo debido mayormente a los desacuerdos en materia del subsidio que reciben del Gobierno para enfrentar las alzas en el precio de los combustibles y el consecuente incremento a la tarifa del pasaje. Igualmente las protestas contra las extorsiones y la demanda por la implementación de estrategias efectivas en el combate al asecho de las pandillas en el transporte público. Por otra parte, la demanda por el aumento y/o pago de salarios y la otorgación de bonos durante el periodo 2009-2010 especialmente, produjo un ambiente de desestabilización a nivel institucional, ya que diferentes gremios del sector público iniciaron huelgas y paros de labores como medidas de presión para la obtención de sus demandas. Tal es el caso de gremiales de maestros, docentes de la UES (Universidad de El Salvador) sindicalistas del ISSS (Instituto Salvadoreño del Seguro Social), empleados y sindicalistas de Medicina Legal, etc.

**Por ejemplo, el ya mencionado caso hondureño.

¹¹ Cunill, G. N.: *Participación ciudadana y desarrollo local en Centroamérica*. FUNDANGO, San Salvador, El Salvador, 2003. p. 75.

bien cambios o transiciones necesarias ya sea para la consolidación de la democracia o para la reconstrucción de ésta.

Así, el conflicto se constituye como un factor de expresión de necesidades ante un régimen imperante, un factor para la consideración de la diversidad y la diferencia de los sectores sociales, un factor de cambio social y como parte de la dinámica social que explican la necesidad social de orden e integración –no jerarquización desde el punto de vista del materialismo histórico y el altercado de clases sociales-, sino desde un punto de vista de reestructuración de la sociedad a partir del conflicto que permitiría también a partir de la visión funcionalista, una redistribución de las labores y quehaceres dentro de la sociedad misma y, en consecuencia, la consideración del conflicto con funciones positivas para las relaciones de la sociedad.

Por otra parte, hoy en día existe una creciente evidencia de que la percepción y experiencia ciudadana con la gobernabilidad tiene un importante impacto sobre las actitudes de los ciudadanos hacia la democracia, por ejemplo en África, el extenso análisis ejecutado por los resultados arrojados por el afro barómetro* han definido que la percepción ciudadana sobre la gobernabilidad ha influido en las actitudes ciudadanas hacia la democracia; en las nuevas democracias de Europa del Este y de la antigua Unión Soviética, existe evidencia de que la percepción de un pobre desempeño gubernamental erosiona los valores democráticos; también en Costa Rica se ha demostrado que el hecho de que este país se convirtiera en uno de los primeros líderes de la democracia en Centro América estaba directamente relacionado con una exitosa gobernabilidad¹².

*El Afro barómetro es un proyecto de investigación que mide las acciones públicas sobre los asuntos relacionados a derechos económicos, políticos y sociales, se lleva a cabo a través de la asociación del Instituto para la Democracia en Sudáfrica (IDASA), el Centro para el Desarrollo Democrático de Ghana (CDD-Ghana), y el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Michigan . Sus resultados están basados en entrevistas y encuestas a individuos o fuentes consideradas fiables.

¹² Córdova, *op. cit.*, p. 16.

En este sentido, es importante recordar que la democracia ha dejado de ser un sustantivo para convertirse en un adjetivo calificativo de la gobernabilidad, y la gobernabilidad democrática ha dejado de ejecutarse en modo imperativo convirtiéndose en un verbo conjugado por las colectividades, y a través de las combinaciones de diferentes variables como el Estado, gobierno, sociedad, institucionalidad, economía, desarrollo, participación política, alcaldías, mujeres, niños, etc.; tal es el caso de la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano que incluye una visión diferente de democracia que va más allá de las elecciones periódicas e instrumentos de transparencia pública, y promueve una economía solidaria al desarrollo humano de las comunidades y una acción estatal menos política y más social.

En definitiva, se puede determinar que el desarrollo de un Estado democráticamente gobernable se define por los siguientes parámetros: Bajos niveles de corrupción, moderadas tasas de delincuencia y crimen, desarrollo sólido de un Estado de derecho, buen desempeño económico y alto o mediano grado de descentralización del poder y las funciones institucionales que favorezcan la participación ciudadana.

En este contexto, se entiende que El Salvador ya lleva varios años enfrentando el fenómeno de la corrupción, la violencia, delincuencia y el crimen, producto de los cuales se ha desarrollado por muchos años, un sentimiento de inseguridad generalizado y una cultura de miedo en la población, definidas a su vez por los niveles de percepción y victimización de la corrupción y la delincuencia.

Así, para el año 2008, la población salvadoreña reconoce que los sectores más corruptos de la institucionalidad salvadoreña son la policía, los juzgados y el sector salud. Por ejemplo, el 48.8% de los salvadoreños piensan que la policía está involucrada en la delincuencia, mientras que un 34.1% piensa que la policía sólo se dedica a proteger a la población y el otro 17.1% piensa que la policía no protege pero tampoco está involucrada en actos de soborno o corrupción¹³.

¹³ *Ibid.*, p.48.

Existe un gran porcentaje de los salvadoreños que perciben un ambiente de corrupción dentro del territorio, pero existe un porcentaje mayor de éstos que dicen no han sido víctimas de actos de corrupción y/o delincuencia. En este sentido, a partir de lo expuesto en el documento publicado por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina se realizó el análisis de las siguientes variables¹⁴:

- a) El concepto que tiene la población salvadoreña de corrupción –basándose en encuestas-, ya que cuando ésta favorece a los ciudadanos no es considerada como corrupción o en algunos casos, cuando es muy mínima no se considera un acto corrupto, como por ejemplo, el pagar a un agente de policía para evadir una multa o la obtención de un trabajo gubernamental por lazos familiares y no por competencia académica.
- b) La denuncia del delito: Existe un elevado porcentaje de la población que no se presenta a las autoridades correspondientes para la acusación de un acto corrupto o para la denuncia de un acto delictivo por el simple hecho que subestiman la capacidad institucional de aplicabilidad y efectividad de las leyes o resolución de los problemas; otra parte no lo hace por temor a represalias y una mínima parte porque carece de pruebas y/o porque los procesos judiciales son exhaustivos o complicados.
- c) El debilitamiento del Estado de derecho: Desde el 2004 hasta el 2008 el porcentaje de salvadoreños que piensan que deben respetarse las leyes ha disminuido: Para el 2004, el 65.3% de la población salvadoreña piensa que deben respetarse las leyes, en el 2005 reduce a un 56.0% y para el 2008 un 55.4%.

Con base a lo anterior se deduce que existen algunos problemas para identificar el nivel real de victimización de la corrupción y la delincuencia en el país, ya que depende tanto de

¹⁴ Existe una recopilación de datos y percepciones de la población salvadoreña definidos mayormente en los capítulos 2 y 3 del documento: Córdova, M. R.; Cruz, J. M.; Seligson, M. A.: *Cultura política de la democracia en El Salvador, 2008: el impacto de la gobernabilidad*. Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Universidad de Vanderbilt, San Salvador, El Salvador, 2008., para la elaboración de estas variables.

aspectos subjetivos como el lucro de actos de corrupción y delincuencia, y el concepto que se tiene de bueno y malo o ético y moral, como de aspectos objetivos como la falta de pruebas o denuncias que demuestren realmente el nivel de afectación del crimen en el territorio salvadoreño. Los aspectos coyunturales como el cambio de actitud de los salvadoreños frente a la violencia, la delincuencia y la misma democracia, producto de la impotencia institucional e ineficiencia gubernamental, por ejemplo, son muy importantes ya que si la mayoría de salvadoreños prefiere una sociedad que no se rija por la ley, difícilmente se podrá construir un camino hacia la democracia gobernable y el respeto de los derechos humanos.

Por otra parte, tanto la herencia de los Acuerdos de Paz como la influencia internacional en el país han determinado en cierta manera la formación de una cultura política democrática en el país que si bien aún se encuentra en proceso de formación depende en gran manera de que los salvadoreños crean que la democracia es mejor que todas las formas alternativas de gobierno; ya que esta incluye no sólo la participación total de la sociedad sino también la inclusión ciudadana de las minorías -o en el caso salvadoreño las mayorías-, que normalmente son las más desfavorecidas y poco percibidas. Para ello, es necesario tomar muy en cuenta el proceso de descentralización en el país, sobre todo en torno a una cultura política de gobiernos locales fortalecidos y activa participación ciudadana en torno a éstos, además de la transferencia del poder político tanto para el proceso de toma de decisiones como para ampliar la estructura organizacional del aparato estatal haciendo más incluyente, eficiente y activo. En este sentido, la descentralización es la forma más viable para llevar a cabo estos cometidos y que define un proceso de decisiones estratégica a través de relaciones de poder horizontales no jerárquicas y la transferencia de fondos y autoridad desarrolla el principio ético de la transparencia y rendiciones de cuentas.

Dicho lo anterior, es sabido que la mayor parte de América Latina tiene una larga historia de centralización gubernamental por lo que los gobiernos locales han sido históricamente relegados de fondos y políticamente ignorados. Generalmente, los ciudadanos participan activamente en órganos locales de la sociedad civil, y su participación en organizaciones nacionales está limitada a las convocatorias nacionales cuando se celebran los comicios

municipales o presidenciales, pero no existe una real transferencia de poder y por lo tanto no se les da la oportunidad de participar en el proceso real de toma de decisiones.

Por lo tanto, existe una gran diferencia entre la participación cívica y la participación política y ciudadana, siendo la primera aquella que se reduce a la participación del individuo como miembro de una colectividad inmediata, por ejemplo, los padres de familia dentro de una reunión de padres en las escuelas, los diáconos de una iglesia, o la opinión de un habitante de una comunidad de acuerdo a la provisión de agua potable en su colonia. La segunda – que va mas allá del ejercicio del voto-, se refiere no sólo al derecho de una opinión sino al *deber* de una participación real en aspectos que trascienden lo inmediato y que definen el rumbo en el que la colectividad entera debe dirigirse como conjunto, por ejemplo las protestas pacíficas, el ejercicio de un referéndum, la participación en un cabildo abierto, etc.

A nivel nacional, en El Salvador las organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional han sido frecuentemente elitistas, pero favorablemente los ciudadanos han sido activos en organizaciones locales o comunales, y con el apoyo de asociaciones de desarrollo han promovido durante la última década la idea de proveer más poder y control a los gobiernos locales.

Del mismo modo, aunque el movimiento social contemporáneo, al igual que el clásico, representa un espacio de participación, presión y gestión, aquél presenta una novedad: Representar un espacio de identificación sobre un solo tema o aspecto. Es decir, que si bien existe un desplazamiento de la participación política real de los salvadoreños, se ha observado un incremento de la preocupación, participación y manifestación de la sociedad sobre temas específicos: género, medio ambiente, transparencia política, etc., convirtiéndose paulatinamente en un instrumento de presión para el accionar gubernamental sobre algunas de estas áreas.

Institucionalmente hablando –y en orden de importancia-, los salvadoreños se fían más de la iglesia, la Procuraduría de los Derechos Humanos y las municipalidades y las Fuerzas

Armadas que de la Asamblea Legislativa, la Corte de Cuentas, el Tribunal Supremo Electoral y los partidos políticos –ubicándose estos en último lugar de las instituciones en las que la población confía-. Es decir que la población confía más en las instituciones en las que más participa o las que más le brindan protección y desconfía de aquellas que le excluyen de una rendición de cuentas adecuada, una elección política limpia y de confianza, etc.

En este contexto, se considera la descentralización como uno de los métodos más importantes para la consecución de un Estado democráticamente gobernable ya que de acuerdo a muchos de sus teóricos, ésta genera procesos de rendición de cuentas, permite una participación real y activa de los ciudadanos en su mayoría, permite mayor efectividad en la distribución de recursos, etc¹⁵.

Por otra parte, hay que hacer énfasis en la consideración de la participación de la sociedad no solamente sobre las decisiones o aspectos de menor importancia e incidencia en el espacio de la política y desarrollo nacional -como proyectos de infraestructura local-, en donde la participación se limita a la planificación de proyectos de desarrollo local, sobre todo donde la comunidad dedica su tiempo para las reuniones para la determinación del proyecto, ejes de acción, necesidad más apremiantes, etc.

Además, en muchas ocasiones estos proyectos ni se llevan a cabo*, y sucede en muchas

*Este es el caso de los proyectos de desarrollo agropecuario, que muchas veces no se llevan a cabo porque aunque el sistema bancario cuenta con los recursos económicos para su desarrollo, se ha abandonado grandemente el empeño sobre estos proyectos de desarrollo local, debido mayormente a la importación desmesurada de productos alimenticios, el descuido de los suelos, la falta de asistencia técnica especializada, etc. Muchas veces los proyectos incluyen los instrumentos para obtener los créditos pero no la asistencia especializada que esta conlleva. Otro problema es que, si bien y se planifican estos proyectos, no se realizan porque no se puede lograr la aprobación de la entidad donante, debido a las condiciones del país o la viabilidad del proyectos, además de la prioridad de otro tipo de proyectos, sobre todo los de desarrollo humano como el acceso a servicios básicos, nutrición, etc.

¹⁵ Aghon, G.; Alburquerque F.; Cortes, P.: *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

ocasiones que la alcaldía no le da a la comunidad la información apropiada del porqué no se realizó el proyecto; en consecuencia, la gente se decepciona, se frustra y comienza a sentir apatía por participar sobre las decisiones en su comunidad.

En conclusión, tanto la gobernabilidad democrática como la participación ciudadana depende de un proceso de transformación Estatal y el protagonismo de las élites de poder económicas –empresa privada- y políticas –fracciones políticas con fuertes intereses económicos- dentro de la institución estatal, tomando parte fuertemente de la política pública en general, generando procesos de decisiones influenciados por intereses particulares que van más allá del interés general de la población. Así, el Estado ha tenido que luchar por recuperar la confianza de la población a la vez que lucha por no perturbar la tranquilidad de los grupos de poder que lo sustentan y ha tenido que trabajar para cultivar una cultura política democrática y un Estado de derecho que permita el desarrollo de las capacidades de la sociedad y el mejoramiento de las condiciones de vida de los salvadoreños. No obstante se reconozca al régimen democrático como el más viable, la cultura política desarrollada en El Salvador, ha degenerado el ideal democrático de convivencia, causando métodos incorrectos de resolución de conflictos* y deslegitimando un modo de vida política pacífica y participativa.

*El reciente legado del conflicto armado en El Salvador todavía no ha permitido el desarrollo de tácticas de negociación pacíficas para la resolución de conflictos, ya que en este país, el método dominante de resolución de conflictos es el de la confrontación, la violencia, la imposición, es el autoritarismo del más fuerte, que impone su voluntad al más débil. En este sentido, los casos más emblemáticos podrían considerarse el de violencia intrafamiliar debido al predominio de la cultura patriarcal y la ausencia de una política pública de género e inclusión del sector femenino efectiva; y las pandillas, ya que planes como *Mano Dura* y *Súper Mano Dura* adoptadas por los gobiernos de turno para el combate de este fenómeno han sido criticadas como medidas represivas e inconstitucionales partiendo del supuesto de que la única manera de controlar el delito, la violencia y la criminalidad es mediante el uso de la fuerza. Igualmente, aún no se tiene un total visto bueno de la participación de la Fuerza Armada (FAES) en la seguridad pública y existe una consternación casi generalizada por el grave retroceso que significa la utilización del ejército en funciones que le corresponden a la PNC; que en la práctica afectará no sólo a los miembros de pandillas, sino a toda persona que, según un policía o un soldado, tenga aspecto de pandillero.

1.3 Seguridad ciudadana*: La estrategia neoliberal de reducción de la pobreza frente a los efectos de la globalización

La gestión 2004-2009 planteó una visión social de país en la que se podría convertir a El Salvador en una *sociedad moderna*, basada en el *conocimiento*, con alto *capital humano*, integrada y social y territorialmente, con acceso generalizado a la *información*, orientada a *reducir significativamente la pobreza* y a la consecución del bien común; en la cual el *progreso individual* se convierta en una posibilidad real. Esto demandaba fortalecer la solidaridad social, elevar la dignidad de la persona, especialmente de las más pobres, ofrecer *seguridad en todos los aspectos* de la vida humana y, así, generar *igualdad de oportunidades para todos*¹⁶.

En este contexto, se planteó como objetivo primordial de la gestión 2004-2009 la reducción significativa de la pobreza a través de la superación personal e individual –no colectiva-, que pueda proveer un estado de seguridad ciudadana en todos los aspectos y donde se permita la generación de oportunidades para todos. Es decir, que el progreso viene definido anticipadamente en términos de la globalización del conocimiento e informativa donde a través de la inversión en el capital humano *solamente* se podrá alcanzar una disminución considerable de la pobreza aunque el progreso en sí está restringido para las personas individuales no las colectividades.

*Según la administración 2004-2009, el problema de la violencia y delincuencia tiene múltiples causas, entre las cuales pueden señalarse la desintegración familiar, la exclusión social, la marginalidad, la transculturación (pandillas o maras), la deserción escolar y los efectos de la post guerra. Esto la convierte en un tema complejo que debe ser atacado en sus múltiples facetas, no es un tema exclusivo del ámbito policial. El concepto de seguridad es concebido entonces en forma amplia y no sólo está referido a la necesidad de mantener el orden público y la tranquilidad ciudadana (en donde la esfera policial cumple su función), sino que se preocupa por la falta de trabajo, la delincuencia, el narcotráfico, la corrupción, la falta de salud, la falta de educación, la falta de recreación, la falta de vivienda, etc. Es decir que se ancla en una visión más integral del desarrollo humano, promoviendo un ambiente de diálogo, entendimiento y tolerancia, a la vez que refuerza la necesaria y responsable acción policial del Estado. Véase País Seguro: *Plan de Gobierno 2004-2009*.

¹⁶ País Seguro: *Plan de Gobierno 2004-2009*.

Así, como ya se mencionó, prometiendo una sociedad moderna, se coincide con una lamentable realidad: La mayor parte de los salvadoreños cuentan con un nivel básico de educación, la mayoría de las personas que son capaces de alcanzar un nivel intermedio académico son de clase media y media alta que se encuentran localizadas sobre todo en el área urbana y metropolitana de la capital (Véase anexo No. 1.2). En este sentido se reafirma la línea de un pensamiento neoconservador en el que el progreso es privativo para el que lo adquiera aunque las oportunidades sean ofrecidas a todos, en palabras de Spencer, no hay de que alarmarse, es simplemente un proceso natural del devenir humano, inevitable y existente, que va mas allá de las condiciones contextuales y que se centra en las capacidades propias del individuo, lo cual se entendería naturalmente como la lógica del más apto*.

Por otra parte, El Salvador presenta al igual que la mayoría de países centroamericanos una peculiaridad política: En este país existen planes de gobierno no de nación*, ya que todo programa está relacionado con su ideología partidaria; el discurso político les ha enseñado a los salvadoreños –y es muy probable que así sea-, que el problema es profundo porque estos programas surgen en situaciones de restricciones fiscales en las que difícilmente se logra el presupuesto necesario para solventar el gasto social, o para aumentar la eficiencia y eficacia del mismo. Además existe el problema de la provisión de un solo servicio social, no el conjunto de servicios sociales necesarios para la eliminación gradual de la pobreza; es por ello que en El Salvador sólo existe una muy leve tendencia a la disminución de la pobreza, no eliminación de la misma; ya que no existe una variación impactante en las cifras de aumento del ingreso de los hogares y/o reducción de hogares en pobreza durante el período 2005-2009 (Véase anexo No. 1.3).

* Siguiendo la idea de supervivencia o predominancia del más apto dentro de una sociedad por Herbert Spencer. También otras ideas sobre esta temática han sido desarrolladas por Thomas Malthus, el cual sostenía que la pobreza de las masas era simplemente consecuencia del instinto de reproducción del hombre, y no dependía de los síntomas y condiciones sociales de la época. En la actualidad se ha llegado a concluir que el modelo económico neoliberal es el más predador para las estructuras socioeconómicas de la mayoría de los países latinoamericanos. Para más información acerca de esto también puede consultarse El *Informe Lugano* de Susan George; segunda parte, capítulo séptimo: Los Flagelos.

Asimismo, en el periodo 2004-2009 se emprendió un programa de transferencias monetarias a las familias más pobres para que estas suplieran las diversas necesidades de salud, educación, alimentación, etc. conocido como Red Solidaria. Este consistía en un porcentaje calculado de acuerdo al salario mínimo rural, es decir un promedio de \$15 a \$20 brindados mensualmente, ello bajo la base de una visión social desde el Programa de Oportunidades para Todos. Indudablemente hubo familias –la mayoría-, que gastaron ese dinero nada más en sobrevivencia ya que dicha cantidad solamente cubría algunos de los productos de la canasta básica.

Red Solidaria priorizaría sus intervenciones en 100 municipios clasificados en situación de pobreza extrema severa (32 municipios) y alta (68 municipios) durante el período 2005-2009, sobre la base de un mapa de pobreza (Consultar anexo No. 1.4) elaborado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en El Salvador y el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). Está guiado básicamente por tres objetivos: mejorar las condiciones de nutrición y salud de la población; elevar la cobertura y la calidad de la educación, especialmente de parvularia a sexto grado; y mejorar al acceso a servicios sociales básicos tales como electricidad, agua potable y saneamiento.

Ahora, en términos del impacto previsible de Red Solidaria sobre la pobreza extrema, es importante tener en cuenta que, del total de hogares que se encuentran en esta situación en todo el país, el 8% se encuentra en los 32 municipios prioritarios seleccionados por Red Solidaria en su primera fase de intervención (clasificados en situación de “extrema pobreza severa”) y otro 20% en los siguientes 68 municipios clasificados en situación de “extrema pobreza alta”. El 72% restante de hogares en extrema pobreza se encuentra en los grupos

*Es el caso por ejemplo, del programa Red Solidaria que fue diseñado para combatir la pobreza específicamente para el periodo gubernamental de 2004-2009. El actual presidente Mauricio Funes y su gabinete han implementado diferentes políticas gubernamentales para reducir los niveles de pobreza en el país que se verán con mayor detalle en el capítulo 2. De igual forma, el programa Mano Súper Dura, para lidiar contra la delincuencia y el crimen organizado fue estrictamente parte de la plataforma política del presidente Saca; con la diferencia que el gabinete del presidente Funes ha tomado en cuenta ciertas características de este programa para la estructuración de su programa para refrenar la violencia y delincuencia en el país (entiéndanse estas características como la incorporación de efectivos militares en actividades de seguridad estrictamente policiales).

clasificados como de “extrema pobreza moderada” (82 municipios) y de “extrema pobreza baja” (80 municipios). Ello implica que si Red Solidaria lograra al menos disminuir la extrema pobreza en los 32 municipios prioritarios, la tasa de extrema pobreza bajaría solamente 1.2 puntos porcentuales a nivel nacional. Si se disminuyera la extrema pobreza también en los 68 municipios de extrema pobreza alta, la tasa de extrema pobreza en el país bajaría 4.2 puntos porcentuales¹⁷.

Como exponía claramente Cecilia Gallardo (Coordinadora del área social del gobierno de Elías Antonio Saca) para un documento elaborado por El Faro en 2007: “El programa Red Solidaria no era un programa de combate a la pobreza, sino un programa de atención a la pobreza¹⁸. Pero lo que en realidad se necesita no es un programa de asistencialismo a los más pobres sino un apoyo más directo fundamentado en la participación de los mismos beneficiarios -es decir, en lugar de entregar el dinero, deberían incentivarse la creación de programas locales que permitan el empleo de estas personas en actividades de construcción, siembra, enseñanza, etc.-, ésta es por ejemplo una de las premisas que plantea el enfoque de desarrollo humano, pero para ello, es necesario previamente un presupuesto para la preparación de cuadros para la capacitación en estas áreas.

Dentro de este contexto, es alarmante el estado de la pobreza en El Salvador ya que se discute el hecho de la dificultad de reactivar la economía del país cuando un número de familias tienen los ingresos más altos en todo el territorio o cuando estas concentran casi un 75% de la riqueza nacional; así, es sabido que ya son tan sólo 6 u 8 grupos económicos que han controlado la economía salvadoreña (Consultar anexo No. 5), los cuales contienen la banca, industria, medicinas, electrodomésticos, pensiones, construcciones, producción y

¹⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Trayectorias hacia el cumplimiento de los ODM en El Salvador*. PNUD, San Salvador, El Salvador, 2007. p. 46.

¹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Buen Provecho: El ring político se hace mesa*. El Faro, San Salvador, 2007. Este documento es fruto del trabajo realizado por el equipo del periódico digital El Faro, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que durante dos años logro reunir a casi 200 políticos, funcionarios públicos de los tres Órganos del Estado y de todos los niveles de gobierno, ex presidentes, analistas, intelectuales, líderes religiosos, empresarios y académicos de todas las tendencias.

exportación de productos nacionales, elaboración de alimentos y bebidas, etc. en el país¹⁹. Lo anterior indica que lamentablemente el problema con la economía es que la pobreza se ha vuelto estructural.

En este sentido y como lo entendía Marx -en su exposición de la dialéctica del materialismo histórico-, las relaciones económicas han dado origen a la jerarquización de la sociedad –clases sociales- que ha permitido no sólo una separación estructural de la sociedad sino una fragmentación del Estado, ya que siendo la actividad económica la que rige las relaciones sociales y el funcionamiento estatal, se ha producido –caso salvadoreño- una desviación del poder político, que si bien no está centrado en las instituciones del Estado, tampoco lo está en la población salvadoreña ni en los representantes políticos, al contrario –y de acuerdo al modelo de distribución de la riqueza nacional en El Salvador-, se encuentra en los distintos grupos económicos que conducen al país hacia lineamientos que beneficien sus intereses más que los de la sociedad en general.

Paralelamente y como se mencionaba anteriormente, ha disminuido la posición del Estado salvadoreño a través de una serie de reformas fiscales y económicas emprendidas desde la administración del presidente Calderón Sol en adelante para beneficiar a estos grupos económicos y otras transnacionales o firmas extranjeras (Consúltase anexo No. 1.6) pero se ha visto reconsiderada en la coordinación de prestación de servicios básicos por parte de éste o por variables externas como la cooperación internacional o los emigrantes.

Así, en ciertas comunidades –sobre todo aquellas distinguidas por el mapa de pobreza de El Salvador como zonas de extrema pobreza severa y alta, el caso de Morazán, Cabañas y Chalatenango son los más emblemáticos y que casualmente fueron en un tiempo los departamentos más afectados por el conflicto armado– existe el acceso a servicios básicos pero generalmente los más pobres son sustentados por cooperación internacional sobre todo organizaciones multilaterales como la ONU y a través de programas como el Programa

¹⁹ Aguilar, J. V.: *Los Más ricos de El Salvador: los grupos económicos de poder en El Salvador*. Equipo Maíz, San Salvador, El Salvador, 2006. pp. 17-44.

Mundial de Alimentos (PMA)* más que por el gobierno central y asimismo se ha comprobado a través de los crecientes flujos de remesas anuales que la reducción de la pobreza se debe en gran parte al efecto migratorio más que a la política económica del país²⁰.

Dicho lo anterior, se establecen prioridades para el desarrollo de la política pública de los gobiernos en turno que se convertirán en la motivación de la misma, casual y retóricamente estas prioridades giran alrededor del desarrollo socioeconómico, pero al contrario de lo que ocurre en la realidad, Marx explicaba que el devenir de la historia ha producido la instauración de una infra y superestructura, es decir, la base o estructura económica y los elementos de la vida social que dependen de esta como la religión, la ética, la cultura e incluso el desarrollo humano, respectivamente.

En este sentido, en un Estado tan modernizado como el salvadoreño, ya no existen pautas morales o éticas –entiéndase también los motivos que permiten el desarrollo del margen institucional y jurídico que rige una democracia en proceso como la salvadoreña-, que no se sujeten a interés económicos y políticos; incluso la cooperación internacional suele ser actualmente producto de condicionalidades que han sujetado política y económicamente a este país ante otros en el exterior sobre todo aquellos que le brindan su ayuda. Las remesas también –aunque son de carácter particular y con vínculos familiares-, han generado dependencia económica sobre todo hacia E.E.U.U. ya que constituyen un factor para estabilizar la economía salvadoreña.

*A través de este programa se orientan esfuerzos por definir estrategias que coadyuven a la seguridad alimentaria de las zonas más pobres del país, por ejemplo aquellos sectores de la sociedad más vulnerables; en este sentido, los niños en su fase educativa a través del Programa Escuela Saludable.

²⁰ El Salvador es uno de los países principales cuyo nivel de remesas familiares supera el 14% del Producto Interno Bruto (PIB) ya que anualmente se reciben más de 2,000 millones de dólares, representando el 150 % de las exportaciones y el 38% de las importaciones. Para mayor información véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *El Salvador, el camino hacia un nuevo ciclo político: Escenarios de gobernabilidad 2009-2010*. San Salvador, El Salvador, 2009. pp. 22-24.

Ante este escenario se ha considerado a la economía salvadoreña y las de los demás países centroamericanos como inestables, debido a la alta dependencia de las economías foráneas, sus ingresos volátiles y la ausencia de productividad desde el centro, es decir que lejos de una minoría que todavía trabaja de “lo que sea”, existen una gran mayoría de habitantes que esperan que sus parientes les envíen las tan esperadas remesas para poder gastarlas en lo más moderno del mercado o hay quienes simplemente han abandonado sus clásicos hábitos de sobrevivencia –el cobro por trabajos domésticos como lavar, planchar o cocinar, elaboración de ventas de platos típicos que se venden en el mercado o en la misma residencia, ventas ambulantes, etc.-, los cuales a la larga ayudaban a la dinámica y crecimiento económico nacional, al menos en cifras macroeconómicas- y han decidido ser subsidiados por la cooperación internacional o por sus parientes en el exterior.

Así, siendo El Salvador una economía basada en el mercado y la libre empresa, cerca de la tercera parte de la población económicamente activa (PEA) es clasificada como trabajadores por cuenta propia, es decir que no trabajan en una empresa privada ni pública. También, de acuerdo al informe del 2008 sobre desarrollo humano en El Salvador, sólo 2 de cada 10 personas con voluntad de trabajar consiguen un buen trabajo, con protección social y remuneración justa, mientras el 43.3% están subempleados y un 31% ganan más del salario mínimo pero menos de lo que cuesta la canasta de mercado²¹. De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el 2006 la remuneración justa en el área urbana y rural debería ser respectivamente \$458.98 y \$ 372.41 por mes, mientras que el salario promedio era de \$297.3 y \$157.7 por mes respectivamente²².

En este sentido, el mismo modelo que se ha venido reproduciendo en El Salvador ha permitido el acomodamiento de su población, ya no basta con un empleo para subsistir,

²¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe sobre el Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008, El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. PNUD, San Salvador, El Salvador, 2008. pp. 51-54.

²² *Ibid.*, p. 80.

mucho menos un salario mínimo para comer, ni se diga lo que cuesta conseguir un trabajo con los beneficios y/o protección social²³.

Entonces, es así como los recursos y divisas provenientes del exterior –sobre todo el porcentaje anual de las remesas- resultan beneficiosos para los salvadoreños pero también pueden convertirse en un instrumento de mucho riesgo, ya que además de ayudar para que los habitantes nacionales puedan sobrevivir y obtener mejores condiciones de vida, a la vez paralizan la actividad tanto de la sociedad como del Estado, pues les brindan la “seguridad” de un ingreso continuo que, según los beneficiados, siempre les favorecerá. Así que no se necesita estudiar ni trabajar pues siempre habrá de donde poder sobrevivir. La eterna cultura del conformismo, tal práctica, que los gobiernos no tienen programas para cambiar.

En el tema de salud, según datos del PNUD en el país, el gasto público en salud en el 2007 (1.59% del PIB) fue menor que durante el 2006 (1.68% del PIB) y es de los menores en América Latina. Aunque la situación en educación es un poco mejor, el porcentaje del gasto destinado a educación oscila alrededor del 3% del PIB. Todo el gasto social en El Salvador se encuentra entre el 7 y 8 %, debajo del promedio latinoamericano que es de alrededor del 13%²⁴.

En definitiva, la estrategia neoliberal de reducción de pobreza en El Salvador ha generado cambios, más negativos que positivos lo que ha provocado una mudanza tanto estructural como social; por una parte, se ha desarrollado en el país una cultura conformista de supervivencia, una estructuralización de la pobreza a raíz de la jerarquización y el posicionamiento político económico de los que alcanzan el éxito material que describe el

²³ Para determinar la cobertura de seguridad social por ejemplo, se utilizó el contar o no con un seguro de salud, el cual puede ser privado o de uno de los públicos: ISSS, Bienestar Magisterial y el IPSFA. De esta manera, existen tres categorías: Los que tienen acceso a un seguro privado de salud (0.33%), los que tienen acceso a uno de los programas de seguro públicos (21.69) y los que no tienen acceso a ningún tipo de seguro (77.98). Para más información sobre estas cifras consultar: Vega, L.; Amaya, P.: *Pobreza y exclusión en El Salvador*. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador, El Salvador, 2008.

²⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Trayectorias hacia el cumplimiento de los ODM en El Salvador*. PNUD, San Salvador, El Salvador, 2007. pp. 75-81.

pensamiento neoconservador y una relación remesas-crecimiento económico y cooperación internacional-mejores condiciones de vida. Por otra parte, se percibe un incremento mínimo de los fondos estatales para actividades sociales para el desarrollo de la población, donde los programas sociales se convierten en propuestas políticas del gobierno de turno más que planes de nación y donde los programas de gobiernos son asistenciales pues, no erradican considerablemente la pobreza, sino que simplemente “asisten” a sus víctimas. Por lo tanto, la estrategia neoliberal para la reducción de la pobreza frente a los efectos de la globalización no ha permitido un Estado de seguridad ciudadana con igualdad de oportunidades para todos ya que el empleo permanece ausente, la salud y la educación caminan a paso lento y rebuscado.

En conclusión, las teorías sistémicas –sobre todo la teoría del conflicto-, han abonado al análisis de este primero capítulo, ya que a manera de reseña histórica se han puntualizado algunos de los acontecimientos internacionales y nacionales que han afectado la estructura de la economía, política, sociedad y el mismo Estado en El Salvador; todos éstos vistos como variables de un mismo sistema en movimiento y constante cambio, que de alguna manera generan distintas combinaciones que permiten el actuar relativamente funcional o disfuncional de todo el sistema político salvadoreño. El conflicto social no debe ser visto negativamente, ya que así como el conflicto armado en El Salvador permitió la reestructuración de algunas de las instituciones públicas o económicas, o incluso de la misma sociedad, el actual conflicto (social) puede permitir la transformación de parte del sistema político salvadoreño para formas alternativas de desarrollo nacional.

Por el lado del materialismo histórico, se puede entender la estructura del sistema político salvadoreño desde su devenir histórico, donde la desigualdad social y la consecuente exclusión política de la población son producto del desarrollo de las relaciones económicas y la jerarquización de la sociedad de posguerra -confirmando así, lo que se entiende como infraestructura en términos marxistas-. Según el materialismo histórico esta problemática es común en los países en desarrollo, y se debe en gran parte de los Estados, a las denominadas “contradicciones del capitalismo”, el cual debe ser reemplazado por otro modelo más equitativo, que básicamente dependerá del reconocimiento por parte del Estado

y los distintos sectores de la población, del valor del desarrollo integral humano de la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, los acontecimientos internacionales después del fin de la Guerra Fría permitieron el desarrollo de un pensamiento más consciente sobre el desarrollo humano, sobre todo por la participación del PNUD en la esfera internacional a partir de los noventa y el aporte de sus informes de desarrollo humano a nivel mundial. El auge de la globalización y el derrumbe del bloque enemigo (URSS) permitió la proliferación de un pensamiento neoconservador que permitió a la vez el desarrollo de una economía de mercado que generó un crecimiento económico importante que reestructuró los modelos económicos en las nuevas democracias de la década de los 80's; paradójicamente, este cambio no sólo profundizó la desigualdad social sobre todo en continentes como África y regiones como Latinoamérica sino que también ahondó la dependencia externa de estas regiones.

Debido a la reestructuración en la escena internacional, en El Salvador se produjeron también cambios estructurales, económicos e ideológicos que permitieron por una parte, la finalización del conflicto armado y la integración de las izquierdas en el panorama político, y por otra, la orientación hacia una economía de mercado auspiciada por las reformas aplicadas por los PAE y la transformación de la relación Estado-sociedad. Dicha transformación, permitió mayor apertura política con una mayor cercanía con países como E.E.U.U., su pensamiento neoconservador y provocando una dependencia económica externa y el debilitamiento gradual del Estado hacia su labor social y de garantía del bienestar común, al ajustarse el Estado salvadoreño a las políticas de dicho país.

En este sentido, la consolidación de un Estado democráticamente más gobernable en El Salvador ha dependido en gran manera del proceso de transformación estatal –afectado considerablemente por el protagonismo de las elites económicas de poder en la política del país- en el cual se ha luchado –ante el pensamiento neoconservador de posguerra- por el aumento de la participación política real de la población salvadoreña –sobre todo a través de mecanismos de descentralización del proceso de toma de decisiones- para la ejecución de programas de desarrollo social que disminuyan la desigualdad y exclusión social.

Infortunadamente, el ideal de seguridad ciudadana que pretendió alcanzarse en El Salvador durante la administración 2004-2009 sustentó algunas de las necesidades básicas de la población frente a los efectos de la globalización pero no afectó substancialmente al progreso de construcción de un Estado democráticamente gobernable en El Salvador, ni mucho menos profundizó en el desarrollo humano pleno de la población.

Capítulo 2:

**Gobernabilidad
Democrática en El
Salvador en el 2011:
Transición política y
Desafíos para el
Desarrollo Social. El
Papel de la comunidad
internacional dentro de
este proceso**

El Salvador ha perdido dinamismo en el ritmo de progreso que caracterizó su desarrollo humano durante la década de los noventa. En los últimos 6 años, los avances en desarrollo humano no han conservado el empuje logrado un decenio antes, cuando el país recobró su estabilidad social y política dejando atrás los conflictos armados y la recesión económica. Las avances alcanzados al despuntar el siglo XXI, en esperanza de vida, mortalidad infantil, cobertura educativa y salud, se han visto afectados por la desaceleración económica, la desarticulación entre el sector productivo y el empleo, cierto deterioro de la equidad, la vulnerabilidad ambiental y social, y un proceso de democratización y gobernabilidad que defiende sus logros, pero que prospera con lentitud. Ante estos hechos -y en materia de política exterior-, se mantiene el sentimiento de culpabilidad para el modelo de amplia dependencia externa mantenido por previos gobiernos, pero también se rescata el papel de la comunidad internacional –sobre todo aquellos nuevos horizontes políticos como algunos países suramericanos-, en la resolución de la gran problemática económica y social salvadoreña.

En este contexto, la idea principal revela que no obstante, la llegada del nuevo gobierno a la presidencia de El Salvador en 2009 ha terminado con un ciclo de gobiernos periódicos de ideología conservadora, induciendo de esta manera, un cambio de partido político en la dirección del Órgano Ejecutivo para el propuesto desarrollo social y participativo de los salvadoreños, no existen cambios radicales sobre las políticas públicas de la nación ni las reglas de juego político nacional e internacional, al mismo tiempo que el sistema político salvadoreño aún no es totalmente capaz de cohesionar las diferentes vertientes políticas y grupos sociales y de presión, distribuir y mecanizar los recursos como dinero, educación, capital humano, cooperación extranjera etc., para responder eficazmente ante los problemas de seguridad, pobreza, violencia y corrupción dentro del mismo territorio. En este sentido, el papel de la comunidad internacional es clave tanto para definir la alineación ideológica gubernamental como para la provisión de recursos económicos que con adecuada planificación permitirán reforzar los esfuerzos del gobierno por mejorar el estado de gobernabilidad democrática en el país.

Así, existe una doble eventualidad: Por una parte, El salvador está experimentando una alternancia del poder político que puede considerarse como un excelente indicio para el proceso de construcción de una democracia más gobernable, pero por otra; en el país aún existen problemas graves de delincuencia, violencia, migración, pobreza y endeudamiento con el exterior y aunque la población salvadoreña percibe cierta estabilidad política –no así económica, y se sienten identificados con su presidente e incluidos dentro del espectro político, se ha comenzado a observar un elevado porcentaje de la población que desacredita la viabilidad de la democracia como régimen para resolver problemas sociales y mejorar la crisis nacional, volviendo relativamente al pensamiento que eventualmente, inicio el Conflicto Armado en la década de los 80`s.

Es importante en este sentido, profundizar por una parte sobre la transición política y sus posibles escenarios, interpretar la importancia de este cambio para los salvadoreños y en qué sentido repercutirá positivamente para el mejoramiento de las condiciones democráticas y sociales en el país o si perjudicará en sentido alguno; por otro lado adelantarse a estos hechos y proponer soluciones factibles además de analizar el papel de la comunidad internacional en este proceso de construcción de una Estado democráticamente gobernable. Por otra parte, el adecuado análisis de estos hechos a partir de la teoría de las decisiones permitirá diagnosticar la compatibilidad entre el resultado de la Alternación Política en El Salvador y las expectativas de sus ciudadanos y entre la Plataforma Política del Gobierno de turno y la realidad nacional e internacional; además de precisar sobre el desenvolvimiento del sistema político salvadoreño frente a la transición política de 2009 y los desafíos y perspectivas de la construcción de un Estado gobernable y el desarrollo social de la sociedad salvadoreña desde un Enfoque de Desarrollo Humano.

2.1 Situación socioeconómica, El Salvador de cara al 2011

El Salvador se ha adentrado en la globalización con una débil acumulación en materia de desarrollo humano y altos niveles de pobreza y desigualdad. Países como Chile y Costa Rica presentaban ya hace 25 años un nivel de desarrollo humano similar, y niveles de pobreza y desigualdad inferiores a los alcanzados por El Salvador en la actualidad. El mayor problema

en materia de pobreza, es la discrepancia entre los ingresos de los salvadoreños y el precio fluctuante de la canasta básica –sobre todo para los habitantes de menos recursos-; en materia de desigualdad existe un contraste territorial, donde deben cerrarse urgentemente las brechas considerables entre las áreas urbanas y rurales.

Así, la fórmula neoliberal del crecimiento económico, no ha permitido atender eficientemente las demandas sociales de la población y como lo indican Monge-Naranjo y Andrés Rodríguez-Clare, “en El Salvador persisten serios problemas en la cobertura y calidad de la salud, nutrición y educación básicas. Estas fueron los pilares fundamentales dentro de las políticas del paradigma del Consenso de Washington para el funcionamiento eficiente de los mercados”²⁵.

Por otra parte, desde 2007, la economía salvadoreña empezó a verse afectada significativamente por el alza de los precios del petróleo y los alimentos. En el 2008 la crisis mundial alimentaria y energética vino a empeorar la situación ya que sumado a la crisis de los mercados financieros, la economía salvadoreña comenzó a estancarse; se percibió una disminución del flujo de remesas y según estimaciones del PNUD, desde mediados del 2008, el costo de la canasta básica se había incrementado más o menos en un 20% y el porcentaje anual de hogares pobres había aumentado de un 30% a un 34%; además que 6 de cada 10 salvadoreños opinaban que su situación económica familiar y del país había empeorado y empeoraría aun más en el próximo año²⁶.

Del mismo modo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) establece –pese a los logros económicos y avances en materia social-: “Pese a los numerosos avances, la economía salvadoreña mantiene rezagos estructurales a los que se han agregado nuevas vulnerabilidades como las fatales consecuencias de desastres naturales

²⁵ Monge, N. A; Rodríguez, C. A.: *Crecimiento económico en El Salvador*. Pennsylvania State University–FUSADES, Pennsylvania, USA, 2008.

²⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *El Salvador. El camino hacia un nuevo ciclo político: Escenarios de gobernabilidad 2009-2010*. PNUD, San Salvador, El Salvador, 2009. pp. 17-20.

como el Huracán Ida,* la violencia, la delincuencia y la inseguridad ciudadana** que podrían hacer más difícil la gestión de la crisis. Además, hay al menos cuatro elementos que deben ser observados con particular atención:

- a) El carácter central de las remesas y sus efectos sobre la economía.
- b) La insuficiencia estructural de la inversión productiva.
- c) La consolidación de una nueva estructura exportadora fuertemente ligada al mercado americano y asociada a un déficit estructural en cuenta corriente.
- d) La fragilidad fiscal del Estado, el problema de la deuda pública y la baja inversión social²⁷.

En consecuencia, el mal servicio prestado por las carteras del Estado salvadoreño hacia la población -que se ha traducido en un estancamiento de la mejora de las condiciones de vida de los salvadoreños- se debe en gran parte a un lento desempeño de la economía salvadoreña en años recientes se explica por un entorno internacional adverso. Sin embargo, lo inexplicable es que otros países de la región han enfrentado el mismo entorno externo adverso y aun así han crecido más que El Salvador²⁸. La región presenta casi las mismas

*Cuyas derivaciones y efectos en la economía salvadoreña se expondrán con mayor detalle en el capítulo 3.

**La inseguridad ciudadana hoy día se ve más que todo amenazada por el fenómeno de las pandillas o maras, que yendo más allá de las características que constituyen un problema social, está convirtiéndose en un problema estructural categorizado ya como crimen organizado. La ola de violencia a nivel nacional causa un promedio de 10 muertes diarias –la mayoría de ellas atribuidas a estos grupos de pandillas; el país se encuentra semiparalizado por estos grupos, afectando no sólo la seguridad ciudadana sino también el transporte público, el comercio y la inversión extranjera y el turismo.

²⁷ *Ibíd.*, pp. 21-22.

²⁸ Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), El Salvador había crecido para el 2007 menos que prácticamente cualquier promedio regional que se tomara como referencia: la economía mundial había crecido el doble; los países en desarrollo más del triple; África y Europa Central y Oriental, más del doble; Oriente Medio y Asia (excluyendo China), casi el triple. China creció cinco veces más. También el resto de países centroamericanos crecieron más. Incluso los países industrializados crecieron más. Para mayor información, consultar Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá. PNUD, San José, Costa Rica, 2003.

condiciones económica, política y socialmente hablando, comparten de igual manera el mismo problema de pobreza y desigualdad, pero en cierta medida, aunque El Salvador a inicios del 2011 estaba cruzando por un período de estancamiento socioeconómico, deben acentuarse los esfuerzos del gobierno sobre las demandas sociales a través de la entrega de paquetes escolares, la construcción de viviendas, el tema del subsidio del gas y la energía, las negociaciones con el sector transporte, etc.

En conclusión, El Salvador enfrenta con pocos recursos económicos y un fuerte endeudamiento externo la crisis económica internacional que impacta negativamente el bienestar de muchas familias y la recesión amenaza con profundizarse acentuando, aún más, las difíciles condiciones en que viven muchos salvadoreños provocando eventualmente una degradación de la convivencia pacífica, generando más delincuencia, crimen y violencia.

2.2 Gobernabilidad democrática y una aproximación al desarrollo social desde un enfoque de desarrollo humano

En El Salvador el agravamiento de las tensiones y conflictos socioeconómicos como son el encarecimiento del costo de la canasta básica, la proliferación de las pandillas y el incremento de los homicidios a nivel nacional, el desempleo, etc., en un contexto de transformación del Estado e indocilidad social, está poniendo en peligro el estado de derecho, los fundamentos y principios democráticos, el desarrollo social y humano contenidos dentro del enfoque de desarrollo humano. Las consecuencias políticas y económicas del conflicto civil armado de los años 80 y los consecuentes procesos de ajuste económico y reforma institucional que se emprendieron buscando mejorar el funcionamiento del Estado, han terminado en procesos de exclusión social y pobreza, polarización política e inestabilidad democrática. Sin embargo, en una democracia tan joven como la salvadoreña, aún persiste la lucha por la transición política que promete explorar novedosos escenarios de gobernabilidad democrática de posguerra, sobre todo el reciente fenómeno de alternación política luego de las elecciones del 2009 que marcaron en cierta medida el inicio a una nueva dimensión política en el país.

En este sentido, en el capítulo 1 se definieron los aspectos básicos que mejor definen el concepto de gobernabilidad democrática y que permitirán evaluar el enlace entre el estado de la gobernabilidad democrática en El Salvador y el desarrollo social desde un enfoque de desarrollo humano (p. 15). En primer lugar, dentro del orden jurídico establecido, el principio de división de poderes es un pilar fundamental del Estado de derecho, el cual supone la independencia de los órganos del Estado que no necesariamente indica una división o separación total para el cumplimiento de sus metas. En este sentido, parte de los logros destacados a la gestión del nuevo gobierno ha sido la buena relación entre el Órgano Legislativo y Ejecutivo frente al relativo desentendimiento entre el presidente Mauricio Funes y el partido oficial del gobierno. En este sentido, desde la fecha de inicio del gobierno del Presidente hasta mediados del 2010 se logró comprobar a través del estudio de instrumentos como las observaciones y vetos presidenciales*, una buena comunión y acuerdo entre el Órgano Legislativo y Ejecutivo.

Así, según el Departamento de Estudios Políticos de FUSADES** (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social): “Con respecto a las trece observaciones abordadas durante el primer año de gestión, es posible afirmar que en la mayoría de decretos observados por el Órgano Ejecutivo se han logrado consensos con el Órgano Legislativo... con respecto a los vetos, en su primer año de gestión el Presidente sólo ha vetado seis decretos legislativos, de los cuales dos han sido por inconstitucionalidad y el resto por razones de conveniencia”²⁹.

*Las observaciones presidenciales constituyen una modificación al proyecto de ley propuesta por el presidente, por otra parte, el veto presidencial constituye un rechazo del Órgano Ejecutivo del proyecto de ley. Puede darse en los casos en que el proyecto de ley difiera con la visión de país del mandatario actual y la Asamblea Legislativa o por inconstitucionalidad del proyecto.

** Fusades es una organización privada de desarrollo, sin fines de lucro, creada en 1983 por un grupo de empresarios independientes y profesionales, con la visión de mejorar las condiciones económicas y sociales de los salvadoreños. La fundación se dedica a la búsqueda permanente del bien común, teniendo como razón de ser y de gestión a la persona humana. Su estrategia de trabajo consiste en promover propuestas de políticas públicas en los campos: económico, social, ambiental e institucional, las cuales se presentan a la sociedad salvadoreña.

²⁹ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). *Primer año de gobierno de Presidente Funes. Apreciación General*. Departamento de Estudios Políticos (DEP), San Salvador, El Salvador. p. 36

Ante tal escenario político, hay que aclarar que las observaciones y vetos transcurridos durante el primer año de gestión del Presidente no pueden tomarse como un referente de una mejora en la gobernabilidad democrática del país, ya que esta área es solo una pequeña parte constituyente del concepto de gobernabilidad democrática, sobre todo en el marco del enfoque de desarrollo humano.

En segundo lugar, en lo relativo a la garantía del ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos, existe un largo camino que recorrer, más que por la gestión presidencial, por el país en general. Como se mencionaba anteriormente, El Salvador es considerado como una democracia relativamente joven, ya que no obstante el conflicto armado terminó hace más de 19 años, todavía no existen una considerable superación de las causas que dieron inicio a la guerra originalmente.* Habrá que recordar que la democracia, más que un resultado, es siempre un proceso, un proceso de cambio y transformación tanto de la estructural estatal como de la sociedad en general.

En este punto, es importante mencionar el papel del Estado y su evolución, ya que la cuestión no radica en si éste ha perdido preeminencia recientemente o si se ha debilitado en relación a su protagonismo o función social sino “en qué medida los actores *no estatales* que siempre han afectado el poder y el carácter del Estado, actúen a través del Estado o a través de otros canales. Estos actores no estatales, por ejemplo las clases, siempre han estado allí, pero han ejercido su poder en diversas maneras.”³⁰ En este sentido, es difícil concretar una solución definitiva a esta situación ya que no sólo es un problema que se relacione al concepto moral de “lo correcto e incorrecto” si no también las variables causa y efecto, por ejemplo cuando se dice que la injusticia social genera exclusión social, la cual no tardará en generar más pobreza y desigualdad social; de igual manera y a largo plazo todo esto se

* De igual manera, la crisis económica, la exclusión social y la inseguridad ciudadana no permitido una plena garantía de los Derechos Humanos de Primera Generación. Estos corresponden principalmente al individuo como parte de la sociedad, ya sea el respeto a la vida, la libertad y desarrollo del individuo especialmente.

³⁰ Halliday, F.: *Las Relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Los Libros de la Catarata, España, 2002. p. 92.

convertirá en delincuencia, corrupción política y muy probablemente métodos no pacíficos de convivencia social³¹.

De igual forma es importante tomar en cuenta el ámbito internacional, ya que América Latina en general, es conocida alrededor del mundo por sus escandalosas cifras de desigualdad, pobreza y delincuencia, aunque se reconoce ciertos avances como en la región sudamericana; existen problemas a nivel global, sobre todo sociopolíticos y económicos, países que bajo estas condiciones se encuentran en vías de convertirse en Estados fallidos* como el caso de México y Guatemala, violencia generalizada en países como Colombia debido a la guerrilla y el narcotráfico, atraso económico extremo con el caso hondureño, etc. Asimismo, El Salvador como parte de esta región, presenta los mismos problemas pese a que se reconocen algunos avances luego de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, es importante reconocer que éstos, son todos problemas de la gran mayoría de Estados que han buscado durante años el mejoramiento de la gobernabilidad democrática dentro de sus territorios; al final, es necesario entender que es la tendencia política la que dirige el proceso de decisión de sus dirigentes, la cual define a largo plazo el mejor camino para alcanzar este ideal democrático.

Asimismo, la situación de gobernabilidad democrática en El Salvador y Latinoamérica en general, va más allá de las características y recursos propios de cada Estado y se convierte

* En la jerga político internacional se utiliza el término Estado Fallido, para referirse a aquellos Estados que políticamente hablando han perdido la capacidad estatal para controlar su territorio y ejercer la ley y el orden dentro de él, existen problemas de corrupción, violencia y sobre todo crimen organizado. El Estado no controla más la actividad social ni mucho menos política del país, ya que existen otros sectores –crimen organizado es el más común, que lo controlan y lo dirigen.

³¹ Así por ejemplo, pese que ya para mediados del 2010 se encontraba en vigencia la Ley Antipandillas, no existían las sanciones que se aplicarían a quienes eventualmente resultasen condenados por la aplicación de esta normativa. En este sentido, fuentes periodísticas informaban que “aunque ya está vigente la ley, dado que ésta no incluye los castigos, sin la reforma al Código Penal no hay manera de prescribir el castigo específico a quienes pudieran ser encontrados culpables de violar la Ley antipandillas. Véase El Faro. *Sin castigo quienes sean condenados con Ley Antipandillas*. www.elfaro.net/es/201009/noticias/2563/

en un aspecto de envergadura internacional, ya que bajo el enfoque de desarrollo humano, es aquella la que define los parámetros básicos para una vida integral y democrática de las sociedades, incluyendo la inversión social, seguridad social, libertades políticas y culturales, etc., define una relación íntima entre la variable política y social de todo sistema político de corte democrático visualizando la convivencia democrática en sus múltiples facetas y dimensiones.

Un tercer aspecto es lo que concierne el sistema de partidos políticos en El Salvador – respetables instituciones políticas de la sociedad salvadoreña y garantes de la participación de la población en el proceso de decisión a través de su representación-, como se mencionó anteriormente en el capítulo 1, existe una gran desconfianza por parte de la población hacia estas instituciones políticas (pp. 12-13).

De igual manera, pese a la existencia de seis opciones políticas* para el 2010 es tanto ARENA como el FMLN los que ostentan el monopolio de la representación política, es decir que el sistema de partidos políticos en el país es más bien padece de un “pluralismo polarizado” o en el peor de los casos un “bipartidismo polarizado”³²; en cierta manera, los partidos políticos conocidos como instituciones “representantes” de la sociedad civil han fortalecido el ejercicio de algo bastante parecido al elitismo político**.

Lo que ha agravado el espectro político durante años más que todo, no ha sido el monopolio de estos partidos políticos, más bien la polarización ideológica y la lucha mediática que en ciertos casos ha cerrado espacios de participación ciudadana o la facilidad de gestión

*Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), Cambio Democrático (CD), Partido de Conciliación Nacional (PCN), Partido Demócrata Cristiano (PDC).

** Es decir el gobierno de unos pocos, la reducida y repetitiva participación de ciertos individuos en la política de estado o de gobierno. Así como bien lo definiría Heródoto, que fue el primero en establecer la distinción entre tres posibles sistemas de gobierno: el gobierno de uno (monarquía), de unos pocos (oligarquía) y de muchos (democracia).

³² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *El Salvador. El camino hacia un nuevo ciclo político: Escenarios de gobernabilidad 2009-2010*. PNUD, San Salvador, El Salvador, 2009. p. 56

gubernamental o legislativa*.

En definitiva, se puede señalar que independientemente de los fenómenos socioeconómicos internacionales o de los problemas burocráticos internos, el sistema político salvadoreño no ha sido del todo capaz de responder a las demandas públicas y garantizar un pleno Estado de derecho para sus habitantes; de igual manera, pese la admirable facultad del presente gobierno para negociar y conciliar frente a los diferentes grupos económicos y políticos del país, no se ha podido hacer frente significativamente a los conflictos sociales más críticos del país como el de la delincuencia, pobreza y desigualdad; además no se han presentado soluciones plenas y prácticas que faciliten la construcción de un Estado democráticamente gobernable que incluya un desarrollo social definido a partir de un Enfoque de Desarrollo Humano.

2.2.1 Transición política y nuevas reglas del juego político

Las elecciones presidenciales en El Salvador en 2009 son el producto del deterioro del modelo perpetuado por la derecha nacional y el agotamiento de la población ante inexistentes resultados lo que para el país significa un cambio histórico en lo que respecta a la dirección del poder político y la creación de posibles mayores oportunidades y mejores condiciones de vida para los sectores sociales más desfavorecidos.

Dicha transición política ha marcado el inicio de una nueva época para el proceso de consolidación de la democracia, adonde las reglas del juego político permanecen casi inalterables y existen múltiples tensiones político ideológicas entre el Presidente y el partido de gobierno, el FMLN (véase en mayor detalle en pp. 54-56). Sin embargo, hay que destacar

*Por el lado de la participación ciudadana, como se mencionaba en el capítulo uno, una buena parte de los salvadoreños han desistido de participar en la política por la desconfianza y la no identificación de éstos con los diputados y legisladores. Por otra parte, la facilidad o dificultad de la gestión gubernamental queda muy bien ejemplificada con las eternas y largas discusiones acerca de la aprobación de los préstamos internacionales o del presupuesto general de la República de El Salvador cada año en la Asamblea Legislativa.

el hecho de una alternancia en el Órgano Ejecutivo salvadoreño de forma pacífica y constitucional, la que pueden dar lugar a nuevos y posibles escenarios sociopolíticos tales como acuerdos políticos sin reactivación económica, polarización y recesión económica o diálogo y recuperación económica³³.

Según el PNUD, “desde las llamadas *elecciones del siglo* en 1994, no habían coincidido en un mismo año las elecciones presidenciales, con las legislativas y municipales, poniendo en juego toda la estructura de gobierno del país. Las elecciones presidenciales de marzo se perfilaban quizás como las más competitivas desde la firma de los Acuerdos de Paz. Por primera vez los candidatos de los dos principales partidos del país tenían posibilidades parecidas de acceder a la presidencia. El candidato del FMLN aparecía, por primera vez en la historia electoral salvadoreña, liderando las encuestas desde mediados del 2008 y con reales posibilidades de ganar esta contienda”³⁴.

En este sentido, es de tomarse en cuenta que el año 2009 puede considerarse como un año clave para la próxima estructuración política en el país, además de la influencia de la crisis económica mundial y la ola de gobiernos de corte izquierdista o progresista en Latinoamérica*. En este sentido, según Elvio Baldinelli**: “Un significativo número de países de América Latina ha abandonado las políticas neoliberales que caracterizaron la década de los años 90s para adoptar otras que suelen identificarse como de izquierda. Este hecho levanta en algunos círculos, dentro y fuera de la región, prevenciones que si bien en algún

* Ante este fenómeno, pareciera ser que el proceso que una vez se conoció como el Consenso de Washington este siendo revertido por varios de los países en América Latina, ya que como sostiene Elvio Baldinelli, un revelador número de países latinoamericanos –en Suramérica mayormente- han optado por la adopción de regímenes que suelen identificarse con los ideales de la izquierda política. Estos son países como Argentina (Cristina Kirchner), Brasil (Dilma Rousseff), Bolivia (Evo Morales), Ecuador (Rafael Correa), Paraguay (Fernando Lugo), Venezuela (Hugo Chavez), Uruguay (José Mujica), etc.

** Elvio Baldinelli, vicepresidente de la Cámara de Exportadores de la República Argentina, quien además fue Subsecretario de Industria, Secretario de Estado de Comercio Exterior y Vicepresidente del Banco Central y Embajador ante la Comunidad Económica Europea.

³³ *Ibid.*, pp. 63-64.

³⁴ *Ibid.*, p. 46.

caso pueden estar justificadas por ello no debe caerse en el error de calificar por igual lo que acontece en cada uno de esos países”³⁵.

Es necesario puntualizar y subrayar la importancia de esta transición política para la creación de nuevos escenarios políticos y de gobernabilidad, además de las esperanzas de los salvadoreños para el mejoramiento de sus condiciones materiales de vida frente a la crisis internacional económica; así, aunque los resultados de las elecciones han sido aparentemente bastante favorables para el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), llevando a su candidato a la presidencia después de tres intentos fallidos (1994 - Rubén Zamora, 1999 - Facundo Guardado, 2004 - Schafik Handal) por ganar la presidencia desde la primera vez que el partido se presentó a elecciones en 1994, existe aún una contundente polarización partidaria, donde la victoria parecía haber sido para ambos partidos mayoritarios: FMLN y ARENA (Alianza Republicana Nacionalista)*.

Por otra parte, el nuevo gobierno prometió un gobierno de unidad nacional en el “que estimule la participación de la población en los beneficios del progreso, en las decisiones y en las tareas del desarrollo... Ello significa un proceso de descentralización concertada y democrática que dinamice el desarrollo territorial y el fortalecimiento municipal”³⁶.

En este sentido, es importante subrayar lo que establece el artículo *El gobierno de unidad nacional deseable* sobre como debería entenderse ese gobierno de unidad y en que términos sería de unidad nacional:

*En este sentido hay recalcar que el margen de la victoria, es decir la diferencia de votos, entre los dos partidos, fue apenas superior a los dos puntos porcentuales. Donde el FMLN logro alrededor de un 51.27% de los votos y ARENA un 48.73% respectivamente para la obtención de la presidencia. En este sentido, no podemos hablar de voluntad popular cuando aún existe un importante casi 49% de la población que no ha optado por esta opción política.

³⁵ Baldinelli, E.: *Latinoamérica gira hacia la izquierda*.
www.unc.edu/depts/diplomat/item/2005/0406/bald/baldinelli_april.html.

³⁶ Funes Cartagena, M.: *Cambio en El Salvador para vivir mejor: Programa de Gobierno 2009-2014*
www.sanchezceren.com/descargas/Programa_de_Gobierno_FMLN.pdf

- a) “En primer lugar el gobierno de unidad nacional debería ser entendido en función de los objetivos, fines y metas perseguidos. La integración del gabinete, en este sentido, resultaría secundaria.
- b) “En segundo lugar hay que reconocer –para evitarlo- que el discurso de la unidad nacional lleve el riesgo del autoritarismo o totalitarismo, ya que el presidente podría pensar y sentir que representa esa *unidad nacional*. Al representarse en sí mismo las figuras de Jefe de Estado y Gobierno, el presidente cree representar a la nación (papel del Jefe de Estado) y ya no quiere pensarse como un Jefe de Gobierno partidista que tiene enfrente una oposición política para controlarlo.
- c) “En tercer lugar, las organizaciones verticales suelen entender la unidad como sinónimo de disciplina, obediencia a ciegas y alineamiento. Cualquier gobierno es una organización vertical y no podía escapar, por razones organizacionales, a esta manera de entender y practicar la unidad. Así, un Gobierno de unidad nacional debería tomar en cuenta, promover y defender los intereses de los sectores sociales más desfavorecidos y vulnerables.
- d) “Finalmente, la unidad nacional no debería convertirse nada más en un mito que buscaría legitimar las decisiones y acciones que toman y echan a andar quienes dominan en cualquier sociedad. La unidad nacional tiene el mismo rango que el destino común, el bienestar general o el bien común. La tentación es reducir la unidad nacional a un discurso que buscaría legitimar a quienes dominan y gobiernan a la sociedad nacional, pues ya se sabe que las elecciones tienen una función legitimadora en cualquier democracia”³⁷.

³⁷ ECA (Estudios Centroamericanos) El Salvador. *El gobierno de unidad nacional deseable*. http://www.uca.edu.sv/publica/ued/eca-proceso/ecas_anter/eca671. pp. 8-9.

La idea principal apunta no sólo a la inclusión de la población para gobernar sino la instrumentalización y mecanización de esta participación para el funcionamiento del aparato institucional gubernamental, canalizándose hacia el bienestar social y la retroalimentación del sistema político y sus componentes de tal manera que se permita desechar y/o reciclar aquellos elementos que no se adecúan dentro del sistema. Potencialmente, es necesario el prevalecimiento de la figura del gobierno y la oposición política que dé lugar a un proceso de autoevaluación institucional e inspección de la política pública. Esta relación de conflicto y cooperación entre el gobierno y la oposición es necesaria para el adecuado desarrollo de un estado democráticamente gobernable.

Así, la teoría del conflicto expresa claramente -y como se ha mencionado hasta el momento-, que el conflicto no es en sí ni bueno ni malo, sino más bien coyuntural, es decir que es determinante para la efectuación de cambios estructurales e históricos dentro de una sociedad o país; para que haya conflicto es necesaria la existencia de posiciones antagónicas y oposición de intereses.

Por lo tanto, en la política nacional, es la percepción de afectación de estos mismos intereses la que mueve y hace funcionar el recurso controlador y fiscalizador del poder político, su utilización y su abuso. De igual manera -y como se planteaba en el capítulo anterior- uno de los principios básicos para la construcción de un Estado democráticamente gobernable establece la rendición de cuentas y la posibilidad de una efectiva participación ciudadana individual y colectiva en las cuestiones públicas.

Por otra parte, debe entenderse también la unidad nacional -en términos económicos- como la interacción entre los grupos políticos y económicos para la utilización eficaz de los recursos nacionales que permitan no sólo la construcción democrática e institucional sino también la socioeconómica, integral y humana -desde el punto de vista del enfoque de desarrollo humano-. En este sentido, afirmaba el conocido politólogo estadounidense Francis

Fukuyama:* “Los programas sociales sustentables requieren de la participación de las élites, que son quienes pagan impuestos y cargan con la responsabilidad del gasto público. En Europa y los Estados Unidos, los Estados benefactores redistributivos surgieron en el siglo veinte porque los partidos de centro-izquierda o de centro-derecha crearon un consenso entre ricos y pobres sobre la necesidad de tener mayor inclusión social. Las élites formaron parte de este contrato social, ya sea por un sentido de *noblesse oblige* o por temor a una revolución social. En contraste, América Latina ha experimentado, más comúnmente, una polarización de la política en la que una izquierda populista y una derecha oligárquica se enfrentan en una lucha de suma cero”³⁸.

En este sentido, la teoría del conflicto en la actualidad establece que son básicamente los efectos o consecuencias de los mismos conflictos los que determinan que éste sea bueno o sea malo. De esta manera, se estaría hablando del efecto funcional de un conflicto que define entre *conflictos funcionales*, que son aquellos de intensidad moderada, que conservan y, sobre todo, optimizan el desempeño de las partes; por ejemplo, si promueven la creatividad, la solución de problemas, la toma de decisiones, la adaptación al cambio, estimulan el trabajo en equipo, fomentan el replanteamiento de metas, etc. Aquí estaríamos, en palabras de Fukuyama ante un *contrato social amplio*.

Contrario a lo anterior, existen también los *conflictos disfuncionales*, que tensionan las relaciones e interacciones de las partes a tal nivel que pueden afectarlas severamente limitando o imposibilitando una relación armoniosa en el futuro. Si este tipo de conflictos

*Politólogo estadounidense de origen japonés. En la actualidad es miembro del Consejo Presidencial sobre la Bioética y catedrático Bernard L. Schwartz de Economía Política Internacional en la School of Advanced International Studies, Universidad Johns Hopkins en Washington, DC. Fukuyama es conocido sobre todo por haber escrito el controvertido libro El fin de la Historia y el último hombre de 1992, en el que defiende que la Historia humana como lucha entre ideologías ha concluido, ha dado inicio a un mundo basado en la política y economía neoliberal que se ha impuesto a las utopías tras el fin de la Guerra Fría. Durante años posteriores, se va mostrando más crítico contra la nueva política exterior estadounidense y se va distanciando. Su radical discrepancia es en el unilateralismo que está practicando la política estadounidense y en la acción política de Oriente Medio.

³⁸ Diario El país. Tribuna: Francis Fukuyama. *Un contrato social amplio*
www.elpais.com/articulo/internacional/contrato/social/amplio/elpepuint/20100720elpepuint_5/Tes.

afecta a un grupo social puede generarle efectos nocivos que pueden llegar, incluso a su autodestrucción gradual.

Por otra parte, hay que entender que la transición política del 2009 que dio lugar en El Salvador a un la alternación del poder político en el Ejecutivo no ha cambiado hasta la fecha mayor parte de las reglas tradicionales del juego político, tal como se mencionó en el prólogo de esta investigación, prevalece aún el modelo en el que el régimen político salvadoreño descansa exclusivamente en el binomio de elecciones periódicas y pluripartidismo excluyendo consecuentemente la participación directa de la población civil en la creación de políticas publicas adecuadas para su desarrollo social; del mismo modo que se localiza todavía una similitud en el ejercicio del poder tanto por sectores de derecha como el novedoso gabinete de izquierda.

Por otra parte, como se ha mencionando previamente, existen ciertas tensiones político ideológicas entre Mauricio Funes y el FMLN frente a la aparente armonía y cohesión de la derecha salvadoreña representada por el partido ARENA*. De este modo, la última encuesta realizada por la empresa CS Sondea de Hato Hasbún -funcionario de gobierno y miembro de la Comisión Política del FMLN- ve real el distanciamiento entre el partido de gobierno y el presidente de la República, Mauricio Funes³⁹.

De este modo, las diferencias más emblemáticas están localizadas sobre todo en los temas de política exterior como la aleación con países como Venezuela y el ingreso de El Salvador

*Es relativa ya que se encuentra en crisis desde marzo de 2009 cuando perdió las elecciones presidenciales y posibilitó que la izquierda llegara por primera vez al poder. Básicamente la crisis tomó auge el 12 de octubre de 2009, cuando 12 diputados de ARENA se desvincularon de la dirección de su partido argumentando desaciertos en el rumbo que estaba tomando, a la vez que exigía cambios en la cúpula. Al no cumplirse sus demandas, los diputados se constituyeron como un grupo parlamentario independiente, el movimiento por la Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANAU), después inscrito formalmente como partido político en mayo de 2010.

³⁹ Para mayor información sobre este tema puede consultarse: Diario El Mundo. *CS-Sondea: 53% dice hay distancia entre Funes y FMLN*. www.elmundo.com.sv/politica/2318-cs-sondea-53-dice-hay-distancia-entre-funes-y-fmln.html

al ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América)*, donde el presidente Mauricio Funes declaraba: "No me cabe ninguna duda de que el FMLN tiene un proyecto claro. Y este proyecto está más alineado a un sistema económico y social como el de Venezuela y Cuba que al que las circunstancias nos permiten construir en El Salvador. Me parece una apuesta equivocada. Lo que tenemos que hacer es que las instituciones y la democracia funcionen apostando por el respeto al Estado de derecho"⁴⁰. "No he dicho que vamos a ingresar, o que lo estamos considerando por que eso significa abandonar al Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Este país le va apostar a la integración centroamericana"⁴¹.

Además, de acuerdo con La Prensa Gráfica y según declaraciones del mandatario, éste indicó que el proyecto que trata de impulsar desde su gobierno está orientado a la construcción de un modelo económico que busque redistribuir el ingreso sin afectar las posibilidades de existencia de un grupo empresarial dinámico para que pueda generar riqueza y más puestos de empleo.

Por otra parte, FUSADES destaca diferencias en materia de política pública: Los repetidos altercados entre las posiciones del FMLN y el Presidente con respecto a la abstención inicial del partido de gobierno ante los préstamos (15 de abril de 2010), la desacreditación del Órgano Ejecutivo del Plan no oficial Social Educativo del vicepresidente (diciembre de 2009), y la postura del ejecutivo en temas legislativos como las telefónicas (enero 2010), la ley penal juvenil (febrero y marzo de 2009) y el Registro Nacional de Personas Naturales

* Es una plataforma de integración enfocada para los países de América Latina y el Caribe que pone énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social con base en doctrinas de izquierda. Se concreta en un proyecto de colaboración y complementación política, social y económica entre países de América Latina y el Caribe, promovida inicialmente por Cuba y Venezuela como contrapartida del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), impulsada por Estados Unidos.

⁴⁰ La Prensa Gráfica. *Funes afirma su distancia con el FMLN*. www.laprensagrafica.com/lo-del-dia-edi/141408-funes-afirma-su-distancia-con-el-fmln-.html

⁴¹ El Diario de Hoy. *Funes dice que el país no se sumará al ALBA*. www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=4323228

(RNPN) (mayo de 2010), etc.⁴² Además, existen desacuerdos sobre aspectos como el subsidio del gas propano, la política de endeudamiento y la dolarización⁴³.

Dicho lo anterior, para establecer un antecedente del posicionamiento político estratégico de la presidencia de Mauricio Funes y las reglas del juego político de su administración, se puede citar la teoría de las decisiones, que explica que es el proceso de toma de decisiones mismo, el encargado de dictar las reglas del juego –en este caso el juego político- y distingue entre las distintas motivaciones para la toma de decisiones racional, es decir, aquellas que se toman “a fin de” y las que se toman “debido a”; la primera categoría consideradas racionales y las segundas conscientes o semiconscientes. En este sentido, todas las decisiones tomadas por los líderes políticos se enmarcarán dentro de estas categorías motivacionales, respetando e incluyendo los parámetros de utilidad, probabilidad y preferencia de las mismas disposiciones⁴⁴.

Las reglas del juego político dentro de un territorio también se ven influenciadas por una serie de asuntos estratégicos, asuntos tanto de la económica nacional e internacional como de la política internacional. En este sentido, el cambio radical de un modelo económico –y por ende modelo de sociedad y sistema político- a otro, repercutiría en gran manera sobre la estabilidad socioeconómica y política del país, así también como su integración tanto regional como internacional y en consecuencia, la creación de nuevas alianzas tanto económicas como políticas, el reemplazo de ciertos proveedores mundiales o la búsqueda de nuevos compradores o mercados internacionales, etc. En fin, una serie de elementos que deben considerarse a la hora de decidir la mejor opción dentro de toda una gama de opciones que indudablemente estarán restringidas dentro del margen de pensamiento e ideología del encargado de la toma de decisiones.

⁴² Fundación Salvadoreña para El Desarrollo Económico y Social (FUSADES). *Informe de coyuntura I trimestre de 2010*. www.fusades.org/index.php?cat=1352&lang=es&title=Informe%20de%20Coyuntura

⁴³ La Prensa Gráfica. *Entrevista a Medardo González por Amílcar Mejía*. La Prensa Gráfica, miércoles 6 de octubre de 2010. pp. 22-23.

⁴⁴ Para mayor información acerca de la teoría de las decisiones y el proceso racional de la toma de decisiones, consultar “Teorías en pugna en las relaciones internacionales” de los autores J. Dougherty y R. Pfaltzgraff del Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1993.

Asimismo lo subraya Fred Halliday* refiriéndose a estos elementos constitutivos, tanto del sistema político de un país como del proceso de toma de decisiones, resaltando además, el carácter histórico y precedente de este mismo proceso: “Lo que Marx dijo sobre el papel de la historia en general podría decirse de cualquier país concreto: sus políticas internas y exteriores, los instintos de sus líderes y las respuestas de la opinión pública, las instituciones población... todo es un reflejo del pasado en un grado mayor de lo que se suele admitir”⁴⁵.

Es por ello que se reafirma que en países en desarrollo como los latinoamericanos por ejemplo, existen fuerzas internacionales mayores –ya sean de carácter económico y político, que definen gran parte de la política pública interna, además de la dependencia de estructuras internas tanto políticas como económicas definidas previamente por la coyuntura histórica internacional y por procesos de toma de decisiones de gobiernos anteriores.

Dicho lo anterior, a pesar de las críticas realizadas a los gobiernos anteriores, ambas administraciones –tanto las dirigidas por los sectores de derecha como de izquierda-, mantienen características similares: Influencia del carisma del líder político, discurso político que define una preocupación eminente por el desarrollo socioeconómico, contacto con la población, eficiencia del servicio público, garantía del estado de derecho, etc. Lo determinante en materia política es en sí, el proceso de toma de decisiones y las políticas llevadas a cabo para la realización material del discurso político, además de la importancia – desde el punto de vista del materialismo histórico- de los determinantes socioeconómicos e históricos para el planteamiento y ejecución de la política pública y la consideración –desde el punto de vista de la teoría del conflicto- de la creación de mecanismos e instituciones desarrolladas para administrar el conflicto entre las partes.

* Escritor y académico irlandés, especializado en el estudio de las relaciones internacionales del Medio Oriente, particularmente en referencia a la Guerra Fría, el conflicto iraní y la península arábiga

⁴⁵ Halliday, *op. cit.*, p. 45.

Así como lo define Baldinelli: “En una democracia los partidos políticos compiten ofreciendo al electorado las mejores opciones respecto de temas como la paz internacional, la seguridad interna, la salud, la educación, la justicia y la economía, entre otros. En lo que hace a este último punto las propuestas pueden resumirse en conservadoras, progresistas o populistas. De las tres sólo las dos primeras aseguran resultados positivos sostenibles en el tiempo. Tanto los conservadores como los progresistas tienen una parte de razón en lo que sostienen, motivo por el cual el resultado suele estar en la adopción de políticas que, sin afectar demasiado la eficiencia, aseguren un mínimo de equidad”⁴⁶.

Así, siguiendo el razonamiento desde la teoría de las decisiones, no obstante, según algunos sectores de izquierda, los avances para la consolidación del Estado de derecho y de la democracia en El Salvador han estado condicionados por gobiernos caracterizados por la utilización del Estado y de la política pública para concentrar riqueza y poder en pequeños grupos y por una práctica administrativa caracterizada también por la vulneración de las instituciones, de los procedimientos legales, la falta de transparencia, el irrespeto a las mayorías y a los intereses públicos, etc.; todo esto ha sido el producto de un proceso de toma de decisiones en el que se evalúan no sólo las opciones disponibles para la elección, sino también los antecedentes del líder –como los componentes psicológicos, educación y religión del líder-, asimismo la importancia del protagonismo y carisma del líder político en la política nacional (así como se mencionó en el capítulo primero sobre la incidencia de la figura de Mauricio Funes para la candidatura presidencial por parte del FMLN y la fijación del electorado en el candidato más que en el partido y su plataforma política).

En definitiva, las reglas del juego político en El Salvador, determinadas por el proceso de toma de decisiones por parte tanto de los gobernantes como los grupos económicos y políticos, permanecen constantes aunque las figuras políticas encargadas de ejercer la gestión pública profesen ser diferentes ideológicamente. Conjuntamente, hay que destacar que la figura del líder político ha jugado un papel muy importante tanto en la conciliación de intereses de los diferentes sectores de la sociedad salvadoreña y los grupos económicos y

⁴⁶ Baldinelli, *op. cit.*, p.50.

políticos como en la complementación de políticas nacionales para el combate de la pobreza y el impulso del desarrollo humano y social iniciadas por gobiernos anteriores. No obstante, es importante mantener presente el dilema político ideológico entre el Presidente y el partido de su candidatura –el FMLN-.

2.3 Los desafíos para el desarrollo social: Demandas sociales y gestión gubernamental de Mauricio Funes

En 2009, el gobierno del presidente Mauricio Funes fue denominado como *el gobierno del cambio* ya que consideraba según su plan de gobierno una reforma tripartita: Una reforma social, económica y política que dejase entrever la diferencia entre El Salvador que existía para la fecha y El Salvador que se quería construir a través de un modelo democrático de gobernar que priorizase el desarrollo social de los sectores más pobres de la sociedad salvadoreña. Así, a través del establecimiento de un diálogo abierto a la sociedad entera se construiría un gobierno de unidad nacional para la respuesta a las demandas más apremiantes de los salvadoreños: Seguridad ciudadana y crisis económica.

Así, la llegada al poder del gabinete de tendencia izquierdista es más que la alternancia en el poder ejecutivo, es el resultado de la demanda por un cambio político de una gran parte de sectores de clase media más inconformes –entiéndase universitarios, empleados públicos, pequeños empresarios, etc.⁴⁷, y el voto de esperanza de los sectores más pobres que hasta el momento –a pesar de los programas públicos a su favor- no habían contemplado beneficios económicos palpables o mejorías en sus condiciones materiales de vida.

⁴⁷ En 2009, un estudio realizado por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), refleja que alrededor de un 81% de salvadoreños pensaba que el país necesitaba un cambio de gobierno; de este porcentaje, un 82-83% de la población pertenece a la zona central y metropolitana del país, oscilando entre las edades de 18-40 años, la mayoría con un nivel técnico o universitario de estudios y perteneciendo a la clase media bajo y media alta. Para mayor información consultar Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). *Encuesta de evaluación de los primeros cien días de gobierno de Mauricio Funes: consulta de opinión pública de Agosto de 2009*. IUDOP, San Salvador, El Salvador, 2009. pp. 18-19.

En medio de la crisis económica internacional y el excesivo costo de la vida, el cambio de gobierno puede atribuirse relativamente a la demanda de un cambio político y económico real en el país para el rompimiento de la consecución de las políticas públicas de gobiernos anteriores. De esta manera, la siempre conocida como oposición política, el FMLN, logró el apoyo suficiente de una buena parte de la sociedad salvadoreña como para hacerse cargo de la administración de la presidencia. En este contexto, hay que señalar que pese a que el actual gobierno de El Salvador contó con un elevado porcentaje de aprobación al momento de su elección en 2009, éste ha tendido a disminuir mostrando una considerable diferencia para el 2011*.

No obstante, Mauricio Funes se había postulado como uno de los gobernantes con mayor aceptación en América Latina a principios de su mandato en 2009, la percepción de los salvadoreños a principios de 2011 frente a temas como seguridad y economía no ha mejorado, esto sobre todo en un contexto de crisis económica mundial e inestabilidad financiera que empeora la capacidad del Estado de estabilizar la economía y el orden dentro del territorio.

En este sentido, aunque la ola de homicidios en El Salvador que cobraba la vida de entre 12 y 14 personas diarias para el 2009⁴⁸, se ha reducido a 10 homicidios por día según las

* Según el sondeo realizado entre el 12 y el 16 de agosto de 2009 por la empresa Cid Gallup el presidente de El Salvador, Mauricio Funes, obtuvo 71% de aprobación entre 1.010 personas a las que encuestó, lo que representa una mejora de 2 puntos en comparación con julio. Además, la más reciente encuesta de opinión pública de la firma CS-Sondea realizada a nivel nacional entre el 28 de septiembre y el 5 de octubre de 2009, mostró que la población salvadoreña dio un fuerte respaldo al Presidente Mauricio Funes y al Gabinete de Seguridad, aprobando su gestión con un 83.4 por ciento. Estos datos confirman que la aprobación hacia el mandatario salvadoreño había venido creciendo desde el mes de junio de 2009, cuando cumplió su primer año en la presidencia. Por otra parte, a dos años de su mandato en 2011, el gabinete del Presidente enfrenta el nivel de aprobación más bajo de toda su gestión. Según la encuesta más reciente realizada por LGP datos (La unidad de investigación de la Prensa Gráfica) entre el 20 y 22 de mayo de 2011, un 56% de los salvadoreños aprueba el trabajo realizado por el Presidente al cierre de su segundo año de gestión, las causas principales de la decadencia apuntan al tema de la seguridad ciudadana y la situación económica.

⁴⁸ El Diario de Hoy. *Ola de asesinatos en El Salvador*.
www.elpais.com/articulo/internacional/Ola/asesinatos/Salvador/elpeuint/20090916elpeuint_2/Tes

estadísticas de la Policía Nacional Civil (PNC)⁴⁹; Centroamérica es todavía considerada como la región con el más alto índice mundial de homicidios y según el Banco Mundial, más aún, El Salvador destaca como el país con el índice de homicidios más alto en América Latina⁵⁰.

En este contexto, es preciso referirse al caso de Guatemala que ya es considerado también como uno de los países más violentos a nivel regional, dada su ubicación geográfica y su porosa frontera con México, el enfrentamiento entre los carteles de droga está causando cada vez más homicidios a nivel nacional. Asimismo la débil y frágil estructura de las instituciones guatemaltecas, admitida incluso por los propios funcionarios del gobierno, hace que el país sea más vulnerable al poder de los narcotraficantes y por ende, a la violencia. Sin embargo, las autoridades guatemaltecas han decidido la militarización del combate al narcotráfico como la solución más viable e inmediata a través del despliegue de unidades del Ejército en lugares estratégicos, como el Petén (Bosque entre la frontera de Guatemala y Belice).

En El Salvador, la elevada concentración de asesinatos es atribuida a dos cosas: Primero, el fenómeno de la violencia en América Latina en general, ya que países como Colombia, México y Honduras presentan casi los mismos niveles de violencia, crimen y homicidios; la particularidad se encuentra en la causa principal de esta violencia, ya que por el lado de países como Colombia y México, están atribuidas más al debilitamiento estatal frente al fenómenos como el crimen organizado (violencia por las drogas), no así en países como El Salvador y Honduras que se encuentra más ligado al fenómeno de las pandillas o maras⁵¹.

⁴⁹ El Diario de Hoy. *Mayo promedia diez homicidios por día*. www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6329&idArt=5829920

⁵⁰ El mundo. *Crimen cuesta 8% del PIB de C.A.* www.elmundo.com.sv/economia/9029-crimen-cuesta-8-del-pib-de-ca.html

⁵¹ Aunque últimamente según recientes reportes de inteligencia del Estado salvadoreño, el fenómeno del narcotráfico ha extendido sus operaciones con mayor firmeza a la zona centroamericana a través del llamado Cartel de Taxis, narcotraficantes que operan en El Caminito, el atajo que El Salvador aporta al tráfico internacional de la cocaína suramericana que viaja rumbo a Los Estados Unidos. Para mayor información consultar www.elfaro.net/es/201105/noticias/4079/

Segundo, una causa fundamental de la violencia y el crimen en El Salvador esta relacionado a patrones socioculturales, ya que es producto de la pobreza generada por la exclusión social que a su vez, ha incrementado el fenómeno de la migración –que trae consigo la deportación-, la delincuencia ha fortalecido la estructura de grupos como las pandillas.

Al respecto, Óscar Fernández* explica que “lo que existe en El Salvador es una enorme exclusión social, que la sufren principalmente la niñez y juventud. Ellos ingresan a las pandillas y comienzan a cometer una especie de violencia contestataria. El remedio que se le puso al mal fue las políticas de Manos Duras que generaron más violencia”.

Por otra parte, aunque la economía nacional crece a paso lento, parece que no beneficia a la economía de la sociedad, sobre todo de las zonas más pobres de El Salvador. Según FUSADES en términos generales para el 2010, “la economía de E.E.U.U. esta ya recuperándose más rápido que lo anticipado lo cual permite la normalización de la actividad económica mundial y el incremento de la demanda mundial. Sin embargo, en El Salvador las importaciones de capital reportan contracción, como resultado del adverso clima para la inversión privada”⁵². Inevitablemente, uno de los factores que más influye en la percepción desfavorable del clima de inversión es la delincuencia y la inseguridad.

Según las proyecciones del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), El Salvador podría crecer entre el 1,2 y 2,2 por ciento en 2011, el menor índice de Centroamérica⁵³. Por otra parte, las remesas familiares recibidas en el país en 2011 han

*Profesor costarricense, sociólogo y filósofo, cuyos campos de interés han sido la "Teoría Sociológica", la Sociología Política y la "Epistemología de las Ciencias Sociales". Enseña en la Universidad de Costa Rica desde 1970 y su principal dedicación y pasión ha sido precisamente la actividad docente. Desde un punto de vista teórico sus simpatías se orientan hacia lo que él ha llamado un post-kantismo sociologizado.

⁵² Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), *op. cit.*, 2010. p. 56.

⁵³ Diario EL Salvador. *La economía salvadoreña reportara un menor crecimiento en 2011 según BCIE.* www.diarioelsalvador.net/index.php?option=com_content&view=article&id=486:ecomiasalvamenorcreci&catid=111:ecomiasalvadorena&Itemid=649

incrementado su porcentaje anual en relación al porcentaje del 2010, ello debido en gran manera a la recuperación gradual de la economía estadounidense y la tendencia a la baja del índice de desempleo a finales del 2010 y durante el 2011⁵⁴.

Ante este escenario, el desempleo apremia la situación social y económica de muchas familias en El Salvador, sobre todo por el alto costo de la canasta básica y la dificultad para muchos salvadoreños de garantizarse al menos un nivel medio de condiciones materiales de vida. Al respecto, el PNUD expresa que “Es el subempleo aun más el principal problema del mercado laboral salvadoreño...”, “...Estar subempleado, desde el paradigma del desarrollo humano, significa que una persona no puede hacer uso pleno de sus habilidades y capacidades y, por tanto, ve disminuidas la ampliación de las opciones y oportunidades de acceder a una vida que considere valiosa”⁵⁵.

Ante todo este panorama, y aún con las dificultades políticas a las que se ha enfrentado la reciente presidencia, se han logrado plantear soluciones parciales a algunas de las demandas más urgentes de la población, como la seguridad, el alto costo de la vida y el desarrollo social junto con las precarias condiciones materiales de vida de muchos salvadoreños.

En este sentido, para la solución inmediata del problema de seguridad y para combatir contra el crimen organizado –que incluye a las pandillas o maras-, en El Salvador, el presidente Mauricio Funes notificó a mediados de 2009 el reforzamiento policial para las zonas del país que estaban siendo más afectadas por la delincuencia además de nuevas atribuciones para el Ejército en tareas de seguridad pública y vigilancia; destacó la lucha coordinada entre la

⁵⁴ Las remesas familiares recibidas en de 2011, acumularon un monto total de US\$1,175.0 millones de dólares, mostrando un aumento de 4.5% en términos anuales, con relación al mismo período del año previo, informó la Gerencia de Estudios y Estadísticas Económicas del Banco Central de Reserva. Para mayor información consúltese el Boletín Estadístico Mensual de Abril-Mayo de 2011, Publicado por el Banco Central de Reserva (BCR). www.bcr.gob.sv/?cat=1130&title=Bolet%EDn%20Estad%EDstico%20Mensual&lang=es

⁵⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Informe sobre el Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008, El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. PNUD, San Salvador, El Salvador, 2008. pp. 5-7.

Policía Nacional Civil (PNC) y el Ejército para combatir no sólo el narcotráfico sino también otras formas de crimen organizado como la delincuencia y las pandillas. “El proyecto de Funes consiste en incrementar en 2.500 soldados y oficiales los efectivos del Ejército que ya participaban en acciones de patrullaje disuasivo, especialmente en zonas donde abunda el número de pandillas. Ya desde hace más de dos años unos 1.700 soldados integran junto a unidades de policía los llamados Grupos de Tarea Conjuntos. La presencia militar en las provincias de Sonsonate, San Salvador, Santa Ana, San Miguel y La Libertad será evidente, ya que son en las que las pandillas tienen una mayor incidencia”⁵⁶.

Asimismo, el presidente señaló que "Una de nuestras amenazas más grandes reside hoy en el crimen organizado y en su brazo más maligno, el narcotráfico. Por lo tanto, las Fuerzas Armadas pueden y deben ayudar a la nación en el combate de estas plagas"⁵⁷. En este punto, al igual que en Guatemala, se teme que dicha propuesta atente contra el Estado de derecho de El Salvador.

Es por ello que frente a la medida tomada por el Presidente, el partido oficial del gobierno, el FMLN, ha cuestionado el protagonismo por parte de las Fuerzas Armadas en el combate contra la delincuencia y el papel atribuido a éstas dentro de la joven democracia salvadoreña que todavía no supera totalmente los conflictos ideológicos y sociales de posguerra; no obstante, se respalde la decisión presidencial, no existe un consenso político entre el Órgano Ejecutivo y el Legislativo (sobre todo la bancada del FMLN) alrededor del tema de seguridad pública y operación de las Fuerzas Armadas en el país.

Al respecto informaba El Diario de Hoy que “ya en anteriores ocasiones dirigentes efemelenistas han lanzado públicamente el planteamiento de buscar reformas a la

⁵⁶ Diario El país. *El Salvador recurre al Ejército para frenar la violencia*.
http://www.elpais.com/articulo/internacional/Salvador/recurre/Ejercito/frenar/violencia/elpepuint/20091106elpepuint_3/Tes

⁵⁷ El Diario de Hoy. Funes: *FF.AA. deben luchar contra crimen organizado*.
www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=3707203

Constitución y la misma desaparición del Ejército”⁵⁸. Así como se mencionó anteriormente, éste es uno de los puntos en los que divergen tanto el partido político de gobierno como el Presidente. Todavía a finales del 2010 el partido de gobierno (FMLN), no había abandonado la idea de abolir las Fuerzas Armadas bajo el ideal de un El Salvador sin ejército donde impere una “democracia directa” en donde se le dé mayor participación al “pueblo”; lo cual es contrario a la posición del Presidente que descansa en la colaboración del mismo para el combate de la delincuencia en el país⁵⁹.

Igualmente, Medardo González* -en representación del FMLN, sobre el tema del Ejército ha enfatizado que “Un aspecto básico de los Acuerdos de Paz fue que el FMLN dejara las armas y que las Fuerzas Armadas dejaran de ser un sujeto fundamental de la estructura del Estado, lo cual, sigue ocurriendo en Honduras y que podrá suceder en Guatemala o en El Salvador...” por lo tanto, “la Fuerza Armada, el estamento militar o la milicia como se le llama, es un instrumento que juega un papel específico en las democracias y que debe estar plenamente sometido al poder civil”⁶⁰. Si bien, la labor de las fuerzas armadas nunca fue la seguridad ciudadana, se han impartido “seminarios para ampliar los conocimientos de los oficiales en materia de derechos humanos, en el contexto de sus labores de seguridad pública”⁶¹.

*Político salvadoreño. Ex comandante de las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), una de las organizaciones del FMLN, durante el conflicto armado de la década de los 80. Desde 2004 es el Coordinador General (cargo equivalente a secretario general) del FMLN. Para las elecciones del 2009 desempeña el cargo de diputado en Asamblea Legislativa de la República de El Salvador.

⁵⁸ El Diario de Hoy. *El FMLN cuestiona el papel del Ejército*.
www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=4748486

⁵⁹ El Diario de Hoy. *El FMLN no abandona la idea de abolir F.A.*
www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=5215940

⁶⁰ *Ibíd.*, p. 1.

⁶¹ El Diario de Hoy. *Capacitan a oficiales del ejército en derechos humanos.*
www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=8613&idArt=4507229

Por otra parte, independiente de las medidas tomadas⁶² por el Gobierno para garantizar la seguridad ciudadana en el país o de las indiferencias políticas e ideológicas, lo más preocupante es la opinión pública al respecto; ya que según la encuesta a nivel nacional de Analitika Research & Marketing, (Empresa especializada en investigación de mercado, encuestas de opinión pública y marketing estratégico) casi la mitad de los salvadoreños están dispuestos a respaldar que los militares depongan un gobierno democrático si eso contribuye a resolver sus problemas⁶³. Ello indica que dadas las circunstancias de inestabilidad social en el país y la incapacidad estatal, los salvadoreños se han visto estimulados a considerar alternativas no democráticas para la solución de conflictos.

Sobre el tema socioeconómico, sobre todo para el desarrollo social de los salvadoreños, hay que recordar lo planteado por Mauricio Funes al momento de haber ganado la presidencia: "Mis dos referentes son Barack Obama, aquí representado por Hillary Clinton, y Lula da Silva, mi amigo personal. Ellos han demostrado que se puede hacer un Gobierno democrático con una economía fuerte y una distribución justa de la riqueza"⁶⁴. En este sentido, es importante definir que a pesar que las reglas del juego político no se han modificado radicalmente existe una tendencia por parte del gobierno de Mauricio Funes del fomento del desarrollo del país a través de una economía reforzada a través del apoyo de la empresa privada y la inversión económica y el fortalecimiento de la labor estatal frente a la crisis socioeconómica salvadoreña.

Así, luego de las elecciones presidenciales, Mauricio Funes anunció la puesta en marcha del plan anticrisis en El Salvador, que en palabras del Presidente se esperan lograr tres

⁶² En este sentido, la medida más reciente en materia de seguridad ciudadana, es la que presentó el presidente mediados del 2011, que define la lucha contra la delincuencia a través del financiamiento de la aplicación de un impuesto temporal a la seguridad que incluirá grandes empresas solamente. Para mayor información consultar: Contrapunto. Funes *propone impuesto de seguridad*. www.contrapunto.com.sv/ultimas-noticias/funes-propone-impuesto-de-seguridad

⁶³ El faro. *Salvadoreños consideran sacrificable la democracia*. www.elfaro.net/es/201102/noticias/3465/

⁶⁴ Diario El País. *Funes anuncia que gobernará El Salvador con el modelo político de Lula y Obama*. www.elpais.com/articulo/internacional/Funes/anuncia/gobernara/Salvador/modelo/politico/Lula/Obama/elpepiint/20090602elpepiint_11/Tes

objetivos: “auxiliar a los pobres, a los excluidos, a los sectores más golpeados por la crisis y a la vez dar comienzo a la construcción de un sistema de protección social universal. En segundo lugar, la protección de los empleos existentes y la promoción de nuevos empleos, y como tercer punto sentar las bases de un Plan Nacional de Desarrollo que a mediano y largo plazo asegure mayores niveles de bienestar para toda la población”⁶⁵. Consistiría básicamente en la generación de empleos a través de la inversión pública en obras de infraestructura, construcción de carreteras y viviendas para personas más pobres y la confección de uniformes escolares.

Por ejemplo, en tanto a generación de empleo se inició en 2010 como proyecto piloto en los municipios de Ahuachapán y San Martín el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), financiado con fondos multilaterales. Los principales beneficiados al 2011 se localizan en esta zona a través de la realización de actividades locales como pintura de murales, limpieza de quebradas, promoción de la salud, etc.; lo cual ha resultado beneficioso sobre todo para las mujeres jefas de hogares con escasos recursos⁶⁶.

Por otra parte, no obstante las metas establecidas para el 2011, el programa *Casa para todos*⁶⁷, no ha sido satisfactorio en su totalidad ya que los proyectos todavía se encuentran

⁶⁵ La Prensa Gráfica. *Funes presenta plan anticrisis*. www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/40639-funes-presenta-plan-anticrisis.html

⁶⁶ Presidencia de la República de El Salvador. *Directores del Banco Mundial visitaron el programa PATI en San Martín*. www.tecnica.presidencia.gob.sv/component/k2/item/239-directores-del-banco-mundial-visitaron-el-programa-pati-en-san-mart%C3%ADn.html

⁶⁷ Proyecto de construcción de 25,000 viviendas y 20,000 *Soluciones de Piso y Techo* en comunidades rurales al finalizar el periodo presidencial que pretende beneficiar alrededor de 27, 000 familias de las zonas urbanas y rurales de El Salvador y que demandaría una inversión de más o menos \$232.5 millones de dólares. Está definido particularmente por cinco proyectos: La Bretaña, en el municipio de San Martín, Santa Lucía y Procavia, en la ciudad de Santa Ana, el complejo de Los Manantiales, en Sonsonate y por último, La Providencia, en el municipio de Olocuilta, La Paz. Estos consistirían en la construcción de 4,942 viviendas y el apoyo del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) que invertiría más de 76 millones de dólares con fondos propios y concluiría en 2011. Para mayor información consultar: Presidencia de la República de El Salvador. *Discurso de Relanzamiento del programa Casa para Todos*. www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/discursos/discursos/item/711-relanzamiento-del-programa-casa-para-todos.

en proceso de licitación, a diferencia de, los proyectos más avanzados en Nueva Belén, San Miguel (495 viviendas) y Gran Bretaña, San Martín (1,875 viviendas)⁶⁸. En general, los problemas más representativos sobre este punto han sido la crisis económica, la ineficiencia gubernamental, la falta de financiamiento a las empresas constructoras y los extensivos trámites burocráticos.

En relación a la entrega de los paquetes escolares, si bien ésta sufrió retrasos debido a problemas financieros y logísticos (sobre todo para la elaboración de calzado y confección de uniformes a través del proceso de licitación pública dirigido especialmente a la micro y pequeña empresa que de acuerdo a su capacidad tradicional de producción, viendo incrementado su trabajo habitual, tuvieron grandes dificultades para satisfacer toda la demanda) un buen porcentaje de la población salvadoreña se considera parte de los programas implementados por el gobierno, los cuales han logrado captar una aceptación casi general por parte de la población más pobre de estos paquetes y otras medidas sociales⁶⁹. Además, fuentes oficiales confirman que “se logró no sólo apoyar a los micro y pequeños empresarios del país sino que también generaron cerca de 33,000 empleos derivados del programa de Dotación Escolar”⁷⁰.

Del mismo modo, se destacan como parte de la estrategia social de la administración de Mauricio Funes, las medidas como la eliminación del pago de las llamadas cuotas voluntarias en los servicios públicos de salud, y el Sistema Nacional Integrado de Salud que pretende mejorar y expandir la red de unidades de salud y hospitales así como comprar equipos y el

⁶⁸ La Prensa Gráfica. *Construirán 6,700 casas de interés social*. <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/166628-construiran-6700-casas-de-interes-social.html>

⁶⁹ Tanto la ayuda escolar como la eliminación de cuotas voluntarias en hospitales y el plan de viviendas tienen un gran porcentaje de aceptación en las zonas más rurales que urbanas del país. En este sentido, según el IUDOP, los sectores que reconocen ser más beneficiados por estas medidas son el marginal y rural en el caso de las viviendas; el obrero en relación a la provisión de paquetes escolares y el medio rural y rural bajo en relación a la eliminación de cuotas hospitalarias. Para mayor información sobre estos datos, verificar estadísticas en Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), *op. cit.*, 2009. p. 59.

⁷⁰ Presidencia de la República de El Salvador. *Presidente de la República Mauricio Funes Oficializa entrega de paquetes escolares*. www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/310-presidente-de-la-republica-mauricio-funes-oficializa-entrega-de-paquetes-escolares.

abastecimiento de medicamentos e insumo médicos; la idea es que a través de la descentralización de la atención médica se ayude a reducir la carga hospitalaria en los puntos capitales u hospitales generales, así como brindar una mejor atención que sea compatible con el perfil de calidad de vida y atención médica del enfoque de desarrollo humano. Por otra parte, el lanzamiento del Sistema Nacional Integrado de Salud, permitiría que “unos 14 mil profesionales fueran contratados en un espacio de cuatro años, lo cual incluye médicos clínicos y especialistas, pediatras, internistas, odontólogos, psicólogos, nutricionistas y otros”⁷¹.

Así, pese a dichas medidas empleadas a favor de la población salvadoreña en materia de salud a finales de 2010, no se registran nuevas propuestas para la eficiencia del sector para el 2011, a excepción de la iniciativa del mejoramiento al desempeño del recurso humano del sistema salud para contribuir a la optimización de la atención a los usuarios.

Por otra parte, se reconoce un aumento del 8% del salario mínimo en los sectores del campo, comercio, industria y textil⁷² y la focalización del subsidio al gas propano. Ambas medidas han sido muy criticadas a nivel nacional tanto positiva como negativamente, sobre todo por el alto costo de la vida y la inseguridad alimentaria en el país. El problema resulta ser en definitiva, la falta de financiamiento para que los programas gubernamentales se lleven a cabo de la mejor manera y no que éstos se ajusten al presupuesto nacional del país. Lamentablemente, ni los programas ni el presupuesto nacional son suficientes para reducir los niveles de pobreza de una manera considerable, ya que por una parte, el aumento al salario según la ley nacional debe efectuarse cada tres años, pero los precios de la canasta básica y el combustible por ejemplo, se incrementan por lo menos, cada año. Por otra parte, aunque la eliminación del subsidio al gas propano ha permitido la entrega del subsidio directo a los salvadoreños y no a las empresas, existe hoy día confusión y malestar en la

⁷¹ Presidencia de la República de El Salvador. *Presidente de la República, Mauricio Funes, Oficializa Sistema Nacional Integrado de Salud*. www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/728-presidente-de-la-republica-mauricio-funes-oficializa-sistema-nacional-integrado-de-salud.

⁷² Mis Finanzas en línea. *Acuerdan alza del 8% al salario mínimo en El Salvador*. <http://www.misfinanzasenlinea.com/noticias/20110430/acuerdan-alza-del-8-por-ciento-al-salario-minimo-en-el-salvador>

población generado por el considerable incremento del precio del tambo de gas⁷³, lo cual a su vez, ha provocado el aumento de los precios de muchos productos, sobre todo el de los alimentos cocidos.

No obstante, la propuesta global anticrisis ha sido recibida con agrado por la población salvadoreña, existen según fuentes informativas –sobre todo los periódicos locales-, que atestiguan que “analistas consultados creen que hasta ahora esos proyectos se han quedado en mero discurso; mientras que funcionarios del Gobierno justifican el atraso en algunas obras”⁷⁴. Además, complementan que el mayor logro de la gestión de Mauricio Funes hasta la fecha ha sido el “cabildeo político con el resto de partido políticos”⁷⁵ y probablemente la presencia intercesora y conciliadora de su figura política, que hace parecer que tanto los sectores políticos, como los grupos económicos y la sociedad civil en general merecen la atención igualitaria de su gobierno y del Estado salvadoreño.

Ahora, también es pertinente hacer mención que la lenta recuperación del sistema económico internacional no ha favorecido por igual a países desarrollados como Francia y Alemania y países en desarrollo como la mayoría en América Latina, para que cada cual estabilice sus economías locales y de esta manera les permitan invertir en programas de carácter socioeconómico a largo plazo. No obstante, hay que acentuar en este aspecto que, la intervención estatal dentro de estos países ha sido clave para su estabilización económica y pronta respuesta ante los efectos sociales de la crisis; pero también la poca o mucha intervención estatal corresponde y obedece a la ideología de sus modelos socioeconómicos.

⁷³ El nuevo sistema para reclamar el subsidio al gas propano comenzará desde la emisión de recibos, que comienza el 3 de enero de 2011, donde se informará si cada familia tendrá el subsidio total, el 50% de este o no le corresponderá nada. Todo dependiendo del consumo promedio anual de luz eléctrica que tenga el hogar. Si la familia consume menos de 99 kilovatios hora al mes, será acreedor del subsidio total; mientras que si está en el rango de 100 a 199 kilovatios hora, tendrá la mitad de la ayuda económica. De esta manera, el 70% de la población estará subsidiada de una u otra forma. Véase también: La Prensa Gráfica. Insatisfacción con nueva forma de subsidiar gas. m.laprensagrafica.com/2011/05/30/insatisfaccion-con-nueva-forma-de-subsidiar-gas-2/

La Prensa Gráfica. Proyectos de Funes tardan en despegar.

www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=4511834

El Faro. Funes cumple primer año con una oposición que le aplaude. www.elfaro.net/es/201006/noticias/1842/

Finalmente, la llegada del Gobierno de Mauricio Funes al poder en El Salvador no sólo ha sido considerada como un cambio político y una tendencia a la alternancia presidencial además del inicio de la organización de una acción estatal más profunda que permita paliar las consecuencias económicas que repercutan en las condiciones materiales de vida de los salvadoreños producto de la crisis económica mundial. Es notable que a pesar de la elevada aprobación de la gestión del Presidente en 2009 de acuerdo al manejo político de su presidencia y el aumento de la inversión social para el mejoramiento de la calidad de vida de los salvadoreños, existe ya para el 2011 una tendencia a la baja de dicha aprobación popular, sobre todo por temas como el de la seguridad ciudadana y la situación económica. Simultáneamente, a pesar de las diferentes posturas ideológicas, se rescata el enfoque imparcial del Presidente frente al del partido de su candidatura y su relación pragmática con los demás sectores tanto económicos –entiéndase la inversión extranjera y la empresa privada- como políticos.

2.4 Política exterior salvadoreña y el papel de la comunidad internacional: ¿Hacia el desarrollo de una sociedad justa y solidaria?

Luego de las elecciones presidenciales de 2009 en El Salvador, Mauricio Funes había sido reconocido como uno de los gobernantes con mayor aceptación en América Latina, no solamente por el cambio político histórico que esta elección representaba para el país y su proceso democrático sino también por la determinante posición de su Presidente frente a la situación económica internacional a través del discurso político e inclinación a modelos socioeconómicos más democráticos y menos excluyentes, apegados a un enfoque de Desarrollo Humano. Del mismo modo, a nivel regional, la alternancia política salvadoreña llamó la atención de muchos países de tendencia de izquierda o progresistas como Cuba, Nicaragua, Venezuela, Brasil, Chile, etc., que dieron visto bueno al nombramiento del FMLN por parte del electorado salvadoreño para la dirección del Ejecutivo en el país.

En el ámbito internacional, la crisis financiera había despertado la atención de la comunidad internacional para el desarrollo de una sociedad más solidaria a través del fortalecimiento del Estado para soslayar los efectos de la crisis, no sólo en las economías nacionales sino

también en el desarrollo social y humano de las sociedades. En este sentido, el Banco Mundial (BM) expresaba: “La crisis financiera mundial, la más grave desde la Gran Depresión, se está convirtiendo rápidamente en una crisis humana y de desarrollo. La crisis se originó en el mundo desarrollado, pero se ha extendido rápida e inexorablemente al mundo en desarrollo, sin que ningún país se haya librado de ella. Es cada vez más evidente que ésta no será una crisis de corta duración. Los países pobres son especialmente vulnerables, ya que carecen de los recursos para responder con medidas paliativas. Los pobres suelen ser los más afectados y los más desprotegidos. Para millones de esas personas, la crisis pone en peligro su propia supervivencia”⁷⁶.

Innegablemente, es a partir de la estructura económica internacional y la globalización y sus consecuencias socioeconómicas en los distintos países -sobre todo en los países en desarrollo-, que se deduce un incremento de la desigualdad social con la misma intensidad con la que aumentan las migraciones, la deuda externa y el desgaste ambiental –lo cual se considera también producto de las condiciones generadas por el establecimiento de nuevas relaciones económicas de producción-, donde la globalización vino a definir una estructura económica internacional controlada por el mercado, la cual en poco ha beneficiado los sectores más populosos y necesitados de la sociedad de los países en desarrollo.

En este sentido, la desigualdad no sólo se ve reflejada en indicadores de calidad de vida, sino que también en el funcionamiento de los sistemas políticos. Los grupos más vulnerables tienen menos posibilidades de influencia en el sistema político y legal; en cambio los grupos con mayores ingresos pueden mover las piezas del sistema para que jueguen a su favor. Precisamente, lo explicaba el politólogo canadiense David Easton basando su análisis en el enfoque sistémico: “Un sistema político es un conjunto de interacciones políticas. Lo que distingue las interacciones políticas del resto de interacciones sociales es que se orientan hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad”⁷⁷. De igual manera lo explica el PNUD en su primer Informe de Desarrollo Humano sobre desigualdad para América Latina y

⁷⁶ Banco Mundial. *Informe sobre Seguimiento Mundial 2009*. Banco Mundial, Washington, DC, 2009. p.1

⁷⁷ Easton, D.: *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969. p. 221

el Caribe, estableciendo que la desigualdad es de carácter estructural y generacional que se transmite de padres a hijos⁷⁸.

Así lo confirmaba Laura Chinchilla*: “Tristemente, tal y como lo señala el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe del PNUD, América Latina es la región más desigual del mundo. La "trampa de la desigualdad", como la describe el informe del PNUD, supone no sólo una inaceptable discriminación que impide el acceso a las oportunidades por parte de muchas personas; también limita la capacidad de crecimiento de las sociedades, alimenta profundas fracturas sociales, debilita la institucionalidad, e incentiva la violencia y la criminalidad. No en vano América Latina, a la vez que ostenta el triste récord de los mayores niveles de desigualdad, constituye también la región más violenta del mundo. El combate de la desigualdad constituye así no sólo un imperativo ético, sino también un imperativo político de insoslayable atención por parte de los gobiernos de la región”⁷⁹.

Por otra parte, es necesario recordar que El Salvador como parte del istmo centroamericano, presenta las mismas características que sus homólogos en conjunto, ya que esta región es reconocida igualmente como una subregión de múltiples contrastes y desafíos, generalmente problemática. Si bien es cierto que la región ha avanzado en la creación de instituciones políticas y mejorado los niveles de vida de una parte de sus habitantes, aún existen problemas de violencia generalizada, desigualdad y desempleo, fenómenos naturales que se traducen en desastres, cohesión social, pobreza, migración, entre otros, que preocupan a la comunidad internacional. Lo cual quiere decir que independientemente de los cambios políticos que se den en la región –sean estos de derecha, centro o izquierda-, existe un gran

* Politóloga y política costarricense, actual presidenta de Costa Rica. Fue elegida el 7 de febrero de 2010 como Presidenta de la República para un período de cuatro años que inició el 8 de mayo de 2010. Fue postulada por el Partido Liberación Nacional. Es la primera mujer costarricense elegida para ese cargo desde que se permite el voto femenino en 1949, y la quinta mujer en América Latina en ser elegida presidenta.

⁷⁸ Para mayor información véase el informe a través del link: www.idhalc-actuarsobreelfuturo.org/site/index.php

⁷⁹ Diario El País. *Tribuna: Laura Chinchilla. Desarrollo Humano y Desigualdad*
www.elpais.com/articulo/internacional/Desarrollo/Humano/Desigualdad/elpepuint/20100723elpepuint_8/Tes

reto por modificar la estructura del sistema político que permita la erradicación paulatina de las causas subyacentes de estos problemas comunes.

Planteado lo anterior, y de acuerdo a la escena internacional, el gobierno de 2009 dirigido por Mauricio Funes estableció como modelos de su gobierno desde el principio de su mandato a los dirigentes Luiz Inacio Lula da Silva y Barack Obama, marcando distancia con países presididos por gobiernos de izquierda como Nicaragua y Venezuela. De igual manera el Presidente ha manifestado desde los inicios de su mandato un rechazo a la adhesión del país a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) y al Socialismo del siglo XXI*.

No obstante, debido al “carácter progresista y pluralista”⁸⁰ del gobierno se restablecieron los vínculos diplomáticos, comerciales y culturales con el Estado Cubano. Paradójicamente, en la actualidad El Salvador ya inauguró su primera planta de almacenamiento de la estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) y de los alcaldes del FMLN en Acajutla, Sonsonate. El Presidente por su parte, no considera tal hecho como una iniciativa meramente estatal de su plataforma política sino más bien una cuestión comercial de inversión extranjera en manos del partido que lo llevó a la presidencia. Innegablemente, conserva cierta distancia ante el proyecto ALBA en términos estrictamente políticos, es decir, que no existe todavía un acuerdo formal que vincule a su gobierno con dicho proyecto, aunque el partido del gobierno evidentemente, lo apoye y considere como el inicio de los nuevos retos para la construcción de una sociedad mixta.

* El socialismo del siglo XXI es un concepto que aparece en la escena mundial en 1996, a través de Heinz Dieterich Steffan. El término adquirió difusión mundial desde que fue mencionado en un discurso por el Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, el 30 de enero de 2005, desde el V Foro Social Mundial. El modelo de Estado socialista del socialismo del siglo XXI es un socialismo revolucionario que bebe directamente de la filosofía y la economía marxista, y que se sustenta en cuatro ejes: el desarrollismo democrático regional, la economía de equivalencias, la democracia participativa y protagónica y las organizaciones de base. Resumiendo, el socialismo del siglo XXI supone que es necesario un reforzamiento radical del poder estatal democráticamente controlado por la sociedad para avanzar el desarrollo.

⁸⁰ El mundo.es. *Mauricio Funes asume el mando de El Salvador en un relevo lleno de desafíos.*
www.elmundo.es/elmundo/2009/06/01/internacional/1243871024.html

Por otra parte, luego de las elecciones y basándose en discursos del Presidente se establecieron tres referentes en materia de política exterior: El fortalecimiento de las relaciones entre El Salvador y E.E.U.U., el acercamiento a países como Chile y Brasil versus países como Venezuela y Nicaragua, y el reiterado apoyo del mandatario al Sistema de Integración Centroamericana (SICA)⁸¹.

En este sentido, se ha distinguido el mantenimiento de la cercanía con la principal potencia económica mundial, E.E.U.U.; ya que contrario a lo que se pronosticaba y temía, no se ha observado, ni un rompimiento en las relaciones diplomáticas con el país ni una pérdida de la cobertura del TPS* (Estado de Protección Temporal o Temporary Protected Status por sus siglas en inglés) a salvadoreños desde el 2001.

De igual forma, el acercamiento bilateral con países como Chile y Brasil, ha tenido el visto bueno por la mayoría de sectores políticos y sociales del país, por una parte porque se trata de gobiernos democráticos que dentro de la comunidad internacional gozan de respeto y aceptación y por otra, porque adoptan un modelo socioeconómico que no restringe la inversión extranjera y permite la propiedad privada y la actividad económica de corte neoliberal pero a la vez garantiza un nivel elevado de la inclusión, justicia e igualdad social a través de un gasto social moderado. Es muy probable que este tipo de alianzas –más que las de países como Venezuela y Nicaragua- otorguen credibilidad y mayor confiabilidad al gobierno político y al país, no sólo ante la comunidad internacional sino también ante los ojos de organismos financieros internacionales, multinacionales y la misma inversión extranjera.

* Es un estatus migratorio temporal otorgado a los nacionales elegibles de un determinado país (o personas sin nacionalidad cuya última residencia ha sido en dicho país), designado bajo la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA, por sus siglas en inglés). En el período durante el cual el Secretario de Seguridad Nacional designa a un país con TPS, los beneficiados pueden permanecer en los Estados Unidos de forma legal y obtener una autorización de empleo siempre y cuando cumplan con los términos y condiciones del mismo.

⁸¹ Agencia Latinoamericana de Información. *Discurso de Mauricio Funes pronunciado la noche del 15 de marzo*. www.alainet.org/active/29443&lang=es

En este contexto, se destaca el papel conciliador del Presidente y la Asociación Nacional de la Empresa Salvadoreña (ANEP) para impulsar un desarrollo local a través de la inversión privada y extranjera dentro del país, aliviar gradualmente la carga estatal y reducir los altos niveles de deuda pública. Lamentablemente, mientras que Latinoamérica fue en 2010 la región del mundo que mayor crecimiento de inversión extranjera directa (IED) registró, El Salvador tuvo el mayor retroceso en la región, con una IED de -79% respecto del año anterior (Ver Anexo 2.1), esta realidad es producto básicamente del desempeño político económico durante la última década en el país; por otro lado, El Salvador recientemente ha sido reconocido por sus altos índices de violencia e inseguridad ciudadana, comparado con otros países de Centroamérica, lo que afecta en gran medida el clima para la inversión; asimismo la alternancia política actual y la aparente inestabilidad que ésta produjo, provocando al inicio, un grado elevado de incertidumbre para la inversión extranjera en el país.

De acuerdo al modelo de unidad nacional definido por el mandatario se ha identificado igualmente una preocupación por la unidad centroamericana. Hasta el primer año de su presidencia, el caso más emblemático en este punto ha sido el caso del golpe de Estado en Honduras, donde el líder político salvadoreño condenó vehementemente dicho acto y motivó constantemente a la reintegración de éste al Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Posteriormente, a principios de julio de 2011 El Salvador asumió la Presidencia Pro Témpore del Sistema de la Integración Centroamericana, representando con ésta, un momento especial para la proyección diplomática de El Salvador. Los logros correspondientes abarcan énfasis al tema del cambio climático y la gestión de riesgos; en sentido amplio, se busca fortalecer la seguridad Centroamérica a través del impedimento de desastres naturales que vulnerabilizan económicamente la región y que tiene sus efectos en el desarrollo social de estos países.

Por lo tanto, se identifican la progresiva ratificación de acuerdos regionales y multilaterales

en materia medioambiental*, el desarrollo de agendas intersectoriales con los Consejos de Ministros de Agricultura, Salud, Energía, Defensa, Seguridad o Gobernación, etc. Existen de hecho, avances importantes de diálogo intersectorial en Turismo, Comercio e Infraestructura; la constitución del Foro de la Sociedad Civil, como mecanismo de diálogo e instancia de consulta entre las distintas organizaciones de la sociedad civil centroamericana y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), la constitución del Foro de la Sociedad Civil, como mecanismo de diálogo e instancia de consulta entre las distintas organizaciones de la sociedad civil centroamericana y la CCAD y por último, el establecimiento del Foro de Donantes de la CCAD, como una instancia permanente de coordinación de la cooperación internacional.**

De igual forma, se ha avanzado en la formulación de instrumentos de política regional social que fortalecen los planes, programas y proyectos de bienestar social y desarrollo humano de los países miembros del SICA mediante propuestas encaminadas a mejorar la atención de las poblaciones móviles, salud sexual y reproductiva en jóvenes migrantes; por medio de una alianza con el Banco Mundial para el desarrollo de un estudio sobre los patrones de migración intrarregional y acceso a servicios en Centroamérica. Además, en el marco del Diálogo Centroamericano de Alto Nivel sobre Políticas Sociales, se avanzó en la formulación del Plan de Atención Integral a la Primera Infancia de Centroamérica y República Dominicana (PAIPI CA) por medio de la construcción de un enfoque conceptual común a la Región; y con la elaboración de una primera propuesta de lineamientos estratégicos junto a su hoja de ruta de ejecución del PAIPI CA⁸².

*El ámbito que engloba todos estos convenios es el Protocolo de Tegucigalpa, creado para actualizar el marco jurídico de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), readecuándolo a la realidad y necesidades actuales, para alcanzar efectivamente la integración centroamericana; a través del establecimiento y consolidación del Sistema de la Integración Centroamericana, para dar seguimiento a todas las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes y que inciden sobre el accionar de los órganos del SICA, siendo uno de ellos la CCAD.

**A partir de 2000 se han realizado cinco Foros y a partir de 2004, se constituyó el Grupo de Seguimiento al Foro, integrado por representantes de los Gobiernos de Holanda, Suecia, Dinamarca y Finlandia y del PNUD.

⁸² Para más información consúltese: Órganos e Instituciones del SICA, Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA). <http://www.sica.int/>

Por otra parte, pese a que el nuevo Gobierno de El Salvador ha creado grandes expectativas promoviendo la unidad no sólo nacional dentro del territorio sino también regional a través de la solidaridad y ha incitado el apoyo a los sectores más vulnerables de la sociedad a través de una mayor inversión social del Estado sobre todo en el sector educativo y salud. Al respecto, se ha generado muchas críticas al Gobierno de Mauricio Funes por parte de la empresa privada, debido a la ausencia de un documento que contenga los objetivos claves de la política exterior así como sus lineamientos básicos, es decir, existen muchos discursos que definen la tendencia política pero pocos documentos oficiales que permitan delinear y analizar una política exterior estrictamente propia del Gobierno elegido en 2009.

Referente al papel de la comunidad internacional dentro del proceso de transición democrática y desarrollo de un Estado democráticamente más gobernable en el país, éste obedece a dos aspectos importantes: Inicialmente, al posicionamiento político estratégico del Presidente en torno a países claves como EEUU y la influencia de éste sobre El Salvador por mantener los lineamientos políticos de gobiernos anteriores y luego, a la presión de la comunidad internacional ante la modificación drástica y radical de aspectos económicos como la propiedad privada, la inversión extranjera y la dolarización; y de aspectos sociopolíticos como el respeto al proceso de construcción de un Estado democráticamente gobernable en torno a los contrapesos políticos –sobre todo el caso de la dominación por parte del FMLN de los escaños en la Asamblea Legislativa- y en torno a declaraciones por parte del partido del Gobierno que tienden a malinterpretarse y mal posicionar al país en su protagonismo regional. Otro aspecto muy importante también concierne a la ayuda financiera proveniente de organismos internacionales en materia de cooperación internacional* y el apoyo político diplomático en torno al posicionamiento ideológico para la inversión social y el papel del Estado dentro del territorio nacional (tal es el caso del acercamiento indiscutible a países como Brasil).

Finalmente, la política exterior salvadoreña del Gobierno dentro de un contexto de crisis

* Lo que respecta a la cooperación multilateral financiera será desarrollado y analizado con mayor detalle en el capítulo 3 de esta misma tesis.

internacional –tanto financiera como del desarrollo humano, así como lo define el enfoque de desarrollo humano- aún no denota, para el año 2011, una tendencia clara en cuanto a lineamientos y políticas prácticas y materiales; sin embargo, el papel de la comunidad internacional ha sido muy importante ya que de acuerdo a la posición del mandatario frente a la crisis internacional se ha logrado vislumbrar un acercamiento a países como Brasil, Chile y se han fortalecido aún más las relaciones con países como E.E.U.U., que determinan, no sólo el apoyo de la gran potencia económica mundial en tiempos de crisis y el seguimiento de una política migratoria relativamente beneficiosa para los salvadoreños en ese país, sino también una tendencia a alianzas políticas que permitan al Estado salvadoreño formular e innovar la política pública para mejorar tal inversión en relación al desarrollo social y humano.

En conclusión, bajo los efectos de la crisis económica mundial, El Salvador en el 2011 enfrenta una situación compleja en todo sentido a nivel nacional; pese al mérito de la alternancia del poder político producto de las elecciones de 2009 que rompió con la tendencia sucesiva de un sólo partido al poder político; aún no se acredita un cambio considerable en las reglas del juego político, ya que a nivel interno, la figura del mandatario ha sido más bien, clave para la conciliación y mediación de conflictos e intereses entre los diferentes sectores de la sociedad, sobre todo entre los partidos políticos y la empresa privada; adoptando una posición ideológica relativamente imparcial en relación a la política pública pero manifestando con ello, a veces, una significativa disociación entre el mandatario y el partido político que lo llevó a la presidencia; a nivel externo, la tendencia política del mandatario permanece alejada de la de su partido, subrayando la importancia de mantener buenas relaciones diplomáticas con países como E.E.U.U., obviando las alianzas con países como Nicaragua o Venezuela y procurando una moderada reproducción de medidas socioeconómicas como las del modelo brasileño, sobre todo en lo referente al consentimiento de la actividad económica neoliberal y el sucesivo desarrollo social justo .

Por otra parte, los desafíos para el desarrollo social en El Salvador se centran en problemas como el de la inseguridad ciudadana, la delincuencia, el crimen organizado, la inestabilidad socioeconómica, etc., que a la vez nublan el clima para las inversiones extranjeras en el

país. Por lo demás, a pesar de los esfuerzos gubernamentales por superar estos problemas, el estado de la gobernabilidad democrática en El Salvador para el 2011 aún no promete un aceptable índice de desarrollo humano, acorde al enfoque de Desarrollo Humano.

En este contexto, en El Salvador, tanto la gobernabilidad democrática depende de la superación de estos desafíos, como la transición política en gran manera del proceso de toma de decisiones por parte de los dirigentes políticos y los grupos económicos, además de la participación de la comunidad internacional dentro de este proceso. La teoría de las decisiones explica de manera detallada la relación de causa y efecto, donde todo un proceso racional de toma de decisiones que incluye tanto las motivaciones políticas, ideológicas, éticas, etc., como la estructura del sistema político estatal e internacional, produce cambios tangibles y consecuentes de una realidad social. En este sentido, el papel del decisor ha sido importante, sobre todo a través del desempeño de la gestión gubernamental en pro del desarrollo socioeconómico. Así, producto de este proceso decisorio es que a un mediano plazo se definen ciertas pautas o reglas de juego a seguir; lo que consecuentemente permite tanto la ejecución de una acción como la reproducción de modelos políticos y/o económicos, como el caso de la ya mencionada transición política de 2009, los factores que la llevaron a cabo y sus efectos en el sistema político salvadoreño.

Capítulo 3:

Gobernabilidad Democrática en El Salvador desde un enfoque de desarrollo humano y a través de la participación de la ayuda internacional multilateral: Posibles escenarios y retos sociopolíticos para el 2012

En El Salvador la aplicación de medidas económicas, sociales y políticas consideradas en los planes gubernamentales de los mandatarios en turno desde 2004 a 2009 y bajo el ideal de una correspondencia Estado-sociedad ha profundizado paradójicamente la brecha de desigualdad y pobreza dentro del territorio salvadoreño y no ha permitido el avance adecuado de la gobernabilidad democrática para el desarrollo social humano desde los parámetros definidos por el enfoque de Desarrollo Humano a nivel internacional; en este sentido, la participación de la cooperación internacional multilateral en la construcción de un Estado democráticamente más gobernable y sólido ha sido muy importante a través de la utilización de ésta para el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los salvadoreños y la inversión social en general.

La gobernabilidad democrática en El Salvador a partir de las medidas adoptadas por el Gobierno de Mauricio Funes es el resultado de lo que hasta la fecha se ha convertido en un proceso desafiante de transformación del Estado y la transición democrática pos Acuerdos de Paz, ya que la sociedad salvadoreña no sólo ha lidiado por combatir las secuelas del conflicto armado –que en la actualidad han provocado la división de la sociedad en sectores irreconciliables, derecha e izquierda- promoviendo una lucha para el establecimiento de instituciones e instrumentos democráticos pacíficos de mediación y resolución de conflictos, sino que también por permitir paralelamente a este proceso político, un mejoramiento de su calidad de vida junto con el desarrollo de una cultura política democrática.

En este sentido, afrontar la realidad nacional ante expectativas tan grandes requiere un mayor esfuerzo sociopolítico del Gobierno salvadoreño –independientemente de la plataforma política partidaria que ejerza el gobierno o de la retórica de los candidatos a la presidencia- por abandonar las barreras ideológicas que aún se encuentran presentes en los procesos de diálogo y toma de decisión dentro del territorio nacional, a través del consenso político racional estratégico y la inclusión social con respecto a las medidas a ejecutarse para el mejoramiento de la calidad de vida de los salvadoreños principalmente.

Potencialmente, en El Salvador el problema es más de carácter socioeconómico que político, aunque hay que reconocer que es a través de este último que se ha empeorado el panorama actual del país ya que existe una relativa indiferencia por parte de las autoridades políticas

hacia el bienestar social de los salvadoreños –en cuanto a mejores condiciones de vida se refiere- y una apatía por parte de la sociedad para con sus autoridades gubernamentales, valorada a través de la constante disconformidad pública de las decisiones políticas tomadas para resolver los efectos principales de la crisis socioeconómica actual sobre los salvadoreños*.

En esta lucha por considerar algunos de los lineamientos democráticos más importantes para el desarrollo socioeconómico y político como elecciones verdaderamente transparentes y libres, participación ciudadana activa a través de la opinión pública consciente, libre acceso a la información y fiabilidad de la misma, etc., es vital hacer funcionar la institucionalidad y legalidad gubernamental al ritmo de las demandas ciudadanas a través de reformas políticas inclusivas y transparentes en contra de fenómenos como el elitismo político en el proceso de toma de decisiones y la corrupción dentro de las mismas estructuras de gobierno.

En este contexto, la cooperación internacional en general, ha coadyuvado para la reconstrucción socioeconómica nacional, a través de la ayuda de emergencia en situaciones de catástrofes naturales, préstamos para estabilizar el presupuesto nacional y el financiamiento de proyectos gubernamentales de inversión social. Asimismo, su contribución para el desarrollo de proyectos de mitigación de riesgos, el fomento de las capacidades humanas, estrategias para un desarrollo sostenible y sustentable, etc.

Por lo tanto, si bien es cierto que organismos financieros multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) asisten significativamente a países como El Salvador a través del otorgamiento temporal de recursos financieros o el financiamiento de proyectos gubernamentales, es necesario especificar que el contenido principal de este apartado se limita a la cooperación internacional multilateral de organismos como el Programa de las

*No cabe duda que este aspecto, se ilustra pertinentemente cada año en las encuestas anuales de evaluación del desempeño gubernamental, ya que si se observan detenidamente los resultados de dichas evaluaciones, se percibirá indiscutiblemente una inestable aceptación pública de las gestiones gubernamentales –de Saca y Funes para el caso-, es decir, que contradictoriamente luego de una considerable aprobación nacional de la gestión pública al momento de la elección presidencial, ésta siempre tiende a descender progresivamente con el paso de los años en gestión.

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización para la Agricultura y la Alimentación (por sus siglas en inglés FAO), la conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (por sus siglas en inglés UNCTAD) que han proporcionado ayuda tanto económica como humana para incrementar los niveles inversión social y mejorar las condiciones materiales de vida de los salvadoreños.

A cambio de ello, estos organismos esencialmente, solicitan un proceso de monitoreo y evaluación de los proyectos emprendidos, por parte de las autoridades salvadoreñas, cuyos resultados sean acordes a las precisiones del enfoque de desarrollo humano. Conjuntamente, estimulan a la sociedad salvadoreña en general, a la lucha por la consolidación de un país democráticamente gobernable, responsablemente comprometido con dicho enfoque para elevar así, el nivel de calidad de vida e inclusión social de los mismos.

Por otro lado, es necesario activar la participación de la población salvadoreña sobre este apartado, sobre todo el conocimiento de los posibles escenarios para El Salvador en el 2012, su participación regional y protagonismo internacional. Al mismo tiempo, concientizar a los salvadoreños de la realidad nacional y despertar el interés por la elaboración de propuestas que ayuden a solucionar la problemática salvadoreña.

3.1 Un Estado gobernable en El Salvador desde un enfoque de desarrollo humano. El papel de la sociedad civil y desarrollo de una cultura política democrática⁸³

⁸³ Los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específicamente político, es decir, el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder, se denomina cultura política; en una sociedad democrática, las orientaciones y actitudes de la población hacia la política van dependiendo más del conocimiento que se adquiere sobre problemas y fenómenos políticos que de percepciones más o menos espontáneas, que se tienen a partir de impresiones y no de información sobre los mismos. En este sentido, una cultura política democrática debe estar compuesta por una sociedad abierta, pluralista y deliberativa con una activa participación y cooperación de la ciudadanía, regida por un orden jurídico objetivo y obligatorio y por una autoridad políticamente responsable. Véase, Peschard, J.: *La cultura política democrática*. Instituto Federal Electoral, México, 1997. p. 9, 20.

En El Salvador la consolidación de una democracia gobernable ya no depende exclusivamente de los escenarios políticos y socioeconómicos planteados en la firma de los Acuerdos de Paz, si no del desarrollo de una cultura política democrática que, frente a los desafíos que presenta una sociedad moderna, globalizada, y económicamente inestable, fortalezca la relación gobierno-sociedad y contribuya simultáneamente la búsqueda de un desarrollo social bajo los parámetros del enfoque de desarrollo humano impulsado por el PNUD.

Así, según el PNUD, este enfoque incluye la capacidad de una sociedad de definir, establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica dentro de un orden jurídico vigente para lo cual requiere de instituciones basadas en los principios democráticos de equidad, libertad, participación en la toma de decisiones, rendición de cuentas e inclusión de los sectores más vulnerables. En este sentido, la gobernabilidad democrática es el componente básico de este enfoque ya que ésta acentúa la inclusión del desarrollo humano dentro de la gestión política y gubernamental. Es decir, que siendo la gobernabilidad un conjunto de modalidades de coordinación e interacción entre el Estado y la sociedad en relación a un proceso de decisiones de interés público, mixto o privado; la gobernabilidad democrática permite la construcción de un concepto más amplio que define una cultura política para el desarrollo social y humano.

En El Salvador, la combinación de las condiciones socioeconómicas del país, la exclusión ciudadana, el orden jurídico vigente y las instituciones políticas existentes, ha sido definitiva para la construcción de la cultura política democrática de los salvadoreños y su valoración de la consecución de un Estado democráticamente gobernable para su desarrollo social. Así, cuestiones sin resolver como la pobreza, inseguridad ciudadana, la exclusión sociopolítica, etc., han provocado una gradual deslegitimación del régimen democrático, específicamente por su incapacidad para la solución pronta y efectiva de conflictos.

En la actualidad prevalece la misma estructura de las relaciones de poder, habiendo cambiado sencillamente sus personajes y su estrategia de dominación; es decir que las relaciones de poder en El Salvador se encuentran determinadas por el proceder los nuevos grupos financieros de poder –familias radicadas en el país que concentran el poder

económico y político del mismo, refiérase a pp. 30-31 de esta mismo trabajo- que participan activamente dentro del proceso democrático de toma de decisiones políticas del país actuando frecuentemente como grupos de interés y/o presión.

Del mismo modo, esta estructura corporativa de poder, ha sido en cierto modo legalizada a partir del proceso de elecciones políticas periódicas que define a los funcionarios públicos encargados de ejercer el poder político en el país; dicho proceso consiste en el ejercicio del voto popular que teóricamente, representa la acción ciudadana de delegar voluntariamente un poder condicionado y/o una autoridad definida, a sus representantes políticos para la dirigencia de su vida en sociedad –dicha delegación de poder no incluye la libertad para excluir la constante participación ciudadana; la cual, en efecto, complementa el ideal del ejercicio compartido del poder político: gobierno-sociedad-, muy parecido a lo que define la teoría política contractual*. Lamentablemente en El Salvador, el limitado acceso a la información en manos del gobierno y el desuso de mecanismos de participación ciudadana como la consulta popular, han ocasionado una percepción difusa de lo que verdaderamente implica “el contrato social” y en consecuencia, ha desarrollado un estado considerable de tolerancia hacia la evidente concentración cuasi-absoluta del poder político por parte tanto de los funcionarios públicos como de los grupos económico financieros, alterando indiscutiblemente un beneficioso proceso de toma de decisiones de carácter público.

En relación a ésto, el materialismo histórico no concibe dicho proceso como la encarnación del interés nacional si no como la encarnación de los intereses de una sociedad o formación social concreta, definida por su estructura socioeconómica⁸⁴. Al mismo tiempo, las consecuencias socioeconómicas de la globalización y la proliferación del pensamiento neoconservador por hoy, convierten el tema de la ingobernabilidad democrática en un asunto

*El contrato social es un acuerdo real o hipotético efectuado en el interior de un grupo social por sus miembros, como por ejemplo el que se adquiere en un Estado en relación a los derechos y deberes del estado y de sus ciudadanos. Se parte del ideal de que todos los miembros del grupo están de acuerdo por voluntad propia con el contrato social, en virtud de lo cual admiten la existencia de una autoridad, de unas normas morales y leyes, a las que se someten. El pacto social es una hipótesis explicativa de la autoridad política y del orden social.

⁸⁴ Halliday, F.: *Las Relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Los Libros de la Catarata, España, 2002. p. 89.

de envergadura mundial y deja de ser estrictamente político nacional para convertirse en un asunto de política internacional.

Por otro lado, en cuanto a la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, una decisión política será más democrática en la medida en que participe la mayor cantidad posible de individuos o grupos de éstos, pero no necesariamente en términos de unanimidad; es decir, no precisamente el porcentaje de votos a favor o en contra sino más bien la participación real de los individuos o grupos en el proceso de decisión, tomando en cuenta los diferentes puntos de vista y opiniones para el momento de la decisión final⁸⁵.

Así, en lo que respecta por ejemplo, a la participación del sector femenino en la política, los casos más distintivos en El Salvador para la participación de este sector son las diputadas en la Asamblea Legislativa y las alcaldesas en cada departamento. En el caso de las diputadas, se aprecia un incremento de su inclusión en el porcentaje de escaños ocupados por éstas en diferentes períodos:

Tabla No.1: Diputadas propietarias en El Salvador, período 2000-2009.

Período	% de escaños femeninos
2000-2003	9.4
2003-2006	10.6

⁸⁵ Artiga-González, A.: *Gobernabilidad y democracia en El Salvador: bases teóricas y metodológicas para su medición*. UCA Editores, San Salvador, El Salvador, 2007. pp. 319-320.

2006-2009	16.5
-----------	------

Fuente: Elaboración propia con datos de *Gobernabilidad y democracia en El Salvador: bases teóricas y metodológicas para su medición*. UCA Editores, 2007. p. 330.

El caso de las alcaldías es opuesto, pues la cantidad de mujeres en esta posición no varía significativamente y en algunos lugares se mantiene, aunque ha disminuido notablemente durante los dos últimos períodos, así:

Tabla No.2: Total alcaldesas en El Salvador, período 2000-2009.

Departamento	2000-2003	2003-2006	2006-2009
Ahuachapán	1	1	1
Cabañas	0	0	0
Cuscatlán	3	2	2
Chalatenango	3	3	1
La Libertad	2	2	2
La Paz	2	1	2
La Unión	2	1	0
Morazán	1	2	0
San Miguel	1	0	0
San Salvador	4	3	3
San Vicente	1	1	2
Santa Ana	1	0	2
Sonsonate	0	0	0

Usulután	2	1	2
Total	23	17	17

Fuente: Artiga-González, A.: Gobernabilidad y democracia en El Salvador: bases teóricas y metodológicas para su medición. *UCA Editores, 2007. p. 330.*

Sobre este aspecto es necesario puntualizar sobre la importancia de la inversión social por parte del Estado salvadoreño, ya que es a partir de ésta que se generan las condiciones necesarias para el desarrollo y consolidación de un Estado democráticamente gobernable. En este sentido, se define que tanto el Estado se encuentra comprometido con el enfoque de desarrollo humano en el sentido que, por ejemplo; a mayor inversión social, mayores oportunidades de la población para educarse y así desarrollar una cultura política democrática analítica, basada en acceso a la información y el raciocinio de la realidad y política nacional e internacional. En este contexto, la inclusión de las salvadoreñas en este sector está estrictamente relacionada a factores como formación académica de la mujer, asimilación por parte de los salvadoreños de los principios de las políticas de equidad de género, descentralización gubernamental y amplia participación de la población, etc. De esta misma manera, el esfuerzo por el perfeccionamiento de una política de tolerancia, que incluye no sólo la comprensión de género, si no también el acatamiento de las leyes nacionales, el respeto y por la diversidad de opiniones y la consideración de los distintos puntos de vista en el proceso de toma de decisiones pública.

De modo que en materia de género, los resultados más representativos se atribuyen al proyecto Ciudad Mujer (cuya primera sede ha sido concretada en Lourdes, Colón, departamento de La Libertad), que funciona como un centro de protección integral e integrado de servicios especializados para las mujeres. Consiste en el reconocimiento de necesidades específicas, identificación con los derechos de las mujeres y la proyección de respuestas concretas que buscan un abordaje holístico. El programa tiene cuatro ejes principales: equidad de género, enfoque de derechos, abordaje territorial e integridad y como su nombre lo indica Ciudad Mujer es un espacio público, que funciona como una pequeña ciudad, con todos los servicios, que van desde atención en áreas de salud hasta la colocación de denuncias en el puesto policial y de la Fiscalía General de la República. También incluye, talleres de corte y confección, asistencia social, microcréditos y consulta

jurídica, guarderías para sus hijos, actividades religiosas e inclusive oficinas de dependencias como CONAMYPE (Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa) o INSAFORP (Instituto Salvadoreño de Formación Profesional), para que las mujeres que lo requieren, sean instruidas para plasmar sus proyectos de desarrollo.

Por otra parte, en cuanto a la iniciativa de ley en El Salvador, el artículo 133 de la Constitución de la República define que solamente los Diputados, el Presidente de la República por medio de sus Ministros, la Corte Suprema de Justicia en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del Notariado y de la Abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los Tribunales; los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales, etc. tienen iniciativa exclusiva de ley; pero en otros países centroamericanos como Guatemala por ejemplo, la Constitución Política establece en su Art.174 que tienen también iniciativa de ley, la Universidad de San Carlos y el Tribunal Supremo Electoral. En Nicaragua, la Constitución proporciona un mayor rango a la iniciativa de ley de las municipalidades, comparado con lo que ocurre en El Salvador puesto que amplía a todas las materias propias de su competencia y no sólo en materia de impuestos municipales. (Art.140, Constitución de Nicaragua). También ofrece más espacio para la participación en la toma de decisiones, en comparación a otros países de la región, puesto que la ciudadanía también tiene iniciativa de ley. Según la Constitución nicaragüense, la iniciativa deberá ser respaldada por un número no menos de cinco mil firmas. Exceptuando las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos⁸⁶.

En relación a este punto, los obstáculos más grandes que enfrenta El Salvador son la polarización política producto del dominio bipartidario (ARENA-FMLN) del escenario público, donde los medios de comunicación no se encargan de informar y educar a la población objetivamente, si no manipular los hechos a conveniencia partidaria, provocando una tergiversación de la situación nacional e induciendo más a los salvadoreños a preferencias políticas que al análisis de la realidad nacional con conciencia política; del mismo modo, el abandono de mecanismos de participación popular han menoscabado el desarrollo de una política de tolerancia y acceso público en el país.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 335.

De esta forma, en lo que respecta a los mecanismos de democracia directa en América Latina, existe una discrepancia en cuanto a la creación y existencia de éstos y el uso de estos mecanismos (véase anexo 3.1). La región centroamericana especialmente, es la que menos avances ha reportado en esta materia; es decir que en países como El Salvador, estos mecanismos existen y están legitimados por la Constitución de la República pero en la realidad, no se hace uso de éstos. Por ejemplo la consulta popular o referéndum, está contemplado como uno de los deberes políticos del ciudadano salvadoreño en el art. 73 de la Constitución de la República, pero en la actualidad, dicho mecanismo no es utilizado por parte del gobierno central, ni mucho menos incluido en el proceso habitual de elaboración de políticas públicas; básicamente, la consulta popular en el país ha sido reducida meramente al ejercicio del sufragio en las elecciones políticas periódicas⁸⁷.

En definitiva, en El Salvador actualmente el desarrollo de una cultura política democrática todavía está ligada notablemente a una cultura de la confrontación debido a una idea distorsionada del poder político, algo parecido a una “obsesión por la hegemonía”, una fórmula que se creía era eficaz para la consolidación socioeconómica del país; experimentando más una modernización de la cultura tradicional que la formación de una cultura política democrática real, Por lo tanto, de acuerdo a lo que define el enfoque de desarrollo humano, El Salvador requiere construir escenarios de coexistencia política y tolerancia nacional y redistribuir el poder político para concretar posiciones ideológicas bien definidas abiertas a procesos de consulta, observación y enmendación por parte de la sociedad civil. Cuanto más se involucren los sectores sociales en la ejecución de la política pública, mayor será el nivel de gobernabilidad democrática en el país.

⁸⁷ No obstante este hecho, favorablemente al nivel de gobiernos locales o alcaldías, la realidad es desigual ya que existen publicaciones de periódicos nacionales describiendo el desarrollo de consultas populares en diferentes municipios del país, por ejemplo, el caso de la consulta popular realizada a principios del 2010 en Zacatecoluca, La Paz, como iniciativa del consejo municipal para someter al voto ciudadano, “el ordenamiento del sector comercial informal en el Centro Histórico de la ciudad”. Véase Diario CoLatino. *La consulta popular de Zacatecoluca, una experiencia singular.* /www.diariocolatino.com/es/20100129/editorial/76264/

3.2 Cooperación internacional* y gobernabilidad democrática en El Salvador: ¿Una alianza para el desarrollo social?

Una aproximación al concepto de gobernabilidad democrática bajo el Enfoque de Desarrollo Humano establece la combinación de crecimiento económico y desarrollo social; en última instancia, el desarrollo económico es una exigencia social y en este sentido, la ayuda económica, humanitaria y de emergencia internacional se han vuelto claves para el progreso de los países en desarrollo. En El Salvador particularmente, la firma de los Acuerdos de Paz en la década de los noventa trajo consigo un proceso de reconstrucción de posguerra que solicitó grandes cantidades de ayuda internacional, y préstamos netos a largo plazo para fines no militares, principalmente para la consolidación de las instituciones democráticas y desarrollo social. Además, como resultado del fenómeno de la globalización y las condiciones socioeconómicas del capitalismo en países como El Salvador en la actualidad, la cooperación de organismos multilaterales ha jugado un papel muy importante coadyuvando con las actividades estatales pro desarrollo humano.

En los últimos 20 años la ayuda internacional en Centroamérica ha sido clave, sobre todo desde su fuerte aumento en los años ochenta, debido en gran manera a la atención dada a la revolución nicaragüense debido a la lucha política estratégica entre E.E.U.U. y la URSS y el pensamiento conservador de la época. En este contexto, desde 2001 en adelante, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se ha consolidado como la principal fuente de financiamiento de la integración regional centroamericana, destinando cerca de US\$1.500 millones en préstamos de inversión y US\$50 millones en cooperación técnica no reembolsable.⁸⁸ Igualmente, los esfuerzos regionales de integración han promovido el incremento de flujos de cooperación internacional multilateral, por ejemplo a partir de la

*Sobre todo referida a aquellos flujos de cooperación regional y multilateral, financiera –ya sea ésta a través de préstamos a largo plazo y/o cooperación no reembolsable o sea subsidios-, humanitaria o de emergencia.

⁸⁸ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *A toda marcha va la integración centroamericana*. www.iadb.org/articulos/2010-07/spanish/a-toda-marcha-va-la-integraci0n-centroamericana-7510.html

iniciativa Mesoamérica* que representa un espacio político que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración en la región⁸⁹.

Con la reestructuración de dicho proyecto (anteriormente conocido como Plan Puebla Panamá, PPP) se ha cambiado también la dinámica de trabajo que ha permitido el diálogo político, el financiamiento tanto del sector privado como público y la prioridad a las necesidades sociales comunes. Lo anterior ha permitido un avance indiscutible en materia de cooperación multilateral al desarrollo regional. En este contexto, el plan de trabajo para el 2011 define 5 importantes obras que beneficiarán a la región en este período: La **Interconexión eléctrica** regional, la **Autopista Mesoamericana de la Información (AMI)** que funcionara como una infraestructura de telecomunicaciones que primeramente interconectará Centroamérica, vinculándola posteriormente con México y Colombia, el **Corredor Pacífico** para acortar las distancias en la región facilitando el transito de mercancías, la **facilitación comercial** aérea y marítima y la **Iniciativa Salud Mesoamericana 2015** que constituye una experiencia de asociación público-privada a nivel regional para dar respuesta a los retos más comunes de la región respecto a la salud en general.

En lo que refiere a cooperación humanitaria y de emergencia, Centroamérica, debido a su situación socioeconómica se encuentra más vulnerable ante cualquier cambio en el ámbito internacional ya sea este económico, social, político e incluso ambiental.

El cambio climático en particular, ha afectado a todo el mundo en general pero el istmo centroamericano ha sido el que más ha presenciado numerosas y trágicas catástrofes medioambientales después de Asia, sobre todo una serie de huracanes y tormentas como el

*Mejor conocido como Plan Puebla Panamá (PPP), incluye la participación de ocho países: Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá; y los estados del Sur-Sureste de México: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Básicamente es una propuesta para la fortalecer la integración regional e impulsar proyectos de desarrollo socioeconómico en la zona.

⁸⁹ Por ejemplo, en 2008 se logró obtener ante el BID la cantidad de \$25,100.00 en cooperación no reembolsable, como apoyo a las actividades de la Oficina del Plan Puebla Panamá (PPP). Véase Ministerio de Relaciones Exteriores República de El Salvador. *Memoria de Labores 2007-2008*, pp. 73-74.

Huracán Mitch en octubre de 1998 que afectó a El Salvador y Honduras, la tormenta Katrina en octubre de 1999 sobre Nicaragua y Honduras, huracán Iris y Michelle en octubre de 2001 sobre Belice-Guatemala y Nicaragua respectivamente, huracán Stan en México y Centroamérica en el 2005, etc.

En este contexto, la respuesta de la comunidad internacional a los desastres en la región históricamente ha sido inmediata y generosa, con socorro para las situaciones de emergencia y financiamiento para la tarea de reconstrucción. Por ejemplo, a fin de responder a estos desastres, el BID había aprobado hasta el año 2000 US\$ 1.500 millones en financiamiento nuevo para facilitar la recuperación de los países afectados, multiplicando por 10 el promedio anual de préstamos relacionados con desastres de los 15 años anteriores⁹⁰.

Igualmente, a partir de la coordinación de la iniciativa mesoamericana, durante el 2007 se logró la gestión ante la Secretaría General Iberoamericana, cooperación financiera por 300 mil dólares para impulsar el Sistema de Información Territorial Mesoamericana para la prevención de desastres naturales⁹¹.

Por otra parte, en el caso de El Salvador específicamente, el impulso de la cooperación internacional ha estado directa e históricamente relacionado con los desarrollos políticos en el país. Justamente, como consecuencia del conflicto armado, El Salvador recortó fuertemente la inversión social durante los años de la guerra; el gasto militar por el contrario, acaparó gran parte del presupuesto nacional. De esta manera, los flujos de cooperación internacional se hicieron cada vez más responsables de financiar la política social del país (Ver anexo 3.2). Países como E.E.U.U., Japón, Alemania, etc., y organismos como USAID (United States Agency for International Development), el Banco Mundial (BM) y el BID constituyeron parte de las fuentes más importantes de financiamiento del gobierno salvadoreño de posguerra.

⁹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *El desafío de los desastres naturales en América Latina y el Caribe. Plan de Acción del Banco Interamericano de Desarrollo*. p. 1.

⁹¹ *Ibíd.*, p. 76.

Actualmente, la mayoría de programas de desarrollo social orientados a los más pobres en el país dependen de grandes cantidades de recursos económicos transferidos desde el exterior hacia El Salvador a través del fortalecimiento fiscal y la inversión social*. Por ejemplo, la Presidencia de la República del 2009 ha sido caracterizada por la negociación de préstamos internacionales provenientes del BID; la mayor parte de estos préstamos ha sido planificada para la financiación de programas sociales como el mejoramiento de viviendas, asentamientos, agua y saneamiento y caminos rurales, atención a la pobreza urbana y la implementación del ya mencionado Sistema Nacional Integrado de Salud⁹².

Ciertamente, como se ha venido razonando, la tendencia al financiamiento externo de la actividad gubernamental hacia el desarrollo social y el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los salvadoreños ha provocado una fuerte y constante dependencia económica del país al interior de los efectos de la reciente crisis financiera mundial; ante tal escenario, el gobierno de El Salvador ha incrementado la inversión social en el país a partir de la cooperación internacional, ya que gracias a este financiamiento internacional de la actividad estatal, se han puestos en marcha proyectos sociales que han permitido una satisfacción paulatina de las demandas más esenciales de la población, generalmente asociadas al mejoramiento de las condiciones materiales que definen su calidad de vida (ingresos, empleo, salud, educación, vivienda, etc.).

En este sentido, en lo que respecta a la cooperación multilateral, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha sido determinante para la ejecución de programas sociales y para el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los salvadoreños, pues por una parte, el PNUD por ejemplo, aporta anualmente a El Salvador dinero en materia de cooperación para la consecución de programas sociales relacionados sobre todo a las temáticas como gobernabilidad democrática, desarrollo económico y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), capital humano y social, medio ambiente y

*Por ejemplo en 2010, la Asamblea Legislativa de El Salvador ratificó un crédito por 200 millones de dólares concedido al país por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el financiamiento del Programa de Fortalecimiento Fiscal y el Fondo para Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), al que se destinarán 34 millones de dólares.

⁹² El Faro. *Asamblea le aprueba a Funes \$315 millones en préstamos*.
www.elfaro.net/es/201010/noticias/2656/

gestión de riesgos (Ver anexo 3.3), etc. Al mismo tiempo, organismos dependientes de la ONU como el Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) o el Programa Mundial de Alimentos (PMA) por ejemplo, han financiado y apoyado el seguimiento de programas gubernamentales como el Programa Escuela Saludable⁹³. Además, con la Organización de Estados Americanos (OEA) por medio del Fondo Especial Multilateral del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (FEMCIDI) se han desarrollado proyectos por un monto de \$620,550.00. Sobre todo orientados al desarrollo del empleo productivo y la educación en El Salvador⁹⁴.

A propósito, hay que resaltar que una mejor coordinación y canalización gubernamental de dichos flujos de cooperación externa implicará la obtención de más resultados efectivos a largo plazo* y el fomento de una cultura de sustentabilidad y autodesarrollo, posibilitando progresivamente la cesación de la recepción excesiva y persistente de recursos internacionales con el fin de convertir a El Salvador en un oferente potencial de cooperación técnica regional, procurando además la oportunidad de impulsar las modalidades de cooperación triangular y Sur-Sur**, que no han sido experimentadas previamente en su totalidad.

*Particularmente en el país a partir de 2009, se propuso un cambio en la gestión de los recursos provenientes de la cooperación internacional para el desarrollo a través de la creación de la Dirección General de Cooperación para el Desarrollo como dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, cuya principal función fue ser interlocutor entre el gobierno, sus distintas instituciones y el cooperante, dando forma a una nuevo esquema para el manejo y aprovechamiento de la ayuda externa en el país.

**En relaciones internacionales, la cooperación triangular es un mecanismo de colaboración internacional, que basa su ejecución en la asociación de recursos humanos, tecnológicos y financieros de uno o más países -oferentes asociados-, pudiendo ser éstos donantes tradicionales o países de desarrollo intermedio, en beneficio de otro receptor; la Cooperación Sur-Sur por su parte, se trata de una cooperación que va más allá de que sus protagonistas sean países en desarrollo. De hecho, sus rasgos definitorios tienen que ver con el respeto a unos principios de funcionamiento básicos. En su dimensión técnica, se asume además que la Cooperación Sur-Sur presenta las siguientes modalidades: Cooperación Horizontal Sur-Sur (Bilateral – entre dos países en desarrollo- y Regional –dos o más países en desarrollo en el marco de un esquema de integración o concertación regional-); Cooperación Sur-Sur y Triangular (entre dos o más países en desarrollo, apoyados financieramente por un donantes del norte; un organismo internacional; e incluso por otro socio en desarrollo).

⁹³ Ministerio de Relaciones Exteriores República de El Salvador, *op. cit.*, p. 93.

⁹⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores República de El Salvador. *Memoria de Labores 2008-2009*. p. 119

Por otra parte, en lo que corresponde a la ayuda de emergencia, el caso más emblemático es el de la más reciente tragedia provocada por el Huracán Ida, hecho que causó la muerte de 200 personas y afectó de forma directa a otras 122,816; los daños y pérdidas materiales provocados por el evento se estimaron en 314.8 millones de dólares, cifra que equivale al 1.44% del PIB. En este contexto, y en la etapa de emergencia el gobierno movilizó, en coordinación con la cooperación internacional, 18.3 millones de dólares en ayuda humanitaria, que comprendía ayuda en efectivo y en especie de países amigos y de agencias de cooperación, de organismos multilaterales y regionales, ONGs, iglesias, embajadas y consulados salvadoreños, etc. Estos recursos fueron destinados en su totalidad al manejo de albergues, a vivienda temporal (kits de retorno al hogar, agua y saneamiento, salud, protección, etc.) y a proporcionar ayuda alimentaria⁹⁵. Asimismo, las necesidades de rehabilitación y de reconstrucción fueron estimadas en cerca de 344 millones de dólares. Para dar respuesta a esta demanda la Asamblea Legislativa aprobó la reorientación de 150 millones de dólares del total de fondos del Programa Extraordinario de Inversión Social (préstamo negociado con el BID)⁹⁶. Toda la ayuda proveniente de países y organismos multilaterales fue canalizada a través del Viceministerio de Cooperación para el Desarrollo, cuyo monto total recibido asciende a 23, 367,378.11 millones de dólares⁹⁷.

En este sentido, en comparación con el periodo de posguerra en El Salvador donde la mayor parte de flujos de cooperación era para la reconstrucción material, hoy en día el país atraviesa otro proceso de reparación más importante que va mas allá de los consecuencias socioeconómicas del conflicto armado de los noventa y que incurre cuantiosamente en los resultados inmediatos de los procesos de toma de decisiones de los funcionarios políticos públicos después del conflicto. Así, la cooperación internacional actualmente en el país se dirige proporcionalmente a contrarrestar la desigualdad socioeconómica imperante por medio de la consolidación de instituciones más democráticas mejorando el nivel de calidad de vida

⁹⁵ Secretaría Técnica de la Presidencia. *Plan quinquenal de desarrollo: 2010-2014*. San Salvador, El Salvador, 2010. pp. 39-40.

⁹⁶ En este sentido, 11% que fue asignado a la emergencia y el 89% a la rehabilitación y la reconstrucción. La distribución del empréstito fue de 57% para la infraestructura básica, 17% para los sectores sociales, 6% para lo productivo y 20% para temas transversales como la prevención y la gestión de riesgos. Para más información refiérase a *Ibíd.*, pp. 39-40.

⁹⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores República de El Salvador, *op. cit.*, p.96.

de los salvadoreños; a diferencia del periodo de posguerra, la demanda por resultados efectivos en materia de desarrollo socioeconómico por parte de los donantes es aún mayor, induciendo consecuentemente, su intervención constante en la política pública del país. Tal es el caso de la “ayuda atada” o condicionada* que generalmente favorece más al donante que al receptor de la ayuda, proporcionando un amplio margen de actuación de aquéllos sobre éstos, es decir, ampliando la dependencia económica y manipulación política facilitando la oportunidad de influir en la política exterior de los países.

Expuesto lo anterior, el materialismo histórico apunta en este sentido, al carácter socioeconómico con el que éste reviste a las principales prioridades, preocupaciones y conflictos de la política exterior de un país; así, las condiciones económicas en las que vive una sociedad están sujetas directamente al proceso de decisiones de los distintos actores de la sociedad misma y en función de sus intereses. En El Salvador, la consolidación del pensamiento conservador en sus gobiernos y la definición de una estructura socioeconómica neoliberal han sido responsables en gran parte de la desigualdad y pobreza social –como en otros países en Latinoamérica-, lo que eventualmente ha producido un impresionante aumento de la dependencia externa que paralelamente ha coincidido con un mayor despilfarro de los recursos nacionales, numerosos casos de malversación de fondos públicos, ineficiencia de la institucionalidad estatal, falta de transparencia pública, etc.

Precisamente, en El Salvador el mal uso y abuso de poder público para beneficio personal y privado se ha hecho evidente a través de casos como la adjudicación ilegal de medicamentos por parte del Director del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), Mariano Pinto y el Consejo Directivo de dicha institución en 2005 y por un total de 1.4 millones de dólares, irregularidades en el uso de poco más de 1 millón de dólares de un préstamo de 50 millones del proyecto “Chambita Medidor Fase I” ejecutado en 2005 por el Centro Nacional de Registro (CNR) dirigido para la fecha por el señor Félix Garrid Safie,

*La ayuda atada es una técnica notoria que asegura que la mayor parte de los fondos volverán al donante, la práctica más eficiente es a través del establecimiento de condiciones a la ayuda. Uno de los ejemplos más ostensibles de ayuda atada es el programa de asistencia del HIV/SIDA de Washington. Bajo esta política, los gobiernos que pidan ayuda para el tratamiento del HIV/SIDA están obligados a comprar todos los medicamentos anti-SIDA a Estados Unidos, en vez de comprar genéricos más baratos de Sudáfrica, India o Brasil. . Los medicamentos de EE.UU. cuestan 15.000 dólares al año comparados con los 350 de sus versiones genéricas.

supuestas prácticas de corrupción alrededor del proyecto Diego de Holguín en 2010, entre los 14 perseguidos por estos delitos se encuentran dos ex ministros de Obras Públicas del gobierno de Antonio Saca, David Gutiérrez y Jorge Nieto.

Asimismo, la ineficiencia de las instituciones gubernamentales salvadoreñas ha agudizado cuestiones como la inseguridad ciudadana, el endeudamiento nacional, el déficit fiscal, etc. Cabe añadir al respecto, el aludido despilfarro de recursos nacionales reflejado en el Presupuesto General de la Nación, donde tanto la empresa privada salvadoreña como el Fondo Monetario Internacional (FMI) han solicitado al gobierno de Mauricio Funes el recorte de gastos públicos para el 2012 por medio de una reorientación del gasto hacia prioridades sociales, de inversión e infraestructura básica junto con la elaboración de una reforma tributaria definida.

A propósito de lo dicho, el materialismo histórico sostiene que la interdependencia produce ingobernabilidad* pues no es la figura estatal –revestida de poder a través del contrato social- la encargada de planear, coordinar, controlar y decidir, si no la estructura económica internacional –lo que se entiende actualmente también como la jurisdicción del mercado dentro del modelo económico neoliberal- a través de sus diferentes actores y de acuerdo a la variedad de sus intereses. La ingobernabilidad surge a partir de la interdependencia en el sentido que el proceso de decisiones no está esencialmente y totalmente caracterizado por un elevado grado de cooperación y coordinación entre el Estado y los actores no estatales. Por ejemplo, el desacuerdo entre el Órgano Ejecutivo y la ANEP (Asociación Nacional de la Empresa Privada) en relación al impuesto de seguridad como medida del nuevo plan de seguridad en El Salvador. En este sentido, la ANEP apunta que no se trata de una solución al combate de la criminalidad sino más bien al problema fiscal salvadoreño, el FMLN cuestiona la falta de apoyo de la empresa privada para el financiamiento de esta nueva medida y ARENA se niega a dar sus votos a favor de la medida.

*Halliday lo ejemplificaba a través de la expansión de la sociedad internacional o de la sociedad internacional que se logró mediante la subyugación, el saqueo y en algunos casos las masacres de las sociedades colonizadas.

Resumiendo, en El Salvador la optimización de los estándares de gobernabilidad democrática están directamente relacionados y ligados al financiamiento de la ayuda económica, material, humanitaria y de emergencia multilateral para el reforzamiento de la actividad estatal en el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los salvadoreños bajo los requerimientos del enfoque de desarrollo humano. La dependencia económica externa en sí, es inquietante ya que constituye dos caras de una misma moneda: Por un lado, se contribuye a mejorar las condiciones de vida de los salvadoreños subsidiando los efectos socioeconómicos de la globalización y crisis económica mundial a través de la cooperación internacional, fomentado del mismo modo, el aspecto democrático y humano del concepto de gobernabilidad contemporáneo, pero por otro, crea una fuerte dependencia económica y política externa por parte del Estado salvadoreño que menoscaba la soberanía del mismo y que perjudica su relación Estado-sociedad.

3.3 Una perspectiva bidimensional de la política de gobernabilidad estatal democrática: El Estado salvadoreño como actor interno e internacional

En El Salvador, la política de gobernabilidad democrática está definida principalmente por la acción estatal a nivel nacional y el protagonismo y posicionamiento internacional del país a través de los aspectos claves de su política exterior que le permiten de igual manera optimizar su labor social dentro del territorio. Actualmente, los aspectos más importantes que definen esta perspectiva bidimensional están relacionados a temas migratorios, de integración regional, desarrollo social y humano, comercio, etc. de los cuales el más importante para el caso es el desarrollo social y humano.

La lógica con la que funciona esta política de gobernabilidad democrática está indudablemente ligada al funcionamiento de un modelo democrático incluyente que genera las condiciones materiales para que los salvadoreños puedan elevar su calidad de vida y permitir un grado considerable de desarrollo social y humano a nivel nacional a través del comportamiento de la política exterior y la intervención de los flujos de cooperación internacional. Como se ha explicado hasta el momento, el Estado de derecho está íntimamente relacionado con el enfoque de desarrollo humano en relación al desarrollo

social de El Salvador, ya que el modelo democrático que aún se desarrolla en el país debe permitir un alto nivel de integración e inclusión social, no sólo limitado a la participación política y electoral de las masas sino también su inserción y participación real dentro de la configuración de la política pública. La sociedad en sí no debe ser considerada como un mecanismo de aprobación del modelo democrático, si no como parte integrante y creadora del sistema, capaz de dar pauta a nuevos ciclos de estructuración de la política estatal interna y externa y modelos alternativos de cooperación y desarrollo social, tal es el caso de la cooperación sur-sur, la ayuda descentralizada y el codesarrollo.

En este contexto en El Salvador, el fortalecimiento de las relaciones internacionales –sobre todo con los países de América Latina-, ha abierto las puertas a fuentes de cooperación internacional alternativas, como por ejemplo Brasil, que dentro del marco de cooperación sur-sur ha ofrecido su cooperación financiera a través de líneas de créditos accesibles y técnica a través de la diversificación agro productiva, capacitación en inteligencia policial, represión al crimen organizado, etc., y Cuba, que ha consolidado su cooperación técnica en materia de salud. Por otra parte, se mantienen fuertemente los lazos con países como Estados Unidos, beneficiando mayormente en el área de migración con el TPS.

De igual manera, la preocupación regional por la seguridad* ha estado relacionada básicamente con el proceso de consolidación de la gobernabilidad democrática en el país; por ejemplo, la modalidad de lucha propuesta contra el crimen organizado y las pandillas –sobre todo en Centroamérica-, que ha generado a una discusión general en cuanto a los esfuerzos por el respeto de los derechos humanos básicos como la vida, la libertad, la integridad física y moral se trata; ya que la militarización de la solución a este fenómeno puede dañar gradualmente el Estado de derecho.

Ciertamente, el cada vez más generalizado uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública se ha vuelto una realidad en diversos países de la región debido esencialmente a la extensión de la violencia y el desarrollo de un clima generalizado de

*Se refiere a un concepto multidimensional de seguridad, relacionado a la seguridad política, alimentaria, económica, social, Derechos Humano, etc.

criminalidad, sumada a la emergente crítica pública sobre la inseguridad ciudadana, la constante presión social sobre la ejecución de medidas rápidas y efectivas; más aún el discurso político estadounidense (después de los ataques a las torres gemelas en 2001) en relación a la seguridad hemisférica que apunta hacia la obtención de resultados tangibles inmediatos en esta materia.

De ahí que, típicamente El Salvador se encuentre ante una situación verdaderamente controversial que implica el esparcimiento del crimen organizado que ha evolucionado juntamente con un creciente caos socioeconómico e invariable desorganización gubernativa, como resultado del fracaso del Estado en el cumplimiento de su deber público de mantener el orden social, que ha conducido simultáneamente a la pérdida del Estado del monopolio de la fuerza, ante fenómenos como el crimen organizado.

La solución al problema de la inseguridad ciudadana desde una perspectiva democrática no implica la reducción de la delincuencia y los homicidios a través de la confrontación y la intimidación sino a través de la negociación ya que en sentido amplio, la seguridad ciudadana incluye la protección de los derechos humanos y la protección de los valores democráticos como la solución pacífica de los problemas sociales, el reconocimiento de las instituciones del Estado en combate de la corrupción y la violencia, la plácida convivencia en sociedad, etc. En lugar de militarizar la seguridad del país deben reforzarse las instituciones correspondientes y encargadas de esta función, como por ejemplo la Policía Nacional Civil (PNC), ya que el apoyo militar a la actividad de dicha institución refleja por una parte, la incapacidad gubernamental institucional frente a problemas de gran magnitud como el crimen organizado y, desacredita por otra, la efectividad de los mecanismos pacíficos democráticos para la consecución de la seguridad nacional. Por ello, debe tenerse presente una modernización y reformulación del modelo institucional judicial y penal incluyendo una mejor coordinación interinstitucional, tomando en cuenta la participación substancial del Órgano Ejecutivo, los medios de comunicación en su labor educativa e informativa y la ciudadanía en general.

No hay que olvidar que el estado de violencia generalizada es un problema estructural e histórico que durante el tiempo ha desarrollado las condiciones sociopolíticas y económicas que hoy día aún generan una oscilación entre la confrontación y la negociación.

Por otra parte, en lo que respecta a los esfuerzos comerciales en la región centroamericana, éstos han beneficiado eventualmente las economías de las familias a través de la progresiva liberalización del comercio y las inversiones extranjeras*. Hay que recalcar que no todos los tratados de libre comercio benefician directamente a la sociedad ni mejoran sus condiciones materiales de vida pero existen excepciones a las que se les puede atribuir un esfuerzo por garantizar un mayor nivel de gobernabilidad democrática en la región. Este es el caso del Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea, que a diferencia de otros tratados de libre comercio firmados anteriormente, éste se trata de un acuerdo más integral que da mucha importancia al desarrollo humano, la cooperación al desarrollo, el Estado de derecho, la estabilidad democrática, los derechos humanos, el buen gobierno y el desarrollo sostenible⁹⁸.

Dicho lo anterior, es preciso destacar la participación de El Salvador dentro de organismos multilaterales como la ONU lo ha beneficiado asimismo en gran manera, pues el financiamiento de sus organismos como el PNUD ha facilitado el desarrollo social gradual de algunas de las comunidades más remotas y pobres del país**. Por ejemplo, en el período más reciente 2007-2010, el PNUD ha sido el organismo multilateral que más cooperación al desarrollo humano ha brindado (Ver anexo 3.4).

Similarmente, el alto interés por parte de El Salvador en aumentar su participación en los

*Aunque la crítica apunte a un mayor beneficio para la empresa privada, en una economía de mercado como la de El Salvador, la inversión extranjera de capitales no sólo produce estos beneficios, sino en general, ayuda a cubrir las necesidades de financiación que tiene un país (con capital escaso) para sus inversiones productivas además de proveer mayores oportunidades de empleo para sus habitantes, diversificar el mercado, incrementar las exportaciones, divisas, etc.

** Es el ejemplo de la elaboración del mapa de la pobreza urbana y exclusión social para focalizar los programas de apoyo socioeconómico para los municipios/zonas más afectados por la pobreza y permitir que tanto los programas sociales gubernamentales como la ayuda internacional sea pertinente, precisa y adecuada.

⁹⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores República de El Salvador. *Memoria de Labores 2009-2010*. p. 44.

foros multilaterales de la ONU, favorece su posicionamiento a nivel internacional en cuanto a la gobernabilidad democrática, pues le permite mostrarse como amante de la paz y promotor de los valores democráticos así como el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional.

En definitiva, el papel del Estado dentro del territorio en relación a la gobernabilidad democrática hoy día, depende en gran medida de los lineamientos de política exterior definidos en el marco de los valores democráticos de la época, y las relaciones interestatales de El Salvador y su protagonismo y desenvolvimiento en los foros multilaterales. En este sentido, la preocupación a nivel mundial por los valores democráticos ha señalado la importancia de la gobernabilidad democrática para el desarrollo social desde un enfoque de desarrollo humano. En el país, el fortalecimiento de las relaciones internacionales con países como Brasil y E.E.U.U. ha beneficiado la política interna de manera tal que se ha permitido que mayores flujos de cooperación internacional auxilien la actividad estatal permitiendo mejores resultados en materia de desarrollo humano.

3.3.1 Desafíos de la gobernabilidad democrática en El Salvador para el 2012. La comunidad internacional y su contribución

El tema de gobernabilidad democrática es difícil de tratar, ya que se considera podría ser el elemento central de la problemática de la consolidación de la democracia en América Latina. Fenómenos políticos y socioeconómicos como la polarización ideológica, la exclusión política, el desgaste de la institucionalidad estatal, la delincuencia, la desigualdad y la pobreza son factores que junto a la presencia de prevalecientes tensiones estructurales entre los diferentes sectores sociales, se consideran una constante amenaza para la gobernabilidad democrática salvadoreña. En este sentido, la comunidad internacional a través del financiamiento de programas para el fortalecimiento de la cultura democrática y el desarrollo social desde un enfoque humano, estimulando de esta manera, el mejoramiento de la conducción política del país.

Fundamentalmente, los desafíos de la gobernabilidad democrática en El Salvador provienen básicamente de la necesidad de reconstruir la relación Estado-sociedad e igualmente perfeccionar las instituciones gubernamentales de la democracia para hacer frente a todos los fenómenos socioeconómicos que alteran el orden político dentro del territorio. Una adecuada gobernabilidad democrática se basa en una serie de acuerdos básicos entre las elites dirigentes, grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana, destinados a resolver los problemas del gobierno en un marco de acuerdos básicos⁹⁹.

Así que, para fortalecer la relación Estado-sociedad debe prestarse gran atención a la estructura democrática desarrollada en El Salvador, donde el poder político es ejercido por los distintos representantes delegados formalmente por los ciudadanos a través del proceso de elecciones públicas; de este modo, debe impulsarse el desarrollo de un modelo democrático más participativo que representativo que incluya una política efectiva de rendición de cuentas por parte del gobierno y el acceso a la información por parte de la ciudadanía, se fortalezca la institucionalidad gubernamental dándose lugar a la creación de políticas públicas participativas para el desarrollo local y a la descentralización de la estructura gubernamental y multipliquen los canales de comunicación y participación ciudadana.

De esta manera, para que la distribución del poder político supere los límites de la representatividad debe impulsarse una renovación de la estructura estatal donde proactivamente se incluya la participación de entidades académicas, profesionales, ONGs, políticos, empresarios, medios de comunicación, etc., en las distintas instancias de gobierno, sobre todo la Asamblea Legislativa, para el enriquecimiento del proceso de decisión, administración gubernamental y elaboración de políticas públicas nacionales.

Por otra parte, la educación es una herramienta útil para la conformación de una cultura democrática que ayude a mejorar los niveles de gobernabilidad en el país a largo plazo, debe enfocarse no sólo a la alfabetización y el acceso nacional a la educación si no también a la calidad de ésta, de manera que se convierta en un proceso trascendental que vaya del

⁹⁹ Camou, A.: Los desafíos de la gobernabilidad. FLACSO, Plaza y Valdés, México, 2001. p.261.

conocimiento hacia el aprendizaje, el discernimiento, la concientización y por último la inserción, participación y propuesta sociopolíticas.

Del mismo modo, desde el punto de vista del materialismo histórico, la búsqueda de la consolidación del régimen democrático es delicada, primeramente porque en una sociedad democrática, la manifestación del conflicto no sólo es más fácil sino constante, debido a la apertura de los espacios de participación social y política; asimismo, la distribución del poder político en un régimen democrático a partir del *contrato social* admite que el proceso de decisiones se vuelve más complejo ya que la intervención de distintos sectores sociales extiende la gama de perspectivas y puntos de vista, alargando los procesos de negociación y postergando la respuesta satisfactoria de las demandas sociales.

En este sentido, la Iniciativa Social Democrática (ISD)* reconoce que la consideración de ciertas conductas antidemocráticas y deshonestas como algo natural, ha llevado a los constantes abusos de poder, donde la confrontación y la mal entendida “negociación” han sido los métodos determinantes en los procesos de toma de decisiones en la formulación y aplicación de las políticas públicas y en el reparto de poder; desarrollándose una cultura en donde la información pública, que debe estar disponible para ser accesible, ha sido considerada confidencial y donde todavía no se cuenta con una política pública de participación ciudadana que legitime los mecanismos creados o por crear y establezca los lineamientos para el funcionamiento y alcance de los mismos¹⁰⁰.

En este contexto, los principales desafíos de la gobernabilidad democrática en El Salvador para el 2012 están representados básicamente por los siguientes escenarios:

*Organización no gubernamental de educación cívica, que promueve procesos de transparencia pública, participación ciudadana e incidencia al sistema electoral. Contribuye a elevar las capacidades de actuación de la sociedad civil y los gobiernos locales en la vida pública local y nacional.

¹⁰⁰ Alternativa Social para el Desarrollo (ISD). *Informe de monitoreo de transparencia al primer año de gestión del gobierno del presidente Mauricio Funes*. ISD, San Salvador, El Salvador 2010. p. 117

- a) **Polarización política y deslegitimación del gobierno central.** El Salvador está caracterizado por ser uno de los países con más polarización política en América latina, debido en gran parte a la desinformación política, el fenómeno bipartidista (ARENA-FMLN) y la exclusión de la sociedad en la política, ésto implica no sólo una polarización ideológica si no también el derecho de la ciudadanía de solicitar y acceder a información, el desarrollo de los mecanismos institucionales para ofrecer y disponer de manera oportuna de la misma, así como para dar respuesta a los requerimientos de información por parte de la ciudadanía. Todo lo anterior ha menoscabado la formación de una cultura política democrática adecuada que permita el análisis sociopolítico consiente de la realidad nacional; a largo plazo ha provocado inconformidad, desencanto y deslegitimación de alternativas democráticas para la conducción de la política pública del país. Por ejemplo, en los últimos años, ciertos países latinoamericanos (como el caso de Bolivia, Venezuela, Honduras, etc.) han encontrado la forma de derrocar sus gobiernos centrales pues dichas gestiones no satisfacen sus demandas sociales.

En El Salvador –aún con lo ocurrido en las elecciones del 2009-, el modelo presidencialista ha favorecido más acuerdos electorales que compromisos políticos reales que mejoren la calidad de vida de los salvadoreños, de manera que siendo los partidos políticos los principales responsables de la gestión gubernamental, éstos deben renunciar a insistir en la eficacia de sus propios proyectos políticos y menospreciar las propuestas de los otros, ya que este tipo de escenarios no sólo ha prolongado la resolución inmediata y efectiva de conflictos sociales si no que ha promovido la división ideológica de una sociedad salvadoreña que con dominantes antecedentes históricos de violencia, ha perjudicado la coexistencia pacífica y la concientización social. Paralelamente, la deficiencia del sistema educativo salvadoreño ha favorecido al desarrollo de una cultura ideológicamente polarizada, en el aspecto que el poco avance en el sistema educativo del país y la percepción de la educación como innecesaria, entre otros aspectos, han contribuido a la deserción escolar, lo cual abre espacios para el desarrollo de conductas violentas. Es necesario que el gobierno salvadoreño amplíe sus metas respecto a la educación, ya que éstas no deben limitarse al mero acceso a la enseñanza, ni la alfabetización debe reducirse

solamente a la habilidad de leer y escribir, como indicador de conocimiento; si no que debe implicar el grado de desarrollo social por medio de la calidad educativa.

- b) **Exclusión política de la sociedad.** El modelo de descentralización que se ha venido trabajando en El Salvador con mayor fuerza desde el 2004, con la llegada del presidente Elías A. Saca al poder ha hecho énfasis en un nuevo modelo para gobernar a partir de la inclusión de la población salvadoreña en la política pública, lamentablemente, para el 2011 existen todavía los esfuerzos y no los resultados por incluir a más sectores de la población como las mujeres, niños, ONGs, etc., en el proceso de toma de decisiones y conducción política del país; prueba de ello es la preferencia cada vez mayor de la población por los gobiernos locales ante el gobierno central, al que simplemente se siente identificada a través de los procesos de elección electoral nacional.

En este asunto, hay que prestar especial atención principalmente a aquellos factores que llevan a una ruptura del sentido de pertenencia a una determinada sociedad que va más allá de la búsqueda de responsables al fenómeno de la exclusión social; así, el impulso del pensamiento neoliberal, el desarrollo de la tecnologías y las comunicaciones y el bombardeo constante del materialismo, el consumismo, las modas, violencia, sexo, etc., han derivado en la conformación de una cultura individualista confusa que ha fracturado la estructura tradicional del tejido y la convivencia social, interfiriendo en la comunicación con los otros y debilitando la capacidad de reflexión personal.

Es por ello, que la educación es de suma importancia, ya que en El Salvador ésta ha sido la principal causa de la exclusión social prolongada que junto con el desconocimiento del funcionamiento y composición del sistema político y el desuso de mecanismos de participación popular como el referéndum, ha producido a largo plazo un abstencionismo y auto exclusión de la población, una apatía generalizada y un desinterés por el desarrollo de una cultura política democrática propia. Tanto la educación, el aprendizaje, la comunicación y el desarrollo de las capacidades y

potencialidades es indispensable para la inclusión social, conciliación de intereses, obtención de consensos y satisfacción de demandas.

En El Salvador, debe lucharse por que tanto la organización del poder político como la distribución de los recursos económicos se vuelva progresivamente más equitativa, impidiendo que tanto el fenómeno estructural de la pobreza como el de la desigualdad y la exclusión social se conviertan en problemas indescifrables.

- c) **Deterioro de la institucionalidad estatal.** A raíz de la inequitativa organización y distribución del poder político y producto de la polarización ideológica, en El Salvador los nombramientos dentro del sistema institucional estatal se vuelven por filiación política o por afinidad. En este aspecto, facilitar la representación proporcional de los partidos políticos dentro de la estructura estatal representa un gran reto, pero el fortalecimiento de la institucionalidad estatal que permita una mejor coordinación de los Ministerios de Gobierno para la elaboración e implementación de mejores políticas públicas para el desarrollo social de los salvadoreños se vuelve un reto aún mayor para la gobernabilidad democrática. Relacionado con esto, en septiembre de 2011 las fracciones de ARENA, FMLN y PCN han acordado la redistribución de escaños legislativos bajo la premisa de lo señalado el artículo 79 de la Constitución, que especifica que la base del sistema electoral salvadoreño es la población; así, en base al Censo de 2007, tres departamentos del país cambiarán su composición legislativa: San Salvador perdería un legislador (de los 25) y La Unión pasaría de cuatro a tres, ambos escaños serían agregados a La Libertad, que de ocho subiría a 10.

Por otra parte, pese los esfuerzos de la Presidencia de la República a través de sus discursos para alentar la rendición de cuentas como un mecanismo para fortalecer la gobernabilidad y transparencia, el país todavía no posee una política pública definida y constante por parte de todos los Ministerios públicos y sus funcionarios; de igual forma, la reciente Ley de acceso a la información pública no es compatible con su reglamento ya que éste ha sido redactado de manera que la restringe considerablemente, anulando el derecho propiamente al acceso a la información.

d) **Inseguridad ciudadana.** Con la finalización del conflicto armado y a la implementación parcial de los acuerdos de paz, en la actualidad en El Salvador es notable la presencia de altos niveles de violencia que se traducen no sólo en un elevado índice de homicidios (a mediados de septiembre de 2011 se registraron alrededor de tres mil homicidios, lo que representa casi el 3.0 % de incremento con respecto al mismo periodo de 2010. Véase además p. 60) sino también graves lesiones de toda clase a los Derechos Humanos; de manera que, no sólo las cifras son alarmantes, sino también las formas en que se expanden los hechos criminales abarcando áreas como el transporte, dando lugar a la propagación de fenómenos como las extorciones y el narcotráfico. En este sentido, la intimidación violenta se ha convertido en el método de resolución de conflictos por excelencia en el país, lo cual ha generado increíbles niveles de crimen y delincuencia en un país donde la inseguridad genera un gasto insostenible*, afectando no sólo a la ciudadanía en general sino también a los empresarios salvadoreños e inversionistas extranjeros. Luchar contra la inseguridad ciudadana es pues, un desafío nacional de primer orden.

*En este sentido, de acuerdo al estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Gastos Públicos de los países de Centroamérica en Seguridad Ciudadana y Justicia", Centroamérica en general, en la región se ha pasado de invertir 2.500 millones de dólares en seguridad y justicia en el 2006, a 4.000 millones de dólares en 2010, sólo en El Salvador se destinaron \$766 millones en este rubro, representando un gasto del 3.46% del PIB comparado a un 3.27% en 2008; ello refleja no sólo un aumento del presupuesto de la Policía Nacional Civil (PNC) si no también un incremento del gasto militar, la seguridad privada y los costos indirectos relacionados a la salud. Lo anterior indica que la inseguridad en El Salvador genera un gasto insostenible primeramente porque el tema de la seguridad en el país está ocupando fondos que podrían ser destinados a áreas como la salud y la educación e incluso la prevención misma de situaciones extremas de inseguridad, ya que de todos los fondos utilizados, la mayor parte ha sido utilizada para combatir la delincuencia sin planes de prevención e inserción de los delincuentes a la sociedad. Por otra parte, siendo El Salvador considerado según la Fundación Salvadoreña para El Desarrollo Económico y Social (FUSADES) como uno de los países con el mayor costo en este rubro (solo después de Guatemala, debido a la lucha contra el narcotráfico extremo por su cercanía con México y Costa Rica, por los estables niveles de seguridad ciudadana debido a la elevada inversión social), el país tiene mayor incidencia en la competitividad e inversión extranjera por el crimen, donde las empresas salvadoreñas resultan menos competitivas regionalmente porque han tenido que hacer ajustes en la contratación de la seguridad privada, invirtiendo más en este sentido, que el resto de los países de la región Centroamericana (aún más después del reciente impuesto a la seguridad privada aprobada por la administración del presidente Funes). Finalmente, los resultados positivos en el sector salud a raíz de un incremento de la inversión social, están siendo evaluados en relación a dicho incremento y no al beneficio práctico de los ciudadanos más desfavorecidos y excluidos, ya que durante los últimos años el aumento de la inversión en el sector salud ha sido directamente proporcional a los efectos indirectos provocados por los altos índices de violencia y crimen.

- e) **Fortalecimiento de una relación Estado-sociedad.** La convivencia armónica entre la sociedad y el Estado es la base para la consolidación de la democracia en El Salvador, la comunicación e interacción entre los órganos de gobierno y la sociedad salvadoreña es definitiva tanto para la legitimación de los gobiernos centrales como para la elaboración e implementación de políticas equitativas de distribución de riquezas, creación de oportunidades y mejoramiento de la calidad de vida. La reformas políticas en El Salvador usualmente surgen del Órgano Ejecutivo, no se puede hablar de una relación recíproca entre el Estado y la sociedad, si la dinámica de la política pública no incluye la opinión de los salvadoreños en el proceso de toma de decisiones o en la elaboración de medidas para mejorar las condiciones materiales de vida de los mismos. La delegación de poder por parte de los salvadoreños a sus funcionarios políticos a través de las elecciones nacionales no incluye un poder absoluto de éstos sobre aquellos y no excluye la opinión pública de aspectos que afectan la conducción de su vida en sociedad.

En este contexto, la contribución de la comunidad internacional, se ha visto reflejada luego de los Acuerdos de paz, ya que ha permitido que se inicie un proceso de reconstrucción nacional de la mano de una consolidación democrática y el establecimiento de instituciones eficaces para promover el desarrollo social y humano de la sociedad salvadoreña; así también la agenda de política exterior y el protagonismo de El Salvador en la esfera internacional es la que en gran medida ha facilitado cambios en cuanto a la gobernabilidad democrática tanto en el área jurídica a partir del respeto de los derechos humanos y el afianzamiento del Estado de derecho a través de la adhesión misma del país a organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) e instrumentos internacionales como la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Pena Crueles, Inhumanos o Degradantes, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belén do Pará), etc.; como en el área social a partir de la ejecución de las diferentes medidas gubernamentales (pp. 59-70) para la fomento del desarrollo social desde un enfoque de desarrollo humano en el país. De la misma forma, el enfoque sistémico explica el efecto que tiene la política internacional en la política interna de un país, ya que siendo el sistema internacional un todo que consta de numerosas partes que interactúan entre sí, es

orgánicamente inevitable que de acuerdo a su funcionalidad e interacción, se produzcan cambios o reacciones indistintamente en uno u otro a raíz de dicha relación intrínseca de las partes.

De igual manera los flujos de cooperación internacional en general, han contribuido para la estabilidad de muchas economías familiares salvadoreñas más pobres a través de la focalización de la ayuda internacional, sobre todo cuando a gastos sociales se refiere y en relación al nivel de necesidad y la tipificación de la pobreza en el país; lamentablemente, no se puede garantizar un nivel de subsidio internacional a un país en el cual las instituciones democráticas y el aparato estatal en sí no están lo suficientemente aptos para gestionar efectivamente tanto los recursos nacionales como los flujos internacionales de cooperación disponibles, invirtiéndolos en un plan general de nación y programas locales de desarrollo social que perseveren y se retroalimenten durante los diferentes mandatos presidenciales independientemente del color partidario o las preferencias ideológicas. De lo contrario, solo se seguirán paliando las consecuencias inmediatas de esta inestabilidad económica, pero no existirá un progreso económico significativo.

Así, los desafíos de la gobernabilidad democrática en El Salvador para el período 2011-2014 están directamente conectados a la relación Estado-sociedad, ya que dentro de una lógica causa-efecto, la decadencia de la sociedad salvadoreña es producto no solamente de los hechos históricos si no también del proceso de decisiones ejecutado tanto por los entes estatales como la empresa privada que intervienen en la esfera nacional pero que en cierta medida en un país como El Salvador, están aún regulados por el Estado salvadoreño. La polarización ideológica, la exclusión de la población, la inseguridad ciudadana y el fortalecimiento institucional estatal representan los retos más grandes en cuanto a gobernabilidad democrática en el país se refiere y donde cuyo proceso democrático, aún se encuentra en consolidación, la colaboración de actores como la comunidad internacional, en dicho proceso, es muy significativa sobre todo si se quiere alcanzar el ideal de desarrollo social que tanto se busca a partir del enfoque de Desarrollo Humano.

Finalmente, la gobernabilidad democrática en El Salvador depende grandemente de la participación real de la sociedad salvadoreña, la asimilación y el desarrollo de una cultura

política modernizada en la que se tomen en cuenta valores democráticos como la paz, respeto por los derechos humanos, tolerancia y coexistencia política, transparencia, etc.; igualmente para la consecución de un desarrollo social como el que plantea el enfoque de Desarrollo Humano es necesario que se tome en cuenta a la sociedad civil en el proceso de elaboración de las políticas públicas y el proceso de toma de decisiones.

Por otra parte, la contribución de la comunidad internacional ha sido clave tanto en el desarrollo de instituciones democráticas como en el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de la población salvadoreña. Parte del concepto moderno de gobernabilidad democrática lo constituye la calidad de vida, ya que no puede hablarse de un modelo democrático en el que existen elecciones libres y periódicas y no existe un nivel elevado de vida. Así, el actuar estatal, tanto interna como externamente, ha facilitado de cierta forma, el mejoramiento de las condiciones de vida de los salvadoreños, ya que a través del incremento de las relaciones internacionales por parte de El Salvador, se ha concedido un total de \$46,577,798 en cooperación internacional durante el periodo 2007-2011, convirtiéndose de esta forma, en parte muy importante para el soporte de la actividad gubernamental en cuanto a gasto social compete; todo ello con el propósito implícito de consolidar el régimen democrático en el país. No obstante, como se ha venido mencionando, es elemental la renovación de la estructura institucional estatal, para evitar la dependencia excesiva de estos flujos de ayuda, ya que fortuitamente, pueden llegar a convertirse en un vínculo tan fuerte que perjudique a largo plazo la soberanía e integridad del Estado salvadoreño.

Los escenarios más emblemáticos que presenta el país para el 2012 están relacionados con los desequilibrios territoriales y la pobreza que prevén un desarrollo notablemente disparejo de los grandes segmentos de la población (rural y urbana), lo cual ha obstaculizado la estrategia nacional de descentralización y desarrollo local, no lo suficiente para que no se aprecien valiosos avances al desarrollo social pero sí lo necesario como para impedir un desarrollo humano sostenible. En este sentido, para el 2012, El Salvador debe concentrarse principalmente en un plan de renovación gubernamental institucional para el desarrollo humano que incluya el mejoramiento de los modelos de gestión de los recursos del Estado, sobre todo aquellos destinados a la inversión social, una política activa para el mercado

laboral (lo cual enfatiza la la generación de empleos productiva ante la tendencia de mitigación del desempleo y pobreza de sectores específicos de la sociedad) y una política efectiva de mitigación de riesgos, entre otros. De igual manera, debe trabajarse en la reducción de los niveles de asistencia oficial para el desarrollo y la deuda externa.

En lo que respecta a la gobernabilidad democrática para el 2012, los desafíos más importantes se relacionan directamente con los resultados obtenidos en un futuro plazo a partir de las medidas que se tomen en cuenta para superar la polarización ideológica, exclusión política de la población y el debilitamiento institucional. Una propuesta para la solución de este problema incluye la construcción de una relaciones recíproca entre el Gobierno y la sociedad salvadoreños, o sea, transitar de un gobierno representativo a uno participativo que permita el acceso a la información pública, tome en cuenta la opinión pública e incluya más a los salvadoreños en el proceso de toma de decisiones; todo esto a partir de un compromiso político reflexivo por parte del gobierno para la elaboración y ejecución de reformas socioeconómicas nacionales y la gestión pública, que a su vez conduzcan a un cambio auténtico tanto de las relaciones de poder como de la situación socioeconómica del país.

CONCLUSION

Así, el estudio de la gobernabilidad democrática en El Salvador durante la gestión gubernamental 2004-2010 a través de la cooperación internacional multilateral desde un enfoque de desarrollo humano y sus perspectivas, ha proporcionado una imagen más amplia de la realidad salvadoreña actual, comprensible gracias a la revisión de su coyuntura histórica, el interés correspondiente al entorno internacional y sus elementos constitutivos y la constante atención a los cambios dentro del sistema político. Acertadamente, la teoría general de los sistemas ha ofrecido una metodología práctica, organizada e interdisciplinaria para la interpretación de estos fenómenos sociales, facilitando de esta forma, la apreciación de la situación democrática nacional, la estrategia gubernamental para el desarrollo social y la contribución de la comunidad internacional al respecto.

En El Salvador, el estado de la gobernabilidad democrática está íntimamente ligado al proceso de consolidación democrática a través de su devenir histórico, por lo que una vez finalizado el conflicto armado salvadoreño, tanto el fenómeno de la globalización como la manifestación del pensamiento neoconservador de la época, facilitaron la ejecución de una serie de medidas político económicas de modernización estatal junto al desarrollo de una novedosa estrategia económica neoliberal para la estimulación del crecimiento económico a través de la concentración de riquezas, que constituyeron las bases para la configuración del nuevo régimen democrático salvadoreño. Paradójicamente, con el tiempo quedó demostrado que dichas medidas de ajuste estructural no se mostraron beneficiosas para la sociedad salvadoreña en su totalidad, por el contrario, resultaron ser las principales promotoras del fortalecimiento de relaciones desiguales de poder en El Salvador.

A este propósito, la perspectiva materialista histórica demuestra que tal reforzamiento prolongado de estas relaciones desiguales de poder en El Salvador ha dado lugar a la formación de importantes e influyentes élites económicas, ocasionando no sólo una significativa fragmentación de la sociedad, si no también la progresiva transformación del Estado salvadoreño; es decir que, la implicación intencional de dichas élites dentro del proceso de toma de decisiones pública ha intensificado la transformación Estatal de manera que puede observarse una considerable reducción de su jurisdicción nacional, que

sistemáticamente reducida al mero ejercicio de la función administrativa, le ha privado de cualquier intervención importante en la política pública nacional.

En este contexto, desde un enfoque de desarrollo humano, el Estado salvadoreño todavía se encuentra considerablemente imposibilitado política y económicamente para generar por sí mismo mejores condiciones materiales de vida para sus habitantes, principalmente por la frágil estructura institucional democrática caracterizada especialmente por la limitada participación de los salvadoreños en la elaboración de políticas públicas nacionales, la deficiente administración estatal en cuanto a las demandas sociales y la incesante dependencia económica externa.

De allí que, en lo que respecta al desarrollo de la gobernabilidad democrática en la última década, El Salvador no ha presentado avances significativos, sobre todo en lo que se refiere a mayores niveles de coordinación, cooperación e interacción entre el Estado y la sociedad para la toma de decisiones públicas a favor del desarrollo social humano; al contrario, se han identificado acciones concretas relacionadas al manejo del poder político, que han simplificado el deterioro del régimen democrático salvadoreño; así, la preferencia en la realización periódica de elecciones mediante el sufragio ha propiciado el abandono de mecanismos de participación ciudadana como el referéndum, al mismo tiempo que la ausencia de una cultura política democrática bien definida y una política educativa de calidad han sustentado la existencia de altos niveles de polarización política ideológica de la sociedad y más aún, una falsa consideración de la opinión ciudadana en la elaboración de políticas públicas incurriendo en una inadecuada satisfacción de las demandas sociales, desacreditando consecuentemente la eficacia de la democracia como régimen político.

Al respecto, el fundamento teórico sistémico apunta que la dinámica de dichas variables, permiten que el sistema político salvadoreño se mantenga en constante inestabilidad, de modo que se posibilita el surgimiento de numerosas coyunturas sociopolíticas -como el impacto negativo del crimen organizado en la administración pública de Mauricio Funes a través del empeoramiento de la seguridad ciudadana y en la legitimación del régimen democrático a raíz de la inserción de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad que tradicionalmente correspondían a la Policía Nacional Civil (PNC), la tendencia positiva pero

inconsistente del desarrollo social de los salvadoreños frente a la inestable inversión social del Estado y la prolongada intervención de organismos multilaterales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en este sentido, etc.-, con frecuencia contradictorias, ocasionando por lo tanto, un nivel prominente de conflictividad del tejido social, preciso para la valoración funcional o disfuncional del sistema.

Precisamente, en esta lógica se abrió paso a la alternación del poder político en El Salvador en 2009, transición cuyos principales resultados se han visto manifiestos en el interés de la administración Funes por la inversión social –sobre todo en salud y educación- para el mejoramiento de las condiciones materiales de vida de los salvadoreños, pero que irónicamente no ha alterado significativamente las reglas del juego político, es decir que no existe una política efectiva de inclusión de los salvadoreños en el proceso de toma de decisiones, transparencia pública, política exterior, etc. Además, no se han percibido avances importantes en el proceso de construcción de un Estado democráticamente gobernable. En este orden, conviene señalar que tanto el proceso de transformación estatal como de la reciente transición política en El Salvador, lejos de elevar los niveles de eficiencia y eficacia de la gestión pública para el mejoramiento de la calidad de vida de los salvadoreños, ha provocado el apresurado deterioro del estado de bienestar, motivo por el cual se ha facilitado una excesiva circulación de capital internacional en el área socioeconómica, con la finalidad de reforzar la actividad pública e inversión social que no incluye producción nacional, sustentando de esta manera, el endeudamiento y dependencia económica del país.

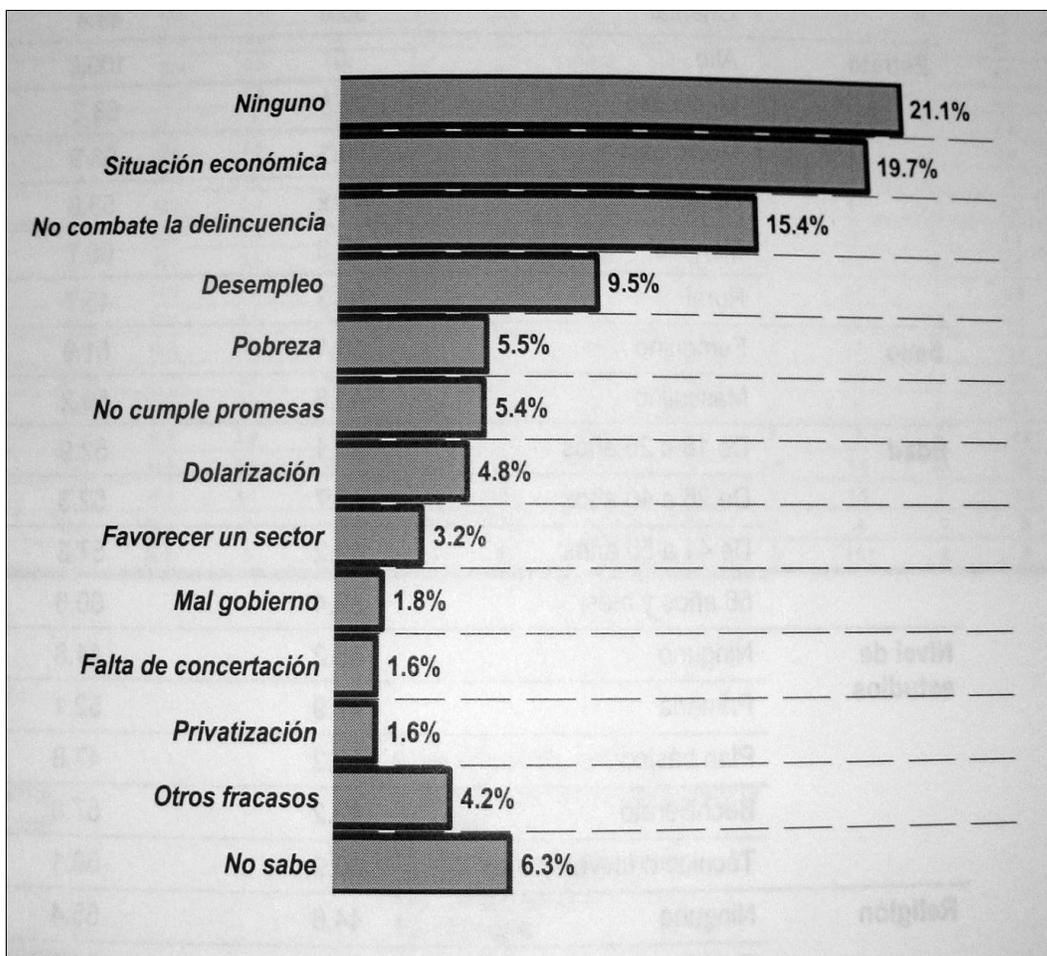
No obstante, hay que destacar el aporte de la comunidad internacional a través de la cooperación multilateral, tanto por su participación en el proceso de reconstrucción nacional a través del desarrollo de la institucionalidad democrática salvadoreña pos conflicto, como también por el financiamiento de proyectos nacionales que por lo general, han abarcado determinados quehaceres evidentemente estatales, como es el caso del desembolso frecuente por parte del Programa de las Naciones Unidas al Desarrollo (PNUD) destinado a las actividades en función del desarrollo social humano.

Indiscutiblemente, la cooperación multilateral ha contribuido ampliamente al buen funcionamiento del sistema político salvadoreño a través del suministro de los recursos económicos necesarios para desarrollar políticas públicas rentables en respuesta de las principales demandas sociales; lastimosamente, tal recepción incesante de fondos extranjeros no sólo ha generado una dependencia económica comprometiendo gradualmente la soberanía y autodeterminación del país, sino también ha derivado en un desplazamiento progresivo del Estado como sujeto regulador de la vida social salvadoreña por lo que, no obstante lo expuesto anteriormente, la aspiración a un desarrollo social humano se ha vuelto casi irrealizable, convirtiéndose consecuentemente en el principal obstáculo hacia la consolidación de la gobernabilidad democrática del país.

Finalmente en este contexto, siendo la política de gobernabilidad democrática definida principalmente por la acción estatal a nivel nacional y su protagonismo y posicionamiento a nivel internacional, la construcción de un Estado gobernablemente democrático en El Salvador depende esencialmente del fortalecimiento de la relación Estado-sociedad que proceda a la superación de sus principales desafíos, representados internamente por un deterioro de la institucionalidad estatal, la exclusión política de la sociedad, la inseguridad ciudadana, la polarización política ideológica y la deslegitimación del gobierno central, entre otros.

ANEXOS

Anexo 1.1: Principal fracaso del gobierno de Antonio Saca en los cinco años de gestión



Fuente: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). IUDOP, 2009. p. 25

Anexo 1.2: Población Analfabeta por área años 2008-2009.

Área	Años	
	2008	2009
Urbana	9.9	9.2
Rural	22.4	22.7
AMSS*	5.5	5.8

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2008-2009 de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC).

*Área Metropolitana de San Salvador

Anexo 1.3: Estancamiento de la pobreza en El Salvador en el período 2005-2009.

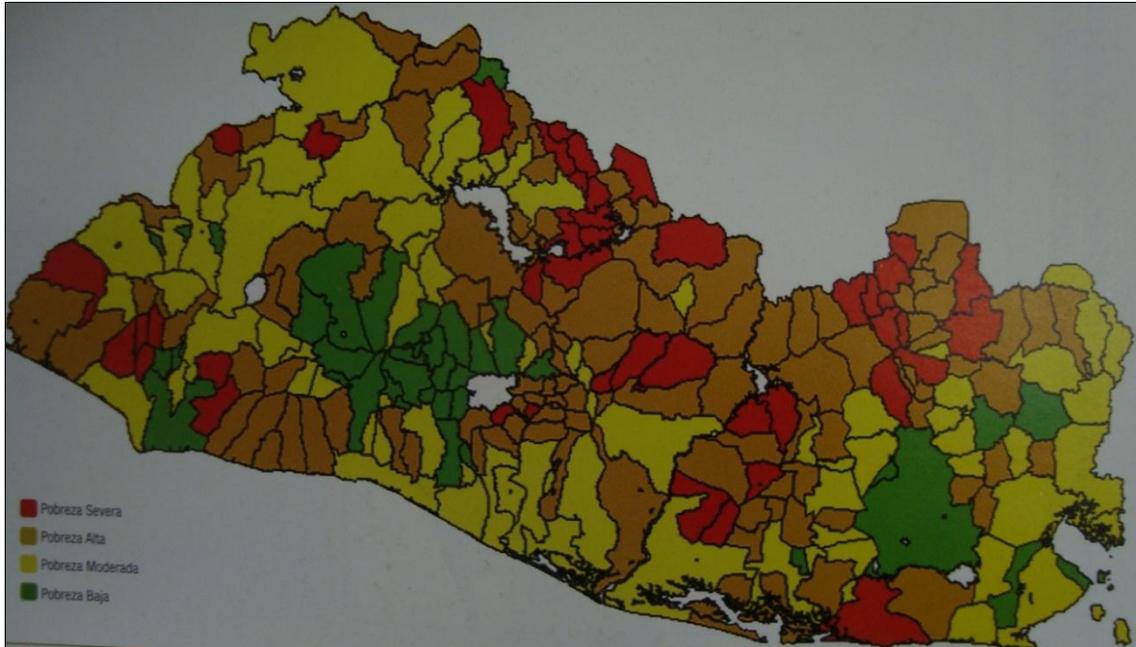
Área	Ingreso promedio mensual del hogar*					Hogares en pobreza**				
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Urbana	526	535	580	599	597	31	28	30	36	33
Rural	279	284	293	305	303	43	36	44	49	47
AMSS	574	583	684	740	714	25	23	23	25	25

Fuente Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de las EHPM 2005-2009 de la DIGESTYC.

*Cantidad estimada en dólares de los Estados Unidos de América.

**Refleja el porcentaje de hogares en pobreza no la cantidad numérica de hogares.

Anexo 1.4: Mapa Nacional de Extrema Pobreza de El Salvador



Fuente: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL). Mapa de pobreza: política social y focalización. FISDL, 2005. p. 207.

Anexo 1.5: Los grupos económicos de El Salvador

Grupo económico	Familias vinculadas	Principales empresas
Grupo Cuscatlán	Entre los principales propietarios esta el señor Alfredo Cristiani. Entre las familias que tienen una presencia importante son la familia Llach, Baldochi Dueñas, Kriete, Murray Mesa, Mesa, De Sola, Salaverría y Hill.	De las 44 empresas que forman el Grupo Cuscatlán las más importantes son: <ul style="list-style-type: none"> • Inversiones Financieras Cuscatlán • Banco Cuscatlán • Grupo Financiero Cuscatlán • Tarjetas de Oro • Valores Cuscatlán

		<ul style="list-style-type: none"> • Corfinge • Factoraje Cuscatlán
Grupo Banagrícola	Las principales familias que lo integran son Baldochi Dueñas, Kriete Ávila, Dueñas, Palomo Déneke, Araujo Eserski, Schildknecht, Pacas Díaz y Cohen.	<p>De las 36 empresas que forman el Grupo Banagrícola las más importantes son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inversiones Financieras Banco Agrícola • Banco Agrícola Comercial • Banco Credomatic • Taca Internacional • Aeroman • Cemento Cessa • Ingenio Azucarero La Cabaña • Prestomar • Destilería Salvadoreña • Sociedad Bienes y Servicios • Aseguradora Agrícola Comercial, Asesuisa y Asesuisa Vida. • Confía y Crecer • Telecorporación Salvadoreña, Unión de Telecomunicaciones y Tele Vip • Unión de Exportadores • Telefónica Móviles Centroamericana • Cajas y Bolsas • Celpac • Summa Industrial • Industrias Topaz • Curtis Industrial
Grupo Banco Salvadoreño	Pertencientes a este grupo se encuentran las familias	De las 54 empresas que forman el Grupo Banco Salvadoreño las más importantes

	<p>Simán Jacir, Simán Siri, Salume, Zablah Touché y otras. Del total de las empresas, 26 están directamente vinculadas a la familia Simán, 6 a la familia Salume y 14 a la familia Zablah Touché.</p>	<p>son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inversiones Financieras Bancosal • Banco Salvadoreño • Salvadoreña de Valores • Almacenadora Salvadoreña • Internacional de Seguros, Seguros Universales y la Centroamericana. • Crecer
<p>Grupo Banco de Comercio</p>	<p>Las familias que lo representan son los Belismelis, Catani, Papini, Álvarez, Freund, Cohen, Sol, Escalante Sol, Quiñónez Sol, Palomo y otras.</p>	<p>De las 27 empresas que forman el Grupo Banco de Comercio las más importantes son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Corporación Banco • Inversiones Financieras • Banco de Comercio • Compañía General de Seguros y Seguros de personas • Implementos Agrícolas Centroamericanos • Corporación Industrial Centroamericana • Gases Industriales • Cemento Cessa • Oxígeno y Gases de El Salvador • Sabona • Almacenes Generales de Depósitos • Comercial Exportadora • Sensunapán • Sherwin Williams de Centroamérica • Freund

		<ul style="list-style-type: none"> • Compañía General de Equipos • Almacenedora Agrícola Industrial • General Automotriz y General de Vehículos.
Grupo AGRISAL	<p>Se creó a partir de la empresa cervecera fundada por Rafael Meza Ayau en el año 1906, la que después se pasó a llamar La Constancia. La familia Meza es la más importante de este grupo pues controla 16 de las 41 empresas del grupo, pero también pertenecen a este las familias Meza Ayau, Sol Meza, Meza Hill, Palomo, Quiñónez Meza y Álvarez Meza.</p>	<p>De las 41 empresas que forman el Grupo AGRISAL las más importantes son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Banco de América Central (Credomatic) • Banco UNO • Credomatic de El Salvador • Confía • Corporación Desarrollo S.A. • Zona Franca de Exportación El Pedregal • Cemento Cessa • Unión de Exportadores • Radisson Plaza • Plaza Mundo
Grupo Poma/Salaverrí a Prieto/Quirós/ Scotiabank	<p>La familia Poma controla 30 de las 55 empresas que integran este grupo.</p>	<p>De las 55 empresas que forman el Grupo Poma/Salaverría Prieto/Quirós/ Scotiabank las más importantes son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ahorromet • Ahorromet Valores • Banco Scotiabank • Didea • Repuestos Didea • Solaire • Unimetal

		<ul style="list-style-type: none"> • Poma Hermanos • Inversiones Roble • Metrocentro • Lexus • Autokia y Autofácil
Grupo de Sola		<ul style="list-style-type: none"> • AIG Unión y Desarrollo • AIG Seguro de Personas • Unión de Exportadores • Fabrica Oliva • Unisola • Inmobiliaria El Sitio • Homarca • Inversiones San Diego • Inversiones Bolívar • Bodegas Generales de Depósito
Grupo Hill/ Llach Hill		<ul style="list-style-type: none"> • Banco Scotiabank • AIG Unión y Desarrollo • Ahorromet Valores y Corporación de Desarrollo • Molinos de El Salvador • Bodegas Generales de Depósito • J. Hill y Compañía • Ricardo Hill y Cía., Harold Hill y Cía., Jaime A. Hill y Cía., Mathies Hill y Cía., e Inversiones Amela • Seguros Universales

Fuente: Elaboración propia con datos de Aguilar, J. V.: Los Más ricos de El Salvador: los grupos económicos de poder en El Salvador. Equipo Maíz, 2006. pp. 17-44

Véase también:

Internacionalización de la banca

Bancos	Familias Dueñas de Bancos	Comprado por	Porcentaje de Acciones	Monto de la Operación	Fecha Aproximada
Banco Salvador eño	Salume, Siman, Zablah, Daboud	Banistmo, a su vez comprado por HSBC	Más del 56%	\$130	Junio del 2006 y noviembre del 2006
Grupo Financiero Uno	---	CITIGROUP	Más del 50%	\$1400	Diciembre del 2006
Banco Cuscatlán	Cristiani, Llack, Hill, Salaverría	CITIGROUP	Más del 50%	\$1500	Diciembre del 2006
Banco Agrícola	Baldochi, Kriete, Palomo, Déneke, Eserski	Bancolombia	Más del 52.9%	\$900	Diciembre del 2006
Banco de Comercio	Belismelis, Cohen, Freund, Catani, Papini	Scotiabank	Más del 50%	\$128	Septiembre del 2004
Banco de América Central	Murray Mesa, Hill	General Electric	Más del 50%	---	Mayo del 2005

Fuente: Arias, S.: Atlas de la pobreza y la opulencia en El Salvador. Talleres gráficos UCA, 2010. p. 22

Anexo 1.6: Transnacionales más importantes radicadas en El Salvador

Sectores	Compradores	País de Origen
Sector Eléctrico	AES-Corporation	EE.UU.
	Pensilvania Power and Light (PPL)	EE.UU.
	Duke Energy y El Paso	EE.UU.
	Enel Group	Italia
Sector Distribuidor de petróleo	ESSO STANDARD OIL, S.A.	EE.UU.
	Distribuidora SHELL El Salvador S.A.	Holanda
	TEXACO CARIBBEAN, INC.	EE.UU.
	PUMA El Salvador, S.A. de C.V.	Inglaterra
Sector de Telecomunicaciones	CTE-Telecom, Claro	Francia-México
	Telefónica, Movistar	España
	Telemóvil, Tigo	EE.UU.
	Digicel	EE.UU.
Sector Financiero		
Banco Agrícola	Bancolombia	Colombia
Banco Cuscatlán	City	EE.UU.
Banco Salvadoreño	Banismo HSBC	Panamá
Banco de América Central	GE money	

Fuente: Fuente: Arias, S.: Atlas de la pobreza y la opulencia en El Salvador. Talleres gráficos UCA, 2010. pp. 111-112.

Anexo 2.1: Inversión Extranjera Directa IED (Millones US\$) en Centroamérica

Países	Monto de IED (Millones US\$)	
	2009	2010
Panamá	1773	2363
Costa Rica	1323	1412
Honduras	523	798
Guatemala	574	678
Nicaragua	434	508
El Salvador	431	89

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Anexo 3.1: Mecanismos de democracia directa a escala nacional en América Latina

País	Iniciativa popular legislativa		Plebiscito o referéndum		Revocatoria de mandato	
	Existe	Utilizado	Existe	Utilizado	Existe	Utilizado
Argentina	Si	No	Si	Si	No	No
Brasil	Si	No	Si	Si	No	No
Chile	No	No	Si	Si	No	No
Colombia	Si	Si	Si	No	Si	No
Ecuador	Si	No	Si	Si	No	No
Guatemala	Si	No	Si	Si	No	No
Panamá	No	No	Si	Si	Si	No
Perú	Si	No	Si	Si	No	No
Uruguay	Si	Si	Si	Si	No	No

Venezuela	Si	No	Si	Si	Si	No
El Salvador	No	No	Si	No	No	No
Nicaragua	Si	No	Si	No	No	No
Paraguay	Si	No	Si	No	No	No
Bolivia	No	No	No	No	No	No
Costa Rica	No	No	Si	No	No	No
Honduras	No	No	No	No	No	No
México	No	No	No	No	No	No
Rep. Dominicana	No	No	No	No	No	No

Fuente: Artiga-González, A.: Gobernabilidad y democracia en El Salvador: bases teóricas y metodológicas para su medición. UCA editores, 2007. p. 337

Anexo 3.2: Cooperación (Millones US\$) En El Salvador de posguerra 1992-2000.

Donantes	Años								
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Estados Unidos	240.0	822.0	151.0	120.0	75.0	91.0	45.6	54.6	72.2
Japón	11.3	20.8	25.2	48.8	70.4	68.3	40.7	53.0	66.9
Alemania	20.5	14.4	29.6	44.4	38.8	27.0	21.2	21.9	16.4
Comisión Europea	23.8	43.0	24.8	22.7	30.0	17.5	22.2	13.9	14.5
Países Bajos	8.6	7.1	7.7	8.6	8.0	8.5	9.5	3.7	2.8
Suecia	4.1	6.9	5.3	4.5	7.3	4.8	5.1	7.0	7.9

Canadá	4.1	3.0	2.6	2.9	6.4	8.2	.34	2.7	1.9
Italia	11.3	7.0	4.7	0.3	0.9	3.8	1.3	0.9	0.1
Noruega	4.8	3.6	2.0	2.1	3.3	2.3	2.1	1.7	1.2

Fuente: Netherlands Institute of International Relations. Democratic Transition in Post-Conflict El Salvador. The role of the International Community. Conflict Research Unit, 2004. p. 95.

Anexo 3.3: Cooperación (Millones US\$) concretada 2009-2010

Cooperante	Nombre de Proyecto	Monto de Proyecto	Sector	Unidad Ejecutora
FAO	Fortalecimiento de políticas de inocuidad de alimentos	\$0,04	Seguridad alimentaria	MAG
OEA-FEMCIDI	Promoción de capacidades emprendedoras para grupos de mayor vulnerabilidad social	\$0,08	Desarrollo y empleo productivo	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
	Programa de asistencia técnica en eficiencia energética para medianas y pequeñas empresas	\$0,09	Medio Ambiente	Centro Nacional de Producción más limpia
	Programa de sensibilización para favorecer la integración escolar de niños con discapacidad	\$0,11	Educación	FUNTER
	Desarrollo de capacidades locales para la conservación de	\$0,07	Desarrollo económico y Medio ambiente	SALVANATURA

	ecosistemas de Mesoamérica norte			
OIEA	Apoyo de un programa de supervisión del ambiente marino	\$0,32	Medio ambiente	UES
	Diagnósticos radiológicos en la red de hospitales nacionales de El Salvador	\$0,22	Salud	MSPAS/UES
PNUD	Programa vivienda y asentamientos urbanos productivos y sostenibles	\$8,50	Seguridad	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano/Alcaldías de Santa Tecla y San Salvador
	Asentamientos urbanos productivos, integrados y sostenibles (Agencias: ONU, HABITAT, ONUDI, PNUD)	\$5,20	Alivio a la pobreza	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano/Alcaldía de Santa Tecla
	Fortalecimiento del marco de las políticas nacionales para el logro de los objetivos del milenio	\$0,14	Objetivos del Milenio	PNUD
	One laptop per child	\$0,26	Educación	PNUD
	Un nuevo contrato social: Segunda generación de acuerdo para la gobernabilidad democrática en El Salvador	\$0,15	Gobernabilidad	PNUD

	Revisión sustantiva del programa de desarrollo humano y migraciones-coordinación interinstitucional	\$0,29	Capital Humano	PNUD/SALEX
UNCTAD	Apoyo a las políticas de defensa del consumidor	\$0,35	Gobernabilidad	Defensoría del consumidor

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria de Labores 2009-2010.

Anexo 3.4: Cooperación (Millones US\$) concretada 2007-2010

Períodos	Organismos	Cooperación multilateral
2007-2008	PNUD	6,356,493
2008-2009	PNUD	15,823,619
	FAO	1,834,166
	OIEA	823,520
2009-2010	PNUD	19,910,000
	OIEA	900,000
	OEA-FEMCIDI	540,000
	UNCTAD	350,000
	FAO	40,000

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de labores del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2007-2010.

BIBLIOGRAFIA

Autores:

- 1- Arias, S.: Atlas de la pobreza y la opulencia en El Salvador. Talleres gráficos UCA. San Salvador, El Salvador, 2010.
- 2- Artiga-González, A.: *Gobernabilidad y democracia en El Salvador: bases teóricas y metodológicas para su medición*. UCA Editores, San Salvador, El Salvador, 2007.
- 3- Halliday, F.: *Las Relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Los libros de la catarata, España, 2002.
- 4- Aghon, G.; Albuquerque F.; Cortes, P.: *Desarrollo económico local y descentralización en América latina: un análisis comparativo*. CEPAL, Santiago de Chile, 2001.
- 5- Aguilar, J. V.: *Los Más ricos de El Salvador: Los grupos económicos de poder en El Salvador*. Equipo Maíz, San Salvador, El Salvador, 2006.
- 6- Briones, C.; Ramos, C. G.: *Economía, gobernabilidad y democracia en El Salvador*. FLACSO, San Salvador, El Salvador, 1995.
- 7- Camou, A.: Los desafíos de la gobernabilidad. FLACSO, Plaza y Valdés, México, 2001.
- 8- Castaneda Espinoza, J. J.; Cea Rivera, J. O.: *Gobernabilidad y sistema de partidos en El Salvador*. San Salvador, El Salvador, 1999.
- 9- Córdova, M. R.; Cruz, J. M.; Seligson, M. A.: *Cultura política de la democracia en El Salvador, 2008: el impacto de la gobernabilidad*. Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Universidad de Vanderbilt, San Salvador, El Salvador, 2008.
- 10- Cunill G. N.: *Participación ciudadana y desarrollo local en Centroamérica*. FUNDANGO, San Salvador, El Salvador, 2003.
- 11- Dougherty, J. E.; Pfaltzgraff, R. L.: *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1993.
- 12- Easton, D.: *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.
- 13- George, S.: *Informe Lugano*. Icaria, Barcelona, España, 2002.

14- Halliday, F.: Las Relaciones internacionales en un mundo en transformación. Los libros de la catarata, España, 2002.

15- Monge, N. A; Rodríguez, C. A.: Crecimiento económico en El Salvador. Pennsylvania State University–FUSADES, Pennsylvania, USA, 2008.

16- Osmańczyk, E. J.: Enciclopedia mundial de relaciones internacionales y Naciones Unidas. Fondo de Cultura Económica, México, 1976.

17- Peschard, J.: La cultura política democrática. Instituto Federal Electoral, Mexico, 1997.

18- Ramos, C. G.: El Salvador: en el incierto camino de la gobernabilidad democrática. FLACSO, San Salvador, El Salvador, 1996.

19- Vega, L.; Amaya, P.: Pobreza y exclusión en El Salvador. Fundación Friedrich Ebert, San Salvador, El Salvador, 2008.

Instituciones:

1- Alternativa Social para el Desarrollo (ISD). *Informe de monitoreo de transparencia al primer año de gestión del gobierno del presidente Mauricio Funes*. ISD, San Salvador, El Salvador 2010.

2- Banco Mundial. Informe sobre Seguimiento Mundial 2009. Banco Mundial, Washington, DC, 2009.

3- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL). Mapa de pobreza: política social y focalización. FISDL, 2005. p. 33.

4- Fundación Salvadoreña para El Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Primer año de gobierno de Presidente Funes. *Apreciación General*. Departamento de Estudios Políticos (DEP), San Salvador, El Salvador, 2010.

5- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP): Encuesta de evaluación del gobierno de Antonio Saca, Asamblea Legislativa y alcaldías y expectativas hacia el nuevo gobierno: consulta de opinión pública de Mayo de 2009. IUDOP, San Salvador, El Salvador, 2009.

6- Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP): Encuesta de evaluación de los

primeros cien días de gobierno de Mauricio Funes: consulta de opinión pública de Agosto de 2009. IUDOP, San Salvador, El Salvador, 2009.

7- La Prensa Gráfica. Entrevista a Medardo González por Amílcar Mejía. La Prensa Gráfica, miércoles 6 de octubre de 2010. pp. 22-23.

8- Ministerio de Relaciones Exteriores República de El Salvador. Memoria de Labores 2007-2008.

9- Ministerio de Relaciones Exteriores República de El Salvador. *Memoria de Labores 2008-2009*.

10- Ministerio de Relaciones Exteriores República de El Salvador. *Memoria de Labores 2009-2010*.

11- Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, ONUSAL.: Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, San Salvador, El Salvador, 1992.

12- Netherlands Institute of International Relations. Democratic Transition in Post-Conflict El Salvador. The role of the International Community. Conflict Research Unit, 2004.

13- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Buen Provecho: El ring político se hace mesa. El Faro, San Salvador, 2007.

14- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Trayectorias hacia el cumplimiento de los ODM en El Salvador. PNUD, San Salvador, El Salvador, 2007.

15- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Informe sobre el Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008, El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo. PNUD, San Salvador, El Salvador, 2008.

16- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá. PNUD, San José, Costa Rica, 2003.

17- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): El Salvador. El camino hacia un nuevo ciclo político: Escenarios de gobernabilidad 2009-2010. PNUD, San Salvador, El Salvador, 2009.

18- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. PNUD, San José, Costa Rica, 2010.

19- Secretaría Técnica de la Presidencia. Plan quinquenal de desarrollo: 2010-2014. San Salvador, El Salvador, 2010.

Sitios Web:

1- Agencia Latinoamericana de Información. Discurso de Mauricio Funes pronunciado la noche del 15 de marzo. www.alainet.org/active/29443&lang=es. Consultada el 28 de Octubre de 2010.

2- Baldinelli, E.: Latinoamerica gira hacia la izquierda. www.unc.edu/depts/diplomat/item/2005/0406/bald/baldinelli_april.html. Consultada el 20 de Octubre de 2010.

3- Banco Central de Reserva (BCR). Boletín Estadístico Mensual. Octubre 2009. www.bcr.gob.sv/?cat=1028&name=Publicaciones Estadísticas&lang=es. Consultada el 01 de Noviembre de 2010.

4- Banco Central de Reserva (BCR). Boletín Estadístico Mensual. Octubre 2009. www.bcr.gob.sv/?cat=1028&name=Publicaciones Estadísticas&lang=es. Consultada el 01 de Noviembre de 2010.

5- Diario Colatino. *La consulta popular de Zacatecoluca, una experiencia singular*. [/www.diariocolatino.com/es/20100129/editorial/76264/](http://www.diariocolatino.com/es/20100129/editorial/76264/) Consultada el 11 de julio de 2011.

5- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A toda marcha va la integración centroamericana. www.iadb.org/articulos/2010-07/spanish/a-toda-marcha-va-la-integracion-centroamericana-7510.html Consultada el 01 de Noviembre de 2010.

6- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El desafío de los desastres naturales en América Latina y el Caribe. Plan de Acción del Banco Interamericano de Desarrollo. http://www.iadb.org/publications/search.cfm?query=&context=&filter=Publicationstype%3D%3DNotas%20T%C3%A9cnicas--TN%0Apublication_topic%3D%3DDesastres%20naturales--NADI&lang=es Consultada el 01 de Noviembre de 2010.

7- Diario El país. Funes anuncia que gobernará El Salvador con el modelo político de Lula y Obama. www.elpais.com/articulo/internacional/Funes/anuncia/gobernara/Salvador/modelo/politico/Lula/Obama/elpepiint/20090602elpepiint_11/Tes. Consultada el 05 de noviembre de 2010.

8- Diario El país. Tribuna: Laura Chinchilla. Desarrollo Humano y Desigualdad
www.elpais.com/articulo/internacional/Desarrollo/Humano/Desigualdad/elpepuint/20100723elpepuint_8/Tes. Consultada el 05 de noviembre de 2010.

9- Diario El país. Tribuna: Francis Fukuyama. Un contrato social amplio
www.elpais.com/articulo/internacional/contrato/social/amplio/elpepuint/20100720elpepuint_5/Tes. Consultada el 05 de noviembre de 2010.

10- El Diario de Hoy. Funes dice que el país no se sumará al ALBA.
www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=4323228.
Consultada el 29 de Octubre de 2010.

11- El Diario de Hoy. Ola de asesinatos en El Salvador.
www.elpais.com/articulo/internacional/Ola/asesinatos/Salvador/elpepuint/20090916elpepuint_2/Tes. Consultada el 29 de Octubre de 2010.

12- El Diario de Hoy. Funes: "FF.AA. deben luchar contra crimen organizado."
www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=3707203.
Consultada el 29 de Octubre de 2010.

13- Diario El país. El Salvador recurre al Ejército para frenar la violencia.
http://www.elpais.com/articulo/internacional/Salvador/recurre/Ejercito/frenar/violencia/elpepuint/20091106elpepuint_3/Tes. Consultada el 05 de noviembre de 2010.

14- El Diario de Hoy. El FMLN cuestiona el papel del Ejército.
www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=4748486.
Consultada el 29 de Octubre de 2010.

15- El Diario de Hoy. Capacitan a oficiales del ejército en derechos humanos.
www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=8613&idArt=4507229.
Consultada el 29 de Octubre de 2010.

16- ECA (Estudios Centroamericanos) El Salvador. El gobierno de unidad nacional deseable.
http://www.uca.edu.sv/publica/ued/eca-proceso/ecas_anter/eca671. Pp. 8-9.
Consultada el 17 de Octubre de 2010.

17- El Faro. Asamblea le aprueba a Funes \$315 millones en préstamos.
www.elfaro.net/es/201010/noticias/2656/ Consultada el 30 de Octubre de 2010.

- 18- El Faro. Funes cumple primer año con una oposición que le aplaude. www.elfaro.net/es/201006/noticias/1842/. Consultada el 30 de Octubre de 2010.
- 19- El Faro. Sin castigo quienes sean condenados con Ley Antipandillas. www.elfaro.net/es/201009/noticias/2563/. Consultada el 30 de Octubre de 2010.
- 20- El Faro. 2009 el año más violento desde 1992. www.elfaro.net/es/201001/noticias/820/. Consultada el 30 de Octubre de 2010.
- 21- El Faro. J.P. Morgan pronostica que economía caerá -0.5% en 2009. archivo.elfaro.net/secciones/Noticias/20090223/noticias6_20090223.asp. Consultada el 30 de Octubre de 2010.
- 22- El mundo.es. Mauricio Funes asume el mando de El Salvador en un relevo lleno de desafíos. www.elmundo.es/elmundo/2009/06/01/internacional/1243871024.html. Consultada el 30 de Octubre de 2010.
- 23- Fundación Salvadoreña para El Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Informe de coyuntura I trimestre de 2010. www.fusades.org/index.php?cat=1352&lang=es&title=Informe%20de%20Coyuntura. Consultada el 17 de Octubre de 2010. Consultada el 16 de Octubre de 2010.
- 24- Funes Cartagena, M.: *Cambio en El Salvador para vivir mejor: Programa de Gobierno 2009-2014* www.sanchezceren.com/descargas/Programa_de_Gobierno_FMLN.pdf Consultada el 30 de Octubre de 2010.
- 25- La Prensa Gráfica. Funes presenta plan anticrisis. www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/40639-funes-presenta-plan-anticrisis.html. Consultada el 10 de noviembre de 2010.
- 26- La Prensa Gráfica. Invertirán \$232.5 mill en programa de vivienda social. www.laprensagrafica.com/economia/nacional/47246-invertiran-2325-mill-en-programa-de-vivienda-social.html. Consultada el 10 de noviembre de 2010.
- 27- La Prensa Gráfica. Funes afirma su distancia con el FMLN. www.laprensagrafica.com/lo-del-dia-edi/141408-funes-afirma-su-distancia-con-el-fmln-.html. Consultada el 10 de noviembre de 2010.
- 28- La Prensa Gráfica. Proyectos de Funes tardan en despegar. www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=4511834. Consultada el 10 de noviembre de 2010.

29- Presidencia de la República de El Salvador. Discurso de Relanzamiento del programa Casa para Todos.
www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/discursos/discursos/item/711-relanzamiento-del-programa-casa-para-todos. Consultada el 10 de noviembre de 2010.

30- Presidencia de la República de El Salvador. Presidente de la República Mauricio Funes Oficializa entrega de paquetes escolares.
www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/310-presidente-de-la-republica-mauricio-funes-oficializa-entrega-de-paquetes-escolares. Consultada el 10 de noviembre de 2010.

31- Presidencia de la República de El Salvador. Presidente de la República, Mauricio Funes, Oficializa Sistema Nacional Integrado de Salud.
www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/728-presidente-de-la-republica-mauricio-funes-oficializa-sistema-nacional-integrado-de-salud. Consultada el 10 de noviembre de 2010.

32- Presidencia de la República de El Salvador. Informe de labores del señor Presidente de la República ante la Asamblea Legislativa con motivo de su primer año de gobierno.
www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/discursos/discursos/item/631-informe-de-labores-del-señor-presidente-de-la-republica-ante-la-asamblea-legislativa-con-motivo-de-su-primer-año-de-gobierno. Consultada el 10 de noviembre de 2010.

33- Saca, A.: 2004-2009 País Seguro: Plan de Gobierno
www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/.../Plan%20Pais%20Seguro.pdf Consultada el sábado 06 de marzo de 2010.

34- Sistema de Integración Centroamericana. www.sica.int/ Consultada el lunes 15 de agosto de 2011.