

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



TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

**PERSPECTIVAS DE DESARROLLO Y GOBERNABILIDAD
ECONÓMICA – SOCIAL EN EL SALVADOR ANTE LA RELACIÓN
DEPENDIENTE CON ESTADOS UNIDOS
A PARTIR DE 2000**

PRESENTADO POR:

Martha María Portillo Rodríguez

Daniel Alexander Gutiérrez Hernández

PARA OPTAR AL GRADO:

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

San Salvador, El Salvador, Martes 30 de Octubre de 2007

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

RECTOR:

Msc. Rufino Antonio Quezada Sánchez

VICE RECTOR ACADÉMICO:

Arq. Miguel Ángel Pérez Ramos

VICE RECTOR ADMINISTRATIVO:

Lic. Oscar Noe Navarrete Romero

SECRETARIO GENERAL:

Lic. Douglas Vladimir Alfaro

FISCAL GENERAL:

Dr. René Medecadel Perla Jiménez

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO:

Dr. José Humberto Morales

VICE DECANO:

Msc. Oscar Mauricio Duarte Granados

SECRETARIO:

Lic. Francisco Alberto Granados

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTOR DE LA ESCUELA:

Lic. Jorge Alberto Aranda

DIRECTOR DEL PROCESO DE GRADUACIÓN:

Lic. Efraín Jovel Reyes

Índice General

Índice General	i
Índice de Siglas	iv
Introducción General	vii - xvi
Capítulo I. Perspectivas sobre el desarrollo en El Salvador	1
1.1 Análisis del Consenso de Washington de 1989; una retrospectiva actual	2
Las formulaciones del Consenso de Washington	3
Opinión de Joseph E. Stiglitz sobre El Consenso de Washington	10
1.2 Panorama Económico y Social de El Salvador 2000-2007	12
1.2.1 Canasta Básica Alimenticia (CBA)	13
1.2.2 La Pobreza	16
1.2.3 La Educación	21
1.2.4 Empleo y desempleo	26
1.2.5 Salarios	29
1.2.6 Vivienda	31
1.3 La Dolarización y sus Efectos en la Economía Salvadoreña	34
1.3.1 Concepto y tipología del proceso de dolarización	35
1.3.2 El camino hacia la dolarización oficial	36
1.3.2.1 Evolución del sistema financiero	37
1.3.2.2 Ley de Integración Monetaria (LIM)	38
1.3.3 Resultados de la dolarización en la sociedad y economía salvadoreña	45
1.3.3.1 Producto Interno Bruto	46
a) Las Importaciones y los costos de transacciones	47
b) Exportaciones y competencia	48
1.3.3.2 Tasa de Interés	49
1.3.3.3 La política de Empleo	50
1.3.3.4 La inflación en el país	51
a. Devaluación - Sobrevaluación	52
b. Saldo de la Deuda externa y el problema del Riesgo País	53

1.4 El rol de las remesas en economía salvadoreña	55
Antecedentes	56
Las Remesas en la coyuntura actual	58
i. Crecimiento Económico	59
ii. Remesas, desigualdad y disminución de la pobreza	60
iii. Las remesas ayudan en el financiamiento del desarrollo local	62
iv. Efectos negativos de las remesas al Capital Humano	63
Capítulo II. El Desarrollo: Motor de la Gobernabilidad del país	66
2.1 Aportaciones al concepto de gobernabilidad	67
2.1.1 Marie Claude Smouts	68
El contraste de la gobernabilidad con el gobierno global	69
Elementos constitutivos de la gobernabilidad	70
2.1.2 Comisión Trilateral	73
Contexto	
Percepción de la Gobernabilidad y principales supuestos	74
La interdependencia en la óptica de la Comisión	76
Las verdades del Informe Crisis de la Democracia	77
2.1.3 Cynthia Hewitt Alcántara	79
Consideraciones sobre la Gobernabilidad	80
2.1.4 Kati Griffith y Luis Armando González	82
2.2 La gobernabilidad en El Salvador	85
2.2.1 La tercera gestión de ARENA	86
2.2.1.1 Presupuestos Subyacentes no implícitos al proceso de toma de decisiones	
Terremotos	
Ataque Terrorista	87
Enfermedades Epidémicas	
Lluvias y Sequías	88
Los precios del petróleo	89
2.2.1.2 El proceso de toma de decisiones y el trazado de políticas	90
Deficiencias económicas del mercado	
La corrupción en la nación	92
Los vetos del presidente Flores	94
Tratado de Libre Comercio, proceso excluyente y elitista	99

2.2.2 La administración de Elías Antonio Saca 2004 – 2007	102
Proyectos Sociales	
Tropas Salvadoreñas en Irak	104
Tratado de Protección Temporal	
Fraudes Económicos y Desastres naturales	
2.3 Conclusiones sobre el contexto de la relación EUA y El Salvador	105
Conclusión General	117
Bibliografía General	121
Índice de Cuadros, Gráficas y Tablas	
Cuadros	
Cuadro 1: Resumen de Privatizaciones en El Salvador	8
Cuadro 2: Fases de La Reforma Educativa en El Salvador 1994-2002	23
Gráficas	
Gráfico 1: Producto Interno Bruto Variación Anual	46
Gráfico 2: Tasas de Interés en Dólares porcentajes TIBP Variación Anual	50
Gráfico 3: Índice de Precios al Consumidor Porcentaje Variación Anual	53
Gráfico 4: Saldo de la Deuda Externa en millones de dólares Variación Anual	54
Gráfico 5: Destino de las Remesas Familiares porcentajes	61
Tablas	
Tabla 1: Canasta básica de alimentos diarios por persona, según área urbana y rural (en gramos)	14
Tabla 2: Costo de la Vida, CBA 2000 – 2007	15
Tabla 3: El Salvador: Nivel de Pobreza	18
Tabla 4: Metas del Sector Educativo 2000 – 2005 (porcentajes)	22
Tabla 5: El Salvador: Indicadores de precariedad en el empleo (Área Urbana porcentaje de ocupados)	28
Tabla 6: Variaciones anuales del salario mínimo nominal de la zona urbana y rural, y del costo de la canasta de mercado entre 2000 y julio de 2007 (en dólares)	127
Tabla 7: Balanza Comercial de El Salvador cifras anuales netas	47
Tabla 8: Remesas Familiares en millones de dólares 1980 – 2000	56
Tabla 9: Remesas Familiares en millones de dólares 2000 – 2006	59

Índice de Siglas

ACE Asociación Comunal para la Educación
ANDA Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANEP Asociación Nacional de la Empresa Privada
ARENA Alianza Republicana Nacionalista
ANTEL Asociación Nacional de Telecomunicaciones
BCR Banco Central de Reserva
BFA Banco de Fomento Agropecuario
BID Banco Interamericano de Desarrollo
BM Banco Mundial
CBA Canasta Básica Alimenticia
CDE Consejo Directivo Escolar
CEL Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica de El Salvador
CIA Agencia Central de Inteligencia
CIDAI Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación
CLEA Compañía de Luz Eléctrica de Ahuachapán
CLES Compañía de Luz Eléctrica de Sonsonete
CLESA Compañía de Luz eléctrica de Santa Ana
CONACYT Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CSJ Corte Suprema de Justicia
CW Consenso de Washington
DEL SUR Compañía de Luz Eléctrica de San Salvador
DEUSEM Distribuidora Eléctrica de Usulután
DGACE Dirección General de Atención a las Comunidades en el Exterior
DGSE Dirección General del Servicio Exterior
DIGESTYC Dirección General de Estadísticas y Censos
EEUU, EUA Estados Unidos
EDUCO Programa Educación con Participación de la Comunidad
FEDEFUT Federación Salvadoreña de Fútbol
FEPADE Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
FESPAD Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho

FISDL Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMI Fondo Monetario Internacional
FMLN Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FODES Ley de Fomento al Desarrollo Económico y Social de los Municipios
FOSAFFI Fondo y Fortalecimiento Financiero
FOVIAL Fondo de Conservación Vial
FUNDE Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
G7, G8 Grupo de los siete países más industrializados del mundo más uno
GATT Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles traducido al español
ICC Iniciativa de la Cuenca y el Caribe
IGD Instituto de Garantía de Depósitos
IRA Instituto Regulador de Abastecimiento
ISSS Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IVA Impuesto al Valor Agregado
KGB Comité para la Seguridad del Estado traducido al español
LIM Ley de Integración Monetaria
LOBCR Ley Orgánica del Banco Central de Reserva
MINED Ministerio de Educación de El Salvador
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA Organización de Estados Americanos
OEI Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
ONU Organización de las Naciones Unidas
ONUSAL Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador
OPEP Organización de Países Exportadores de Petróleo
OTAN Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAES Prueba de Egresados de Educación Media de El Salvador
PIB Producto Interno Bruto
PNC Policía Nacional Civil
PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PYMES Micro, Pequeña y Mediana Empresa
SABE Proyecto “Solidificación del Alcance de la Educación Básica” de USAID

SIMETRIS Sindicato de Médicos y Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social

STISS Sindicato de Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social

TLC Tratado de Libre Comercio

TPS Programa de Protección Temporal

UCA Universidad Centroamericana José Simeón Cañas

UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

USAID, AID Agencia de Cooperación para el Desarrollo de los Estados Unidos

VMVDU Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

Introducción General

El Salvador durante las últimas décadas del siglo XX y principios del nuevo siglo, ha sufrido cambios políticos, sociales y económicos, sin soslayar lo importante de los acontecimientos anteriores (dictaduras, golpes de estado y otros), períodos que definitivamente marcaron los cambios producidos. De igual manera, sería un error no vincular el ámbito internacional dentro de ellos; aunque, sin duda alguna Estados Unidos jugó y continúa siendo un actor categórico en la evolución del contexto salvadoreño.

Entonces, será importante denotar cuál ha sido la evolución de las políticas de desarrollo económicas – sociales implementadas en El Salvador; además, cómo ellas han afectado la gobernabilidad del país, sobre la base de la relación con Estados Unidos a partir de 2000.

Con respecto a lo anterior, se puede aseverar que en El Salvador no hay evolución en términos de desarrollo, sino crecimiento económico relacionado a la implementación del Consenso, dirigido a puntos específicos y vitales de la economía; en consecuencia, se produjeron efectos negativos para el bienestar social de los salvadoreños, afectados en sus necesidades básicas de subsistencia, solamente sufragados y equilibrados por las remesas familiares. Además, es necesario enfatizar que el desarrollo ha diezmado la gobernabilidad del país convirtiéndolo en un término mal ilustrado, generando decisiones para los intereses internos y externos (capitalistas), esto explicado a través del autoritarismo de la gestión de Francisco Flores y la relativa importancia al bienestar social que adjudica la administración saca, todo ello, transforma la relación con EUA en alienación, ubicando los temas migración y cooperación como ataduras centrales.

Por lo tanto, de lo escrito en los párrafos anteriores cabe señalar que la exposición a realizar pretende de forma general establecer la evolución de las políticas económicas - sociales implementadas en el país y la incidencia en la gobernabilidad, sobre la base de la relación con Estados Unidos a partir de 2000.

Ahora que se ha establecido el cuerpo de trabajo o esquema general de estudio, sin duda alguna hay que denotar los esfuerzos que preceden el actual escrito, fundamentalmente de los organismos internacionales que tienen la versión oficial de los hechos, con detalle la

dinámica del desarrollo y la gobernabilidad como puntos referentes de la coyuntura política, económica y social de los países pobres. Cabe resaltar que existen pocas aportaciones que puntualicen en el entorno salvadoreño.

Banco Interamericano de Desarrollo BID. En su estudio la experiencia de crecimiento económico en El Salvador durante el siglo XX, realiza un análisis sobre el desempeño del país, que ha atravesado varias etapas. Al respecto hace su comentario, en un primer momento sobre lo considerablemente afectado que vivió el país con el impacto del conflicto bélico interno en la década de los ochenta. La segunda etapa estuvo marcada fundamentalmente a partir de 1989; así como la fase final de las negociaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla, adoptando un amplio conjunto de políticas económicas orientadas a impulsar una economía de mercado en términos de, desregulación económica, liberalización comercial, privatización de activos estatales y reforma del sistema de previsión social.

A su vez, éste cambio fue dividido en dos fases; es decir, la primera fase buscó estabilizar la economía a través de una combinación de políticas macroeconómicas e incentivos microeconómicos para la recuperación del crecimiento. Las principales reformas adoptadas fueron la eliminación de los controles de los precios, la reducción de los aranceles y barreras al comercio exterior, la liberalización del tipo de cambio y de las tasas de interés y la privatización del sistema bancario.

La segunda fase fue a partir de 1995 enfatizando en la desregulación y privatización de los sectores de electricidad y telecomunicaciones, la reforma del sistema de pensiones y la profundización de las reformas al sistema financiero.

Los resultados de dichas fases fueron muy visibles y categóricos, ya que la primera fase significó un período de bonanza, reflejado principalmente en la segunda posición que alcanzó la economía salvadoreña en tasas de crecimiento a nivel de Latinoamérica y cuarto en términos per cápita, acorde a la descripción del mismo estudio.

El cambio fue reflejo del auge de la demanda de bienes de consumo durables, vehículos y bienes raíces; además, alimentado por un aumento al acceso del crédito bancario, la repatriación de capitales y, sobre todo, el incremento de los flujos de remesas enviadas por los salvadoreños residentes en el exterior, fundamentalmente en Estados Unidos. Mientras que, la segunda fase es recordada por la marcada desaceleración de la dinámica de crecimiento, dejando cifras de un quinto lugar entre los 5 países centroamericanos y un décimo tercero entre veinte economías latinoamericanas. Adicionalmente, ésto se retroalimentó por los crecientes desequilibrios fiscales, mientras que el sector externo fue incapaz de sobreponerse a precios internacionales adversos y pérdidas de competitividad, al tiempo que el déficit de la balanza comercial se amplió hasta alcanzar proporciones superiores al 20% del PIB en años recientes (Carlos Acevedo 2003).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. En sus informes anuales del 2001 y 2002 hace reseña a los temas del desarrollo y gobernabilidad, tomando como base los objetivos del milenio que se establecieron en el seno de la ONU en el año 2000, en ocasión de la histórica Cumbre del Milenio.

Ahí, se definieron temas de agenda muy relevantes como son: a) lograr una mundialización más inclusiva; b) la aprobación de un conjunto de metas y datos básicos de referencia para la medición del progreso en cuanto a abordar la pobreza, la enfermedad, el hambre y otros retos fundamentales del desarrollo. Dicha declaración planteó una amplia visión de cómo lograr las metas propuestas, haciendo mayor hincapié en los derechos humanos, la gobernabilidad eficaz y la democracia.

Para sostener éste proceso, el PNUD en el 2001 concentró el enfoque de sus políticas primordiales en seis esferas temáticas de su práctica, seleccionadas sobre la base de la demanda de los países en desarrollo; es así que sobresalen: la estrategia de reducción de la pobreza, gobernabilidad democrática, energía sostenible y medio ambiente, prevención de crisis y recuperación, -para responder a los nuevos retos y oportunidades- la lucha contra el VIH / SIDA, e iniciativas para aprovechar en pro del desarrollo el poder de la revolución tecnológica de la información y las comunicaciones (Mark Malloch Brown 2001), esto se mantiene hasta la actualidad y finaliza en el 2015.

No muy diferente a lo que se planteó en el informe del 2001, se llevo a cabo en el informe del 2002, donde el objetivo principal descansa en la consolidación de reformas propuestas a las seis esferas de trabajo. Ofreciendo así, una combinación de confianza y poder de convocación únicos, derivado principalmente de la nueva configuración del PNUD y sus sedes en más de 130 países. Configuración enfocada en la capacidad acrecentada para brindar a los países acceso a recursos, conocimientos especializados y experiencia de la organización. Los resultados de mayor importancia pueden ser palpables por la capacidad para prestar servicios y ejecutar programas de desarrollo avanzados supervisados y medidos mediante un pionero sistema de gestión basado en la obtención de resultados, explicado principalmente por el liderazgo en el reclamo de mejores políticas públicas en temas que van desde la gobernabilidad democrática a la energía sostenible, en última instancia, en el aumento de la ayuda a los países para que se doten de su propia capacidad y asumir la gestión de los temas del desarrollo (Mark Malloch Brown 2002).

Ya que se tiene un panorama sobre el pensamiento de otros autores al respecto de la temática en cuestión; también, será necesario tener presente un mapa teórico que encauce la dinámica del contexto propuesto, por lo que el *Enfoque sobre el Desarrollo y la Gobernabilidad en las relaciones internacionales* de construcción propia, intenta acercar las posiciones contrarias que por concepto implican el desarrollo y gobernabilidad, vinculándolos en tres premisas básicas. La primera entiende al desarrollo como parte del proceso sistémico internacional, atendiendo ideas o supuestos de la teoría de los sistemas; la segunda premisa se fundamenta en la comprensión de la gobernabilidad como un hecho natural o lógico de la dinámica del trazado de políticas y la toma de decisiones, explicado por la recolección de algunos supuestos de la teoría de la toma de decisiones en las relaciones internacionales; mientras que la tercera, se ocupa de analizar la dicotomía práctica y conceptual evidente entre el desarrollo y la gobernabilidad, factor determinante en las relaciones que sostienen los países del orbe, especialmente entre países con capacidades y realidades desiguales, todo ello con la base teórica de supuestos que son extraídos de las teorías de sistema y toma de decisiones.

Siendo más puntual con lo que se plantea, se tiene que la primera premisa basa su teoría en que el desarrollo debe ser entendido como parte del sistema. Según la teoría de los sistemas, se debe entender al sistema como un conjunto de afirmaciones acerca de las

relaciones entre variables independientes y dependientes en las cuales los cambios en una o más variables están acompañadas o seguidas por cambios en otras variables o combinaciones de variables; en palabras de Anatol Rapoport “como un todo que funciona en virtud de la interdependencia de sus partes” (Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales, James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff).

Por lo tanto, el desarrollo desde ésta perspectiva se centra en una connotación de cambios que deben ser realizados por los países alineados al sistema capitalista; como hecho concreto y objeto de estudio está el Consenso de Washington de 1989, que desde su creación ha tenido la finalidad de profundizar el proceso de crecimiento económico e industrial, derivando así de tal acumulación el bienestar social de la población, al mejor estilo del liberalismo económico o la famosa mano invisible (Adam Smith 1723-1790).

Contrario a las primeras ideas de Adam Smith* o David Ricardo† acerca del desarrollo o la política económica‡, en la actualidad hay muchos teóricos que explican el concepto y la práctica de desarrollo como una simbiosis entre crecimiento económico y bienestar social; es decir la capacidad que tienen los países para amalgamar ambos elementos en beneficio de su población, una descripción muy acertada y que a través de ella se intenta comprobar la evolución del desarrollo en los países pobres, para el caso El Salvador.

Mientras que la segunda premisa, entiende a la gobernabilidad como un proceso lógico y natural de toma de decisiones y trazado de políticas, por lo que su fundamento descansa sobre la idea que las decisiones políticas a menudo están dictadas por los presupuestos

* Adam Smith (1723-1790) fue un filósofo y economista escocés, el representante más conocido de lo que se dió en llamar la Ilustración Escocesa, conocido principalmente por su obra *La riqueza de las naciones*.

† David Ricardo (1772-1823), Economista británico, de origen judío; fue uno de los miembros más importantes de la escuela clásica de economía política. Su lógica rigurosa y la búsqueda de la verdad objetiva han sido la base de las tentativas del neoliberalismo y de los análisis de Marx acerca del capitalismo. Expuso sus teorías en la obra "Principios de Economía Política".

‡ Según la tesis central de *La riqueza de las naciones*, la clave del bienestar social está en el crecimiento económico, que se potencia a través de la división del trabajo, y ésta a su vez, se profundiza a medida que se amplía la extensión de los mercados y por ende la especialización. Una particularidad de la obra es el planteo de que, gracias a la apelación al egoísmo de los demás se logra el bienestar general. Ésto es muchas veces interpretado de forma imprecisa como que simplemente el egoísmo lleva al bienestar general. Sin embargo, pasajes tanto de esta obra como de *los sentimientos morales* dejan en claro que la empatía con el egoísmo del otro y el reconocimiento de sus necesidades es la mejor forma de satisfacer las necesidades propias.

subyacentes del encargado de trazar las políticas, tomando en cuenta para ello que si bien esos presupuestos pueden estar sólo nombrados o quizás ni siquiera reconocidos como tales. En razón de ello, se trae a mención el concepto de gobernabilidad que en el sentido estricto y antiguo se refiere al ejercicio de la autoridad dentro de una determinada esfera[§], que acto seguido no contraviene las potestades de la teoría cuando habla de presupuestos subyacentes, pero sí limita.

Sin embargo, la evolución de la historia, el pensamiento y las naciones han permitido crear nuevas concepciones que explican las implicaciones directas del concepto, y lo determina como crear consenso, u obtener el consentimiento o aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses atendiendo a problemas de orden público como son la eficacia y la legitimidad (Cynthia Hewitt de Alcántara, Usos y Abusos del Concepto Gobernabilidad). Visto así el término, hay más que debatir acerca de los presupuestos subyacentes, ya que indica no una generalidad como lo es la simple práctica de ejercer autoridad, sino que van inmersos otros elementos que determinan la participación y la planificación de políticas eficaces. Y en el caso de la tercera premisa, se enfoca en el estudio de la dicotomía práctica y conceptual de los términos desarrollo y gobernabilidad en el ámbito de las relaciones internacionales que sostienen los países. Se extraen supuestos relativos a los cuales el análisis de sistemas describe como estudios de costo y eficiencia, elementos de gran importancia que abonarán de gran manera a analizar la relación entre EUA y El Salvador, ya sea beneficiosa o costosa. Así también, un examen sistemático de los presupuestos que guían a los encargados de formular políticas importantes, tal y como lo establece la teoría de la toma de decisiones, será de gran relevancia para entender el porque de las decisiones y en qué términos El Salvador tiene una relación desigual con Estados Unidos.

Entonces se tiene, que El Salvador después del conflicto bélico interno vivido en la década de los ochenta, ha promovido una serie de reformas que tenían como objetivo maximizar las capacidades y lograr el desarrollo; en otras palabras, hay que referirse al Consenso de Washington de 1989^{**}. Éste paquete de medidas se basa en diez lineamientos que impulsan el crecimiento económico.

[§] Concepto derivado de la palabra anglosajona *Governance*

Muchos de los instrumentos del Consenso fueron bien acogidos por el gobierno salvadoreño, para poder impulsar una serie proyectos con los organismos financieros internacionales y por supuesto mejorar las condiciones de estabilidad económica. Sin lugar a duda la alineación al sistema capitalista o a las políticas estadounidenses por parte del gobierno salvadoreño, proporcionaron tal adopción, reformas que dejan en claro la posición ante el mundo y la relación que conserva con EUA.

Si bien es cierto que éstas medidas en sus inicios resultaron en un crecimiento avanzado y recuperación de la economía, ya que muchas de las actividades constaban en la venta de activos estatales y junto a ello el desligue del Estado ante la actividad económica. Sin embargo, el proceso fue muy costoso para los intereses del país y sobre todo, esto afectó las necesidades y demandas de la sociedad salvadoreña, ya que muchos de los beneficios estaban contemplados de forma general, pero que mantenían viejos postulados del liberalismo económico o el actual neoliberalismo.

Por lo tanto, en el trabajo escrito se puede observar a través de indicadores económicos y sociales el crecimiento condicionado que ha mostrado el país; aunque no necesariamente el progreso significa desarrollo, ya que es un concepto más amplio y que trasciende los alcances del primero (explicado brevemente por la situación caótica del país, que está al borde de una crisis económica).

Los ejemplos que defienden tal punto de vista es el mantenimiento de viejas estructuras económicas – sociales, donde la pobreza se mantiene con altos índices, inclusive se puede decir que ha incrementado; además, el desarrollo de la actividad económica es muy pobre con bajos niveles de crecimiento económico anuales y de alguna forma con balanzas comerciales que demuestran la incapacidad de un país por reavivar el sector externo, ya que las cifras son claras y establecen que las importaciones superan por el doble a las exportaciones. Otro factor importante es la calidad de vida en el país, elemento fundamental que denota los altos costos de vivienda, la canasta básica, el bajo nivel salarial

** El denominado “Consenso” en realidad, fue un documento adoptado a partir de una reunión realizada en Washington en 1989, entre académicos y economistas norteamericanos, funcionarios de gobierno de ese país y funcionarios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

que tienen los salvadoreños (inadecuada distribución de la riqueza) y otros elementos que serán abordados detalladamente en el capítulo I del presente texto.

Olvidar el componente de la dolarización como parte del desarrollo y del Consenso mismo sería un error, ya que éste hecho ha marcado un precedente en la economía del país y nuevas estructuras económicas – financieras, refiriéndose tanto a un nuevo sistema financiero, como al poder y el sometimiento total por parte del país a la política de Washington y acentuando la diferencia entre pobres y ricos en El Salvador, ya que ha significado un cambio muy costoso para el bien de la sociedad.

Y un tema relevante a nivel económico que sale de la esfera del Consenso, son las remesas familiares o divisas del exterior, un punto que sin duda alguna mantiene una economía saludable, aunque pobre y evita una crisis financiera.

Por otra parte, se tiene la gobernabilidad y su amplitud de elementos que lo componen, existe en la actualidad una serie de aportaciones acerca del concepto; aunque hay que reconocer que todos tienen elementos sine quanon sobre el tema, término dinámico y en construcción continúa. Se han escrito muchos ensayos o investigaciones sobre la gobernabilidad en diferentes ambientes sociales, económicos y políticos; sin duda alguna el territorio que más despierta inquietudes al respecto es el hemisferio latinoamericano, de quien se sabe tiene grandes desequilibrios económicos, sociales y políticos. Por lo tanto, esto despierta tanto interés para analizar la situación de tales adversidades, estableciendo que la gobernabilidad es un mecanismo que mantiene dichos desequilibrios, tal y como el documento redactado en 1975 por la Comisión Trilateral^{††} lo explica “la idea de gobernabilidad se limita a designar el desbalance entre las demandas ciudadanas y la capacidad de respuesta del Estado y propone, para abordar el desequilibrio, disminuir la demanda y frenar la movilización social”, un ejemplo nada gratificante para los intereses de la sociedad.

^{††} La Comisión fue creada en julio de 1973. Es un organismo privado en el que participan —según sus ideólogos— el mayor conjunto de potencias financieras e intelectuales que el mundo haya conocido jamás. La comisión encarga en 1975 a Michel Crozier, Samuel Huntington y Jo Ji Watanuk, tres connotados intelectuales de cada continente, un informe sobre los asuntos más relevantes del mundo actual

En razón a lo establecido anteriormente y de un previo análisis sobre el concepto de gobernabilidad, se puede observar que la dinámica de la gobernabilidad está siendo reprimida por medio de presupuestos subyacentes, que no son más que intereses externos e internos muy puntuales de poder económico y político.

En otras palabras el desarrollo ha desprovisto a la gobernabilidad de carácter para ejercer la autoridad en su territorio, lo que conlleva a no velar por la eficacia y la legitimidad de sus decisiones. Así se tiene, que durante el período de estudio liderado por Francisco Flores, es una época determinada por la dinámica expuesta en el párrafo anterior, ya que la prepotencia y la falta de consenso fueron dos elementos fundamentales que más se repitieron en la administración presidencial, no hubo muchos esfuerzos para dialogar o buscar un entendimiento, la ineficacia e ilegitimidad de las acciones fueron características propias del contexto, aunque hay que reconocer que los terremotos del 2001 y los atentados del 11 de septiembre del mismo año en EUA, afectaron negativamente al país y crearon un contexto internacional convulsionado. A pesar de eso, el gobierno tuvo una postura autoritaria para encausar las necesidades y demandas de la población o de sectores que reivindicaban sus derechos; poca fue la disposición por hacer un consenso entre los diferentes objetivos e intereses en juego. Uno de los ejemplos más ilustrativos fue la negociación del TLC con Estados Unidos, hecho que sin duda alguna golpeará a las mayorías y favorecerá el comercio de los grandes empresarios capitalistas, estableciendo más distancia entre ricos y pobres; además, se puede sacar a discusión la oficialización del dólar como moneda de cambio y libre circulación en el país, una actividad que poco ha abonado en beneficio del país y sin anunció previo a su población.

Estos y otros elementos son parte del contenido del capítulo II, donde lo importante es hacer denotar como la inútil adopción de ciertas políticas no caben dentro del concepto de gobernabilidad, que como se ha dicho antes, gobernabilidad diezmada por el desarrollo o el consenso que poco contribuyó al país.

El último factor de estudio analiza la relación dependiente y alienada de El Salvador con Estados Unidos, donde básicamente se manifiestan los elementos que explican los términos de tal alienación hacia el país norteamericano; es decir, intentando aclarar aquellos temas

delicados que determinan el desarrollo y gobernabilidad del país; además, de los costos y beneficios que produce tal relación.

Una sección que brinda un acercamiento a la relación entre ambos países, es la alineación del Estado salvadoreño hacia el sistema capitalista, censurando ideologías alternas o pensamientos que contribuyan a mejorar ciertos aspectos de la realidad nacional. A propósito de ello, El Salvador ha cometido muchos errores diplomáticos comparado a otras naciones que componen el orbe. Dentro de la época estudiada, es el reconocimiento del Estado Venezolano por Golpe de Estado, situación que demostró a Estados Unidos que línea llevaba el país, sin importar las consecuencias en el tema. A la vez, el presidente Flores en el marco de la X Cumbre Iberoamericana de Panamá^{††}, tuvo su confrontación de palabras con Fidel Castro presidente de Cuba, líder del socialismo en el continente. Y no menos importante, es la participación de El Salvador en la guerra contra el terrorismo en Irak.

Por otra parte se tiene la migración, un tema que está muy conectado en las realidades salvadoreñas y estadounidenses, ya que son más de 2 millones de salvadoreños en el país del hemisferio norte, los cuales producen grandes beneficios para El Salvador en orden jerárquico y a EUA en términos de consumismo. Sin embargo, no deja de ser un tema muy espinoso para Estados Unidos, quien por todos los medios intenta reducir el número de ilegales en su país. Aunque en esa materia El Salvador posee ciertas ventajas al tener un Tratado de Protección Temporal que es renovado cada 12 ó 18 meses, según sea la voluntad de Estados Unidos, esto entra en el marco de colaboración con países que tienen muchas debilidades políticas, sociales y económicas, y así subsanar la situación, pero esto no determina la permanencia del convenio, ya que como bien lo define es temporal y se teme que un día termine.

Finalmente, no muy contrario a los aspectos referidos está la cooperación internacional, a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID), los organismos financieros internacionales que trabajan en función de las políticas diseñadas por los grandes países industrializados entre ellos, Estados Unidos; además, del elemento de las donaciones por eventos de desastre natural, actividades que condicionan el ámbito de interacción del país con su similar EUA.

^{††} Desarrollada en Ciudad de Panamá el 17 y 18 de noviembre de 2000.

Capítulo I

Perspectivas sobre el Desarrollo en El Salvador

Introducción Capitular

A principios de 1990, tras la caída del muro de Berlín, hacía ya años que el llamado socialismo real (como sistema económico) iba siendo progresivamente cuestionado o abandonado. Pero es en aquel momento en que, ciertos círculos económicos formularon un listado de medidas de política económica, que constituyeron un "paradigma" único para la triunfadora economía capitalista. Por tal motivo, será importante figurar cómo han evolucionado las políticas de desarrollo económicas - sociales implementadas en El Salvador, basadas en los 10 puntos del Consenso.

En relación a ello, es posible aseverar que en El Salvador no hay evolución en términos de desarrollo, sino más bien un crecimiento económico relacionado a la implementación del Consenso, dirigidas exclusivamente al sector servicios por medio de privatizaciones, la liberalización del mercado y el comercio, facilidades a la inversión directa extranjera, y el resto de medidas; en consecuencia, se produjeron efectos negativos para el bienestar social de los salvadoreños, afectados por el incremento de la pobreza, el problema del empleo y el desempleo, salarios bajos, sistema educativo limitado, un precario plan de vivienda, el incremento exorbitante de la canasta básica alimenticia y como soporte de todos los desequilibrios generados, se tienen a las remesas, que evitan una crisis económica en el país.

Por lo tanto, será importante determinar cómo han evolucionado las políticas de desarrollo económicas – sociales implementadas en El Salvador, basadas en los 10 puntos del Consenso.

1.1 Análisis del Consenso de Washington de 1989; una retrospectiva actual

Antes que nada hay que aclarar que el Consenso de Washington fue escrito y utilizado por el economista inglés John Williamson desde 1981. El Consenso de Washington fue adoptado parcial y voluntariamente por varios países latinoamericanos cuando colapsó el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones que se había practicado desde los sesenta. Fue un documento adoptado a partir de una reunión realizada en Washington en 1989, entre académicos y economistas norteamericanos, funcionarios de gobierno de ese país. Se refiere a los temas de ajuste estructural que formaron parte de los programas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones. No fue un consenso de la “comunidad internacional” en un debate amplio sobre las necesidades y las opciones del mundo hacia el siglo XXI¹

Algunos se refieren a la Agenda de Washington, otros a la Convergencia de Washington y unos pocos la llaman la Agenda Neoliberal. Con ello, ya se tiene un bosquejo sobre lo que el sistema y sus cambios imponen para formar parte del mismo, sobre todo las condiciones de transformación para ser entes sujetos de créditos, cooperación o en algunos casos donaciones. A continuación se hará una descripción sobre aquellos elementos fundamentales que delimitan y esquematizan la idea del consenso.

Aparte del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, conforman el Consenso de Washington altos ejecutivos del Gobierno de Estados Unidos, las agencias económicas del mismo gobierno, el Comité de la Reserva Federal, el Fondo Monetario Internacional, miembros del Congreso interesados en temas latinoamericanos y los “Think Tanks”² dedicados a la formulación de políticas económicas que apuntan a forzar cambios estructurales en Latinoamérica. Desde luego, este consenso de Washington no representa una sola opinión prevaleciente, sino que compone de acuerdos básicos en materias macroeconómicas pero que incorpora diferentes matices.

¹ Dallanegra Pedraza, Luis. “El Consenso de Washington de 1989”; elaboración en base al documento del Banco Mundial 2003.

² Los "Think Tanks" son los dedicados a la formulación de políticas económicas que apuntan a forzar cambios estructurales en Latinoamérica.

Las formulaciones del Consenso de Washington datan del año 1989, cuando Estados Unidos consideraba la poca disposición que tenían los países como es en este caso El Salvador, implementándolo para emprender reformas que les permitiese salir de la crisis de la deuda externa; esto se estableció gradualmente debido a los cambios que sufrió el país luego de la guerra. Todas estas reformas o puntos se focalizaron con la perspectiva de mejorar la economía salvadoreña. A partir de una reforma del consenso de las recomendaciones surgidas de la reunión del Grupo de los ocho países más industrializados del mundo (G-8)³ de octubre de 1998. Sugería que las normas de política económica del tratado de Maastricht⁴ constituyan una adaptación a la Unión Europea del "consenso de Washington".

Consenso se fundamento y se estableció a nivel de reformas debido a los cambios que sufrió el país luego de la guerra. Éste busca normar a través de los 10 puntos la economía salvadoreña; asimismo, es una de las formas que ha venido utilizando El Salvador, el cual se ha visto sujeto al sometimiento de los diversos cambios de la economía. La falta de desarrollo en el país colabora enormemente a que el país se someta a éstas normas buscando salidas rápidas o corto plazo, sin planteamientos específicos sobre lo que esto depara a futuras generaciones. Cada uno de los puntos del Consenso de Washington no es más que una forma legal para que EUA pueda inmiscuirse directamente en la toma de decisiones del país ya sea en lo político, económico y social en torno a lo que acontece, así como también de los beneficios que éste pueda conseguir. Las razones que explican el propósito del Consenso son:

³ Se denomina G-8 a un grupo de países industrializados del mundo cuyo peso político, económico y militar es muy relevante a escala global. Está conformado por Estados Unidos, Canadá, Japón, Alemania, Italia, Inglaterra, Francia y Rusia. La finalidad de este grupo es analizar el estado de la política y las economías internacionales e intentar aunar posiciones respecto a las decisiones que se toman en torno al sistema económico y político mundial.

⁴ El Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Este Tratado es el resultado de elementos externos e internos. A nivel externo, el hundimiento del comunismo en Europa del Este y la perspectiva de la reunificación alemana dieron lugar al compromiso de reforzar la posición internacional de la Comunidad. A nivel interno, los Estados miembros deseaban prolongar los progresos realizados por el Acta Única Europea a través de otras reformas. conocido también como Tratado de Maastricht por haber sido firmado en la localidad holandesa constituye un paso crucial en el proceso de integración europeo, pues, al modificar y completar al Tratado de París (1951), a los Tratados de Roma de 1957 y al Acta Única Europea de 1986, se sobrepasaba por primera vez el objetivo económico inicial de la Comunidad y se le daba una vocación de unidad política.

1. Abolir el modelo económico de sustitución de importaciones⁵.
2. Reformar las economías de los países de América Latina que durante la década de los 70' y 80' enfrentaron conflictos internos.
3. Apoyar las economías de los países que se habían independizado de la ex Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas URSS.
4. Ocupar como instrumento al Consenso para consolidar la hegemonía mundial y el modelo capitalista.
5. Establecer requisitos para que los países pobres fueran sujetos de créditos ante los organismos financieros internacionales.

Durante la década de los noventa se impulso un proceso de reformas económicas bastante profundo, ya que años antes, un excesivo intervencionismo estatal había dado lugar a un proceso de reforma agraria, así como a la estatización de la banca del comercio exterior. El proceso de reformas se inspiró en el denominado Consenso de Washington, que promovió de manera esquemática, el siguiente decálogo de políticas económicas⁶:

- i) *Reforma fiscal o Tributaria*
- ii) *Cambios en las prioridades del gasto público de áreas de educación e infraestructura*
- iii) Reforma Tributaria orientada más a la ampliación de la base de recaudación que al incremento y la progresividad de los impuestos;
- iv) Tasas de Interés positivas determinadas por el mercado;
- v) *La desprotección o liberalización comercial y promoción del sector exportador*
- vi) Tipo de Cambio competitivo y fijado por el mercado;
- vii) *Apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas sin obstáculos ni requisitos*
- viii) *Privatización*
- ix) *Actividad Económica con amplia desregulación;*
- x) *Derechos de Propiedad con garantías reforzadas (Williamson, 1990).*

⁵ Consistía en importar la maquinaria o equipo de industria de los países desarrollados hacia los pobres y de esta manera revertir las desigualdades entre la importación y la exportación de los países de América Latina en términos prácticos es producir aquellos productos suntuarios que eran importados por el país. Éste fue impulsado por su Secretario General, el Economista Dr. Raúl Prebisch

⁶ El Consenso de Washington, redactado por John Williamson (1989).

La fuerza de las reformas se estableció principalmente en la desestatización (privatización), en la desregulación (liberación de precios y poca intervención estatal), y en la desprotección (liberalización comercial). Sin embargo, el proceso descuidó la modernización del Estado, el fortalecimiento de las instituciones y la promoción de igualdad de oportunidades. A continuación se hace una breve presentación de las reformas impulsadas en El Salvador:

Reforma fiscal encaminada a busca bases imponibles amplias y tipos marginales moderados, con la reforma fiscal se ha simplificado el régimen tributario y sólo subsisten unos pocos impuestos de aplicación general (el impuesto al valor agregado -IVA-, el impuesto sobre la renta y los aranceles). El IVA ha pasado a ser el impuesto más importante. Se han suprimido los impuestos a la importación y los incentivos fiscales sectoriales; los únicos incentivos fiscales que subsisten son los constituidos por el régimen de libre comercio y de zonas francas y recintos fiscales y por el sistema de desgravación fiscal. En el ámbito fiscal, se introdujeron medidas encaminadas a la conformación de una estructura tributaria basada en pocos impuestos, de tasas bajas y de base amplia.

Así, se sustituyó el impuesto de timbres por un Impuesto al Valor Agregado; se eliminaron varios impuestos, incluyendo el del patrimonio y el de donaciones y sucesiones; se simplificaron los tramos de ingreso para efectos del cálculo del impuesto sobre la renta y se disminuyó la renta marginal máxima a 25 por ciento, elevándose el piso exento. Además, se creó un registro de grandes contribuyentes, se aprobó la Ley del Delito Fiscal y se tomaron otras medidas para reducir las distorsiones y racionalizar los escudos fiscales.

Los progresos logrados mediante el programa de reforma han hecho posible que El Salvador empiece a reconstruir en parte la economía después del conflicto. Se considera que con ello, se ha conseguido aumentar las inversiones en infraestructura y en capital humano mediante, entre otras cosas, la racionalización de los gastos, como parte integrante de una amplia reforma fiscal encaminada a reducir los gastos públicos y a aumentar los impuestos recaudados.

Reforma tributaria, entre los elementos más relevantes por apuntar es que se cuenta con una economía estancada; una estructura tributaria que hace depender la recaudación del IVA; una política fiscal pro-cíclica y un gobierno sin instrumentos de política monetaria ni

política comercial. En otras palabras, se está acumulando déficit fiscal y la deuda pública. El problema fiscal es esencialmente político, en él se juega y discute la gobernabilidad del país.

Tasas de Interés positivas determinadas por el mercado; éste tema se desarrollo a través de la reducción y mantenimiento de las tasas de interés positivas, ya que la economía salvadoreña sufrió de tasas de interés negativas durante el conflicto armado. El beneficio de ésta medida fue la motivación y atracción de la inversión extranjera directa al país. Y el cambio más reciente sucedió con la implementación de la dolarización en el país (tema que se abordará más adelante), sufre nuevos cambios.

La desprotección o liberalización comercial y promoción del sector exportador, esta liberalización se llevó a cabo mediante la eliminación de las barreras no arancelarias a las importaciones y del impuesto que se aplicaba a la exportación de café. También se puso en marcha un proceso agresivo de reducción de los aranceles o impuestos a las importaciones. La reducción arancelaria ha sido el resultado de tres procesos que se han desarrollado de manera simultánea. El primero es la apertura unilateral, iniciada en 1989, mediante la cual se redujo el techo arancelario de 290% a 30%, y se elevó el piso de 0% a 5%, dando como resultado, para 1995, un arancel promedio no ponderado de 10.1% (Organización Mundial del Comercio -OMC-, 1996). El segundo es la reactivación del Mercado Común Centroamericano y el compromiso, asumido en 1993, de emprender un programa gradual de convergencia hacia un arancel externo común, que implicó la reducción de aranceles de acuerdo a un calendario que terminaría el primero de julio de 1999. El tercer proceso es el de las negociaciones multilaterales y bilaterales que culminaron con la adhesión al GATT y luego a la OMC, y la suscripción de tratados de libre comercio con países de la región.

Tipo de Cambio competitivo y fijado por el mercado; este punto se ha abordado hasta el 2001, con el cambio de moneda en el país (la dolarización, que se trata con prolijidad en páginas siguientes)

Gasto Público enfocado en necesidades sociales el objetivo de la reforma política respecto al gasto público fue tratar de desviar el gasto improductivo de los subsidios hacia áreas

como la sanidad, educación o las estructuras, para poder combatir más eficazmente la pobreza en beneficio de los menos favorecidos. Entre éstas se creó el Programa EDUCO, mediante la cual la comunidad pagaba a los maestros; mientras que el Consejo Directivo Escolar en adelante (CDE), ha institucionalizado la organización de padres de familia, integrados con maestros y alumnos para la administración de los centros educativos (una estrategia utilizada para aumentar la cobertura en el área rural). Las escuelas que participan bajo esta modalidad son administradas por las Asociaciones Comunales para la Educación, en adelante (ACE), conformadas por padres y madres de familia que reciben los recursos financieros de parte del Ministerio de Educación para administrar la provisión total del servicio educativo.

Apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas sin obstáculos ni requisitos, la incidencia directa de éste rubro fue el desarme de aranceles de países pobres sin contrapartida de los países ricos; también, el programa de estabilización y ajuste estructural implementado en el período 1989 – 1994, que impulsó una reforma comercial permitiendo reducir los aranceles de un rango de 5 – 290 por ciento a 5 - 20 por ciento, con la consecuente reducción de los tramos arancelarios de 25 % a solamente 4%. La gran mayoría de exenciones arancelarias, barreras no arancelarias y controles de precios fueron eliminados. Adicionalmente, se eliminaron todos los impuestos a la exportación, controles cambiarios y depósitos previos a la importación. Asimismo, se abolieron los monopolios estatales que manejaban el comercio exterior y empresas estatales que controlaban la comercialización de productos agrícolas.

*Privatización*⁷, la limitación de los gastos se ha conseguido principalmente reduciendo la función del Estado; debido a ello, se han privatizado sectores claves de la economía. El Gobierno ejecutó un agresivo programa de privatizaciones, logrando vender las áreas claves que se enumeran así: a) la privatización de servicios públicos, b) el otorgamiento de concesiones y c) la descentralización. Cada institución se convirtió, entonces, en ejecutora de su propio proceso de privatización. Las leyes especiales que han servido de soporte a estos procesos son:

La Ley de Privatización del Sistema Financiero

⁷ Olgeda, Mario. La privatización en el Salvador: su desarrollo e implementación, revistas de economía y negocios de El Diario de Hoy, periodos 1990 hasta 1995.

La Ley de Privatización de Ingenios

La Ley de Liquidación y Venta de Inmuebles del INCAFE.

El cuadro 1, presenta un resumen más completo de las acciones desarrolladas a lo largo de los años noventa en materia de privatizaciones. Las experiencias más importantes que se pueden mencionar en relación con los procesos de privatización son las siguientes:

Cuadro 1	
Resumen de Privatizaciones en El Salvador	
Fecha	Acción
Sector Financiero	
1990	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. • La Privatización de los Bancos que fue coordinada por el Banco Central de Reserva de El Salvador.
1991-1994	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de 5 bancos y 3 financieras por el valor de de mas de c 1,200 millones.
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones y Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones.
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Inicia el nuevo Sistema de Ahorro para Pensiones con 5 Administradoras de Fondos de Pensiones (Las AFP). •
Sector Electricidad	
1992	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio de la Privatización de las distribuidoras de energía eléctrica, con la creación de 4 sociedades que absorbieron los activos de esas empresas y la posterior Ley de Privatización de las Distribuidoras de Electricidad.
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones.
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Electricidad.
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Venta del 20% de las acciones reservadas a los trabajadores.
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Subasta del 75% correspondiente a inversionistas extranjeros. Las ventas superan los \$586 millones.
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de ETESAL (Empresa Transmisora de El Salvador S.A. de C.V.) y GESAL (Geotérmica Salvadoreña) escindiéndolas de CEL, con el propósito de su posterior privatización.
Sector Telecomunicaciones	
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Telecomunicaciones.
1998	<ul style="list-style-type: none"> • ANTEL se divide en dos empresas, CTE-ANTEL e INTEL.

1998	<ul style="list-style-type: none"> • Venta de subasta publica del 51% de las acciones de CTE-ANTEL por un valor de US\$275 millones a France Telecom como socio mayoritario. De este monto, US\$67.3 fueron capital local (Super Selectos, Visa, TCS, BanCo, Grupo Araujo, H. de Sola, Banco Salvadoreño, Fabril de Aceites, TACA y otros).
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Venta INTEL por el valor de US\$41 millones con Telefónica de España como socio mayoritario.
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Fondo Especial de los Recursos provenientes de la privatización de ANTEL.
Otros Sectores	
1994	<ul style="list-style-type: none"> • Se privatizaron seis ingenios, el INJIBOA a cargo de CORSAIN, y los ingenios El Carmen, Chaparrastique, La Cabaña, La Magdalena y Chanmico a cargo todos de INAZUCAR. Se estableció una comisión coordinadora de privatización en donde Participaron además de estas dos instituciones encargadas de los ingenios, los ministerios de Economía, Agricultura y Hacienda. • Venta de Zona Franca de San Bartolo. • Venta de Cemento Maya. Cemento Maya que fue intervenido por INSAFI debido a insolvencia; vendiéndose luego su deuda a través de subasta pública. • Venta de planta Torrefactora de Café, el activo mas grande del INCAFE; ésta abastece de un 40 a 50% del mercado nacional de café percolado. • Venta de plantas de almacenamiento del Instituto Regulador de Abastecimientos. • Venta de bodegas de almacenamiento del Banco de Fomento Agropecuario. • Traslado de activos de Instituto de Vivienda Urbana (IVU) al Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO). • Contratos de administración privada de la Escuela Nacional de Agricultura (ENA) y del Instituto Tecnológico de Centro América (ITCA). • Venta en subasta publica de beneficios de café, maquinaria y otros activos de INCAFE. • La privatización del Hotel Presidente que fue licitado a nivel internacional y cuya decisión de adjudicación correspondió a BANAFI/CORSAIN.

Fuente: Ministerio de Economía y Banco Central de Reserva de El Salvador, revistas trimestrales de abril-junio de 2000.

Actividad Económica con amplia desregulación; Esta reforma se tradujo en la eliminación de unos 250 controles de precios y en el ajuste de las tarifas de agua potable, energía eléctrica y transporte público de pasajeros. En 1989 también se liberalizó la tasa de interés y se estableció un sistema de tipo de cambio libre, aunque bajo la supervisión del Banco

Central de Reserva en aquel entonces ante movimientos especulativos. Sin embargo, ante el riesgo de que el tipo de cambio se apreciara más, como consecuencia del flujo abundante y creciente de remesas familiares, se tomó la decisión de volver a un sistema de tipo de cambio fijo.

En el caso de algunos productos agrícolas de consumo básico se introdujo un mecanismo de aranceles variables, denominado banda de precios, con el propósito de proteger al consumidor y al productor de la enorme inestabilidad que caracteriza a los precios de esos productos en los mercados internacionales el cual posteriormente fue eliminado. No obstante, a partir de 2000 los productos han ido aumentando haciendo que la canasta básica sea cada vez más cara, y menos accesible para los que tiene un salario mínimo en el país, reflejando así la calidad de vida en la que se vive.

Derechos de Propiedad con garantías reforzadas; este punto a sido trabajado durante la década de los 90' y principios de nuevo siglo, aunque no ha generado las expectativas que el Consenso requería. Por lo tanto es hasta la ratificación del acuerdo comercial con EUA, que El Salvador presta especial atención a este tema, marcado por una necesidad negociada por parte de Estados Unidos.

De todo lo expuesto anteriormente, que habla específicamente de la adopción del CW en el país y sus principales efectos, se rescata la perspectiva de uno de los economistas más influyentes del mundo, con respecto al Consenso.

Opinión de Joseph E. Stiglitz⁸ sobre El Consenso de Washington

Para Joseph Stiglitz el Consenso de Washington va más allá, y sobre ésa base detalla lo que fueron los fallos de base. El Consenso falló al no comprender las estructuras económicas de los países pobres, concentrándose en un conjunto de objetivos demasiado estrechos y en un conjunto de instrumentos demasiado limitado. Sin duda, el Consenso representó, en parte una reacción a los fracasos del Estado al tratar de corregir las fallas de mercado. Las políticas del Consenso en muchos casos presuponía lo peor sobre la naturaleza y capacidad de los gobiernos; así aplicaron una misma regla para todo. Y

⁸ Stiglitz, *Joseph E.* documento: El Consenso post-consenso de Washington, la política e iniciativa del dialogo, 2003.

estableció como elemento fundamental que las políticas que se aplican una misma solución para todos, están condenadas al fracaso... Las que funcionan en un determinado país quizá no lo hagan en otro.

Las limitaciones de Capital pueden restringir el acceso a la educación, lo cual implica que muchas personas nunca puedan desarrollar su potencial pleno, las grandes desigualdades generan tensiones sociales e incluso se encuentran sistemáticamente asociadas con los disturbios civiles. Las luchas civiles también tienen un efecto sumamente negativo para el crecimiento. Cuando el Consenso no logró su objetivo, se agregó un nuevo nivel de reformas: era necesario ir más allá de los proyectos y políticas, para llegar a las instituciones, incluyendo las públicas y su Gobierno. El Estado había sido largamente considerado como el problema y los mercados como la solución. El Consenso había ignorado las fallas del mercado, viendo al gobierno como el problema y proponiendo repliegues de gran escala en la participación del Estado. Tarde se reconoció la necesidad de mejorar el Estado y el hecho de que en muchos de ellos no se generó desarrollo, no padecía de demasiado gobierno sino de poco gobierno.

Finalmente, establece que un aspecto preocupante no es solamente lo que se ha hecho sino lo que no se ha hecho; por ejemplo, no hacer frente a los problemas planteados por el sistema internacional de reservas, los soberanos y la influencia del sistema al compartir los riesgos de las tasas de interés y de fluctuaciones del Tipo de Cambio entre los países ricos y pobres.

Para resumir la influencia del Consenso de Washington en el país, se enfocan las políticas macroeconómicas de orientación hacia afuera y de capitalismo en su versión de libre mercado, los cuales poseen ventajas y desventajas, aunque es una balanza más desfavorable, que favorable para la calidad de vida salvadoreña. De las experiencias y casos presentados a través del tiempo también se desprende que las grandes deudas, tanto públicas como privadas, los bancos mal gestionados y las políticas monetarias. Todo esto, no sólo impide el desarrollo y el crecimiento a medio plazo, sino que también exponen al país a endeudamientos y crisis financieras extremadamente costosas. Ya que la modalidad de financiar proyectos de inversión en empresas públicas mediante la privatización no es la única alternativa. La posibilidad de ampliar la base tributaria, mejorar la eficiencia en la

recaudación de las políticas económicas recomendadas por el Consenso de Washington aparece a primera vista como imposiciones perennes.

El CW, por su formulación teórica y el entramado institucional responde a un tipo determinado de capitalismo; además, es la realidad de que los países desarrollados imponen las políticas neoliberales del mismo sobre la economía de El Salvador. Esto lo logra a través de organizaciones supranacionales, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, además de ejercer presión política y extorsión. Asimismo, el Consenso no ha producido ninguna expansión económica significativa en el país, y sí en cambio algunas crisis económicas severas y la acumulación de la deuda externa que aún se mantiene. El recorrido de la influencia del Consenso en el país, denota que la implementación en cada punto realizado, no ayudan al país a independizarse económicamente hablando y hace que las áreas gubernamentales se privaticen dejando así que los inversionistas extranjeros aprovechen ésta situación con la que a pesar de generar empleos masivos para la sociedad salvadoreñas; sus consecuencias son devastadoras para la economía nacional; para ello se toma en cuenta, la reforma tributaria IVA donde la inversión extranjera queda exenta provocando los desequilibrios económicos al país.

1.2 Panorama Económico y Social de El Salvador 2000-2007

Desde hace dieciséis años la política económica de El Salvador ha estado inspirada en las políticas contempladas en el Consenso de Washington, de tal manera que los procesos de desregularización económica, liberalización comercial y privatización han sido los factores claves que continúan determinando el comportamiento económico y social del país; no obstante, el desempeño de la economía mundial y los fenómenos naturales (tales como: terremotos, huracanes y tormentas tropicales), también han afectado considerablemente el panorama económico y social de El Salvador.

El Salvador ha venido evolucionando lentamente en diversas áreas, a través de las cuales busca mejorar sus niveles de vida y mejorar su inserción en la economía global; para esto los gobiernos y sus reformas han buscado generar alternativas viables a problemas como la accesibilidad y estabilidad de la canasta básica para la población, solventar la reducción de la pobreza, mejorar el poco acceso a la educación, la escasez de empleo y el subempleo en

todas las ramas de trabajo y los bajos salarios en éstos. A continuación se hablará un poco sobre cada uno de estos temas y su evolución en los últimos años.

1.2.1 Canasta Básica Alimenticia (CBA), La canasta básica es un conjunto de bienes y servicios indispensables y necesarios para que una familia satisfaga sus necesidades básicas de consumo a partir de su ingreso (salario). Diversas instituciones, privadas y públicas, elaboran sus propias canastas básicas de acuerdo con objetivos específicos, las que se pueden agrupar en:

Canastas reales Elaboradas a partir de encuestas sobre lo que la gente consume cotidianamente y sirve para conocer los cambios en el poder adquisitivo de los salarios.

Canastas recomendables Elaboradas con información de determinadas instituciones, que proponen lo que se debe consumir para alcanzar un determinado bienestar social.

Para establecer los productos que entran en la canasta básica de alimentos se realizó una encuesta de ingresos y gastos en 1991 por el suprimido Ministerio de Planificación. Allí se determinó cuales eran los alimentos más frecuentemente consumidos en el área urbana y en el área rural. Luego se estableció cuánto de estos alimentos debía de consumirse para llegar a 2,200 calorías. Concretamente, se construyeron dos CBA determinando así la canasta de alimentos urbana y rural (a partir de los alimentos más consumidos en cada área y asegurando la cobertura de los requerimientos diarios mínimos de calorías para una persona adulta normal). Un señalamiento muy importante sucedió en 2000, cuando se eliminó la exención al IVA aplicada a los granos básicos, leche, verduras, frutas y medicinas, provocando un importante incremento en el costo de la canasta básica, incrementando la pobreza de muchas familias.

Por lo tanto, una persona se encuentra en pobreza absoluta cuando sus ingresos son inferiores al costo de dicha canasta. Dejando ver que aunque el consumo de ambas canastas proporciona una misma cantidad de calorías, existe una diferencia notable en su calidad, que podría conducir a una importante subestimación de las diferencias socioeconómicas entre las personas que habitan en las áreas urbana y rural.

Para tener una vista más general de lo que se habla, a continuación se presentará una tabla que recoge los principales productos y propuestas sobre las cantidades.

Tabla 1 Canasta básica de alimentos diarios por persona Según área urbana y rural (En gramos)		
Alimentos	urbano	rural
Pan francés	49	0
Tortilla	223	402
Arroz	55	39
Carnes	60	14
Grasas	33	14
Huevos	28	30
Leche fluida	106	31
Frutas	157	16
Frijoles	79	60
Verduras	127	0
Azúcar	69	65

Fuente: DIGESTYC Ministerio de Economía, encuesta La calidad de vida alimenticia de los salvadoreños (2003-2004)

Como se muestra en la Tabla 1, la CBA urbana incluye pan francés, tortillas, arroz, carnes, grasas, huevos, leche fluida, frutas, frijoles, verduras y azúcar, mientras que en el área rural omite el pan y las verduras. Eso no es antojo de DIGESTYC, estudios de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) arrojaron que la dieta básica es distinta en el área urbana y rural.

Un tema relevante es la actualización de éste rubro, precisamente por el descuido gubernamental (que no hace revisiones anuales de controles de la canasta básica en el país), provocando directamente desigualdad para acceder a la alimentación; es decir, no todos pueden comprar lo básico para alimentarse y satisfacer las necesidades alimenticias de sus familias. Aunar también que las canastas básicas alimentarias tanto urbana como rural han incrementado su costo en los últimos años.

En relación a lo anterior, la canasta de mercado (canasta de bienes ampliados) ha mostrado el crecimiento sostenido de sus costos desde 2000. Todo esto, debido a las necesidades alimenticias de los salvadoreños, tomando en cuenta que la canasta básica varía según el

área y el número de personas que componen una familia, reflejando la poca intervención del gobierno para que se estabilicen los precios.

Años	Tabla 2				
	Costo de Vida				
	Canasta de Mercado	Canasta Ampliada Urbana	Canasta Básica Alimentaria Urbana	Canasta Ampliada Rural	Canasta Básica Alimentaria Rural
2000	\$551,37	\$254,63	\$127,31	\$195,41	\$97,70
2001	\$570,09	\$255,94	\$127,97	\$193,57	\$96,78
2002	\$580,73	\$254,08	\$127,04	\$186,58	\$93,29
2003	\$593,04	\$252,93	\$126,47	\$179,74	\$89,87
2004	\$619,44	\$259,14	\$129,57	\$193,46	\$96,73
2005	\$648,50	\$271,06	\$135,53	\$201,21	\$100,61
2006	\$674,58	\$275,57	\$137,78	\$194,22	\$97,11
2007	\$706,01	\$294,30	\$147,15	\$225,88	\$112,94

Fuente: Ministerio de Economía. Elaboración Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC 2002-julio 2007)

Como se puede ver en la tabla 2, los costos de la canasta básica alimentaria entre los años 2000- julio 2007 varían cada vez más en cuanto a los precios de los alimentos en el mercado, esquematizado en la zona rural y urbana. Un tema a tener presente es el aumento en el precio de los hidrocarburos, que incidió en el transporte de los alimentos, sobre todo hacia las zonas rurales. El alza siempre es más drástica en la zona rural, donde el transporte de los bienes es más costoso. Las mayores alzas en la canasta básica se registraron, en los meses que la crisis de precios del petróleo se agudizó. Productos como los frijoles y el maíz conservaron precios altos.

En razón de los elementos expuestos, debe resaltarse que el aumento de la CBA perjudica el bienestar social de la población salvadoreña, manifestando las deficiencias de un Estado que está más preocupado por atraer inversión extranjera directa, menoscabando la salud y apropiada alimentación de la población en condiciones de pobreza. Asimismo, la incidencia de otros factores como los desastres naturales o las variaciones en el

combustible, han posibilitado que la CBA llegue a cifras muy elevadas e inaccesibles para las mayorías, sin tener una propuesta viable y actualizada de los hechos.

1.2.2 La Pobreza

El Salvador es un país pobre, bipolarmente dividido en una exclusiva y pequeña clase social sumamente rica y millones de pobres. Los esfuerzos para erradicar la pobreza en el país requerirán del concurso de la sociedad como un todo, entendiendo que el desarrollo económico no es posible mientras existen grandes contingentes de población a quienes se les niega el acceso a los bienes y las oportunidades que dignifican la vida humana. La pobreza es la falta de una vivienda decorosa, de un sistema de seguridad social que suavice los rigores de la vejez, incluyendo un sistema de salud amplio y sensible del mayor número de sectores. Asimismo, la falta de oportunidades de una educación cualitativa, la carencia de un sistema jurídico que garantice la ley frente a los abusos de los poderosos y la ausencia de derechos humanos, son otros factores relacionados a la pobreza y que inciden directamente en la dignificación de la vida y la condición humana.

Los orígenes de la pobreza en El Salvador presentan una gran complejidad, ya que parece existir un consenso bastante generalizado de que sus causas son esencialmente de índole estructural. Ésto significa que la estructura económica, social y política en El Salvador genera y refuerza continuamente aquellos factores de pobreza entre la mayor parte de la población. El factor determinante de la pobreza lo representan los bajos niveles de ingreso de la mayor parte de los salvadoreños que les imposibilitan acceder a los bienes y servicios esenciales para que su vida transcurra en condiciones dignas.

La existencia de éstos precarios niveles de ingreso promedio obedece principalmente a dos factores de tipo estructural, el primero a la incapacidad del aparato productivo salvadoreño de generar empleo permanente y adecuadamente remunerado; y segundo, la desigualdad en materia de propiedad de los medios de producción, lo que provoca la marginación en los beneficios de producción a la mayoría de la población.

Además, El Salvador presenta las siguientes características de pobreza:

Es un fenómeno que afecta particularmente a los hogares con jefes de la tercera edad (60 años ó más). Así como también tiende a acentuarse en los hogares más numerosos, con

especial énfasis en aquellos hogares donde hay una persona receptora de ingresos, o quien ejerce la jefatura del hogar no tiene empleo, su empleo es temporal, o se dedica a actividades del sector informal.

Asimismo, en términos absolutos y relativos el sector que absorbe el mayor número de pobres es el agropecuario, situación que se vio acentuada a lo largo de los años noventa. Es un problema que disminuye a medida aumenta el nivel educativo de la persona que se desempeña como jefe de hogar. Dos de los factores que más contribuyeron a su reducción en los años noventa fueron las remesas familiares y la mayor participación de la mujer en el mercado laboral.

A raíz de las elecciones presidenciales de 1989, asumió el poder político el Partido ARENA, de extrema derecha y con vínculos directos con los grupos empresariales más poderosos. Su plataforma en lo económico abogaba por la instauración de un modelo de economía de mercado de corte neoliberal, basado en la liberalización económica y la apertura externa, como alternativa al modelo económico agro exportador que hizo crisis en los ochenta.

En julio de 1989 fue anunciada la implantación del Programa de Ajuste Estructural, basado sobre los fundamentos del Banco Mundial y del FMI como un instrumento para el asentamiento de las bases del nuevo modelo de economía neoliberal. Fundamentalmente, las medidas contenidas en dicho programa de ajuste estructural estaban volcadas a lograr dos objetivos:

- a) La estabilización de la economía mediante un manejo restrictivo del consumo y de la inversión.
- b) El logro de una mayor competitividad de las exportaciones salvadoreñas mediante una disminución de los salarios reales.

En la práctica, ambos objetivos se tradujeron en un drástico incremento en los niveles de pobreza y de extrema pobreza. A continuación en la tabla se expresan numéricamente los porcentajes de pobreza en el país.

Año	Tabla 3			
	El Salvador: Nivel de Pobreza			
	Hogares Pobres			Hogares no Pobres
Total Pobres	Pobreza Extrema	Pobreza Relativa		
2000	38.8	16.0	22.8	61.2
2001	38.8	16.1	22.7	61.2
2002	38.8	15.8	21.0	63.2
2003	36.1	14.4	21.7	63.9
2004	34.6	12.6	22.0	65.4

Fuente: DYGESTIC En el cuadro 3 se muestra la los diferentes tipos de pobreza que existen en El Salvador con sus respectivos porcentajes dejando ver que existe un gran numero de pobres a nivel de país. Desde 2000-2004.

Ante la dificultad de contar con información uniforme y susceptible de ser comparada internacionalmente, varios organismos multilaterales, tales como el Banco Mundial, suelen hacer sus estimaciones asignando un valor de un dólar de los Estados Unidos por persona al día a la línea de pobreza absoluta y dos dólares por persona al día para la pobreza relativa. Tal como se ha señalado en otros estudios.

El Salvador se ha caracterizado históricamente por presentar una estructura de distribución del ingreso sumamente concentrada. Estas crecientes desigualdades constituyeron un factor que incidió notablemente en la alta polarización social que prevaleció durante los años setenta y que desembocó en el estallido del conflicto armado durante los ochenta. La razón entre el ingreso familiar de hogares más ricos de la población y el ingreso familiar de hogares más pobres, es otra forma de leer las desigualdades de ingreso, que presenta la ventaja de ponderar el impacto ejercido por las diferencias del tamaño de las familias por hogar en cada una.

Éste indicador también evidencia que durante los últimos diez años las desigualdades en la distribución del ingreso en el país, lejos de reducirse se han incrementado⁹.

⁹ Informes de la DIGESTYC, sobre la pobreza en El Salvador frente a los problemas que ésta genera en la actualidad 2001.

Estrategias gubernamentales: El gobierno de El Salvador al igual que muchos otros gobiernos de la región han suscrito diversos convenios y pactos entre los que se encuentran la Iniciativa 20/20 (1995) y la Declaración del Milenio (2000) cuyos esfuerzos van dirigidos principalmente a tomar medidas y acciones que contribuyan a la reducción de la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población. Los esfuerzos del gobierno para combatir la pobreza se han concentrado básicamente en las siguientes estrategias:

*Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local FISDL*¹⁰ su antigua misión "erradicar la pobreza en El Salvador, a través de la investigación, la inversión social y la integración de esfuerzos orientados a promover el desarrollo local, con un equipo humano innovador y comprometido; reconocido por su integridad, espíritu de servicio y efectividad organizacional". La visión es "ser la institución líder en la erradicación de la pobreza en El Salvador. Dentro de su misión está la revisión de los efectos negativos del ajuste estructural en los sectores más vulnerables, es decir, aquellos en extrema pobreza. La actividad primaria del FISDL es financiar pequeños proyectos de infraestructura y la dotación de equipo para programas en las áreas de salud, educación, agua potable y saneamiento, medio ambiente, electrificación y desarrollo comunitario.

Su nueva misión es "promover la generación de riquezas y el desarrollo local con la participación de los gobiernos municipales, las comunidades, la empresa privada y las instituciones del gobierno central que implementan proyectos de infraestructura social y económica". Entre sus planes para promover y realizar sus servicios esta:

*EL Programa Red Solidaria*¹¹. Tiene como objetivo mejorar, en forma integral, las condiciones de vida de las familias rurales en extrema pobreza, ampliando sus oportunidades y proveyendo los recursos necesarios, a través de los siguientes parámetros: a) mejoramiento de la red de servicios sociales básicos (nutrición, salud y educación básica, b) mejoramiento de vivienda, agua y saneamiento básico, electrificación y caminos rurales); c) acceso a programas de desarrollo productivo y al micro crédito.

El FISDL tiene participación directa en los ejes 1 y 2 del programa: Red Solidaria a las Familias y Red de Servicios Básicos. Entre ellos están: Entrega de bonos, Agua potable,

¹⁰ FISDL reinscripción a la mejora de la calidad de vida en El Salvador a través de proyectos y programas como la Red Solidaria Octubre 13 de 1990.

¹¹ La misión del FISDL es erradicar la pobreza en El Salvador. Esto se lleva a cabo a través de la creación e implementación de programas en este caso Red Solidaria, concebido como estrategia de intervención para erradicar la pobreza con una focalización temática, territorial, demográfica y multidimensional.

Electrificación, Caminos y Puentes, Ampliación y mejoramiento de las unidades de salud, Convenios, Complejos deportivos, Vivienda e Infraestructura.

Los altos porcentajes de hogares pobres que aún carecen de ciertos servicios básicos, especialmente en las áreas rurales, evidencian que los desafíos de El Salvador en ésta área continúan siendo gigantescos. La pobreza no es una situación aceptada de manera pasiva por la población en El Salvador. Por el contrario, la población pobre históricamente ha desarrollado una diversidad de estrategias con el propósito de hacer frente a dicha situación. Entre las más frecuentemente utilizadas se encuentran las siguientes:

Migraciones internas. Son aquellas migraciones salvadoreños(as) hacen de un departamento hacia el centro de San Salvador, buscando así una mejor calidad de vida. La tasa de fecundidad y el número promedio de hijos por hogar, continúan siendo más altos en las áreas rurales que en las áreas urbanas de El Salvador.

Migraciones internacionales. En los últimos años la población pobre salvadoreña ya no emigra sólo hacia los centros urbanos del país, sino también hacia el exterior. La emigración fuerte en El Salvador inicia desde el periodo de la Guerra en los años setenta, Luego de la firma de los Acuerdos de Paz la emigración comenzó a descender, llegando a alrededor de 15 mil personas por año, pero a partir de 1996, al desacelerarse la economía volvió a aumentar, sobrepasando las 35 mil personas por año. Del total de emigrantes de los últimos años, se estima que el 53% han sido hombres y el 47% mujeres (Éste tema será abordado de igual manera en el capítulo II del presente texto).

El gobierno ha tenido mayores dificultades para combatir la pobreza, a tal punto que entre los años 2000 y 2007 los hogares en situación de pobreza se mantuvieron alrededor del 35%. Una de las dificultades que ha tenido el gobierno para combatir la pobreza, ha sido la poca capacidad para revertir la desaceleración económica que sufre el país; los bajos niveles de crecimiento de la economía han contribuido a que la dinámica de reducción de la pobreza sea menor a partir de mediados de los noventas.

Además, la orientación de la política económica y la capacidad de la misma para potenciar el desarrollo social es fundamental para erradicar la pobreza. Al respecto hay que señalar

que la política económica se ha centrado en su componente comercial y de infraestructura económica, que si bien son elementos importantes para combatir la pobreza, persiste cierto debate sobre la efectividad de los mismos.

La crisis que atraviesa el sector agropecuario (que constituye la principal actividad productiva en la zona rural), puede ser fácilmente observado por el leve crecimiento del PIB y la pérdida en la capacidad de generar empleo, ambos han contribuido a incrementar la pobreza. No obstante, las remesas familiares están ejerciendo un rol determinante en la evolución de los niveles de pobreza. Si bien los indicadores de pobreza demuestran avances en la reducción de la misma (aunque con un menor dinamismo que al inicio de los noventas), estos resultados no coinciden con las apreciaciones de la población salvadoreña sobre la situación económica y social del país. Esto da lugar a pensar que pueden existir dificultades en la estimación de la pobreza, y que por lo tanto existan problemas de representatividad de la realidad; las oficinas del PNUD en El Salvador en su Informe sobre Desarrollo Humano, cuestionan el método que utilizado para calcular la pobreza, por lo que la pobreza posiblemente está subestimada.

1.2.3 La Educación

En El Salvador los desafíos educativos habían sido identificados al inicio de la gestión de Gobierno de 1989. De hecho, las políticas educativas estuvieron centradas en dar atención prioritaria a la educación preescolar y básica de los más pobres, desarrollar las opciones de educación no formal de adultos, mejorar la calidad del currículo, descentralizar los servicios administrativos, actualizar el marco institucional y promover la participación del sector no gubernamental (MINED, 1994).

Algunas metas del plan decenal fueron ajustadas con base en los logros alcanzados. Por ejemplo, el analfabetismo ya se había reducido a 17%, la tasa neta de educación básica (grados 1-6) había aumentado a 84%. Con la nueva información disponible, se trazó una meta más modesta para educación parvularia, se definió una meta más ambiciosa para la reducción del analfabetismo y se mantuvieron las metas para educación básica y sobreedad. Adicionalmente, se agregaron metas desagregadas para la básica y media. No se trazaron metas cualitativas, pero la precisión de objetivos en ésta nueva etapa enfatizó y precisó temas de calidad. Finalmente, se mantuvieron las metas relativas a la participación

local, los programas de cobertura y los de formación en valores, reflejados en la siguiente tabla.

Tabla 4		
Metas del sector educativo		
2000-2005 (porcentajes)		
Indicador	2000	2005
Analfabetismo de 15 a 60 años	17.2	12.0
Parvularia	34.0	45.0
Básica	81.7	85.0
Grados 1-6	84.0	90.0
Grados 7-9	42.0	50.0
Media (Grados 10-12)	26.0	30.0
Sobre- edad grados 1-6 (mas de dos años)	15.0	10.0

Fuente: Ministerio de Educación 2000. Desafíos de la educación en el nuevo milenio. Reforma Educativa en marcha, 2000-2005. San Salvador; MINED.

Cuadro 2	
Fases de La Reforma Educativa en El Salvador 1994-2002	
Lanzamiento del Plan Decenal de Reforma 1994- 1995	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propuesta de la Comisión de Educación, Ciencia y Desarrollo (junio 1995) ▪ Plan Decenal de Reforma Educativa en Marcha (noviembre 1995) ▪ Programa de Comunicación Social ▪ Reforma de la Ley de Educación Superior (diciembre 1995)
Implementación Primera Fase 1996-1999	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reforma jurídica: Ley de la Carrera Docente y segunda Reforma de la Ley de Educación (1996) ▪ Mejoramiento del Escalafón docente y aumento significativo de salarios docentes (1997) ▪ Profundización de la reforma curricular (1997-1999) ▪ Expansión de la capacitación de docentes en servicio y reforma de la formación inicial de maestros ▪ Asimilación institucional y financiera de EDUCO

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Creación de CDE en todas las escuelas publicas/ transferencias de los recursos financieros a las escuelas ▪ Prueba nacional de educación media (PAES), pruebas muestrales de educación básica y sistema de evaluación de educación superior ▪ Preparación e implementación de proyectos financiados por agencias internacionales; apoyo a la reforma educativa de USAID, modernización de la educación básica del BID/ Banco Mundial (1995- 1999), Educación Media y Reforma Educativa (fase I) del Banco Mundial (1998 al presente); Programa de Infraestructura y Proyecto de Tecnología Educativa – BID (1998 al presente) y apoyo a Educación Media Técnica – Unión Europea (1998) ▪ Ministra que impulso la reforma deja el cargo después de nueve años
<p style="text-align: center;">Implementación (Segunda Fase) 1999 al presente</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reajuste del Plan Decenal de Reforma ▪ Implementación de Proyectos de financiamiento externo: Banco Mundial, BID, Unión Europea (1999 al presente) ▪ Declaración de Educación para Todos, Dakar (2000) ▪ Reconstrucción de la infraestructura escolar post-terremotos (2001) ▪ Creación del sistema de asesoría pedagógica y administrativa (2001) ▪ Programa piloto de calidad de una selección de escuelas: “Escuela 10” ▪ Nuevas evaluaciones del Gobierno y del sector privado (2002) ▪ Cambio de Ministro en el tercer año de Gobierno.

Fuente: Ministerio de Educación. La reforma educativa y sus diferentes áreas de desarrollo.

Como se muestra en el cuadro 2, el país ha pasado por diversas etapas a través de las cuales el sector educación se ha ido modificando y mejorando. Con todas las inserciones a la reforma educativa.

Reforma educativa: avances y desafíos

En la Constitución de la República se declara la obligatoriedad de la educación parvularia, básica y especial, y su libre acceso cuando la imparte el Estado. El Ministerio de Educación es el encargado del diseño de la política educativa, de movilizar los recursos financieros, de establecer el currículo nacional, de desarrollar la supervisión educativa, de administrar el registro escalafonario y evaluar al profesorado, de garantizar la infraestructura y mobiliario de las instituciones oficiales y de normar la formación docente.

En la provisión de servicios de educación participa tanto el sector público como el sector privado, variando la mezcla según el nivel educativo. Para el nivel de parvularia, el sector público participaba, en 1998, con un 78% de la matrícula; en el nivel de educación básica, con el 88% de la matrícula; mientras que en la educación media este porcentaje descendía a 57%.

Debido a que era una institución altamente centralizada, antes de la reforma educativa el MINED tenía enormes dificultades para aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación en ciertas áreas de difícil acceso. Un componente importante de la reforma de los 90, sin embargo, fue la redefinición organizacional, que permitió trasladar competencias al centro escolar, fortaleciendo el rol normado y supervisor de las entidades centrales. De esta manera se ha logrado una mejor asignación y uso de los recursos disponibles, pero aún hay espacio para mejorar mediante una mayor descentralización.

La descentralización hacia el centro escolar se ha realizado usando dos modalidades:

- Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO): que ha sido la estrategia utilizada para aumentar la cobertura en el área rural. Las escuelas EDUCO son administradas por las ACE (Asociación Comunal para la Educación), conformadas por padres y madres de familia, quienes reciben los recursos financieros de parte del MINED para administrar la provisión total del servicio educativo.

- Consejos Directivos Escolares (CDE): conformados dentro de las escuelas oficiales tradicionales, a partir de 1997, con el objeto de propiciar una gestión más participativa y democrática en la prestación de los servicios educativos. Dentro de los CDE participan la dirección, el profesorado, padres y madres y el alumnado.

Las ACE y los CDE se diferencian tanto en sus integrantes, como en sus atribuciones. Las ACE están conformadas únicamente por padres y madres de familia; mientras que los CDE tienen una integración más diversificada. En cuanto a potestades, las ACE manejan la provisión del servicio educativo en su totalidad, mientras que los CDE están limitados al manejo del recurso financiero, siendo la instancia central la que maneja el recurso humano. Por otra parte, la diversidad de instancias que existen, hace muy difícil para los miembros del CDE, exigir el mejor rendimiento del profesorado.

Plan nacional de educación 2021¹²

El plan nacional de Educación 2021 es una iniciativa del Gobierno salvadoreño y creado en el presente siglo, con la finalidad de articular los esfuerzos por mejorar el sistema educativo nacional. El objetivo del plan es formular, con una visión de largo plazo, las políticas y metas educativas prioritarias para los próximos años. Este posee una serie de documentos a través de los cuales se pretende mejorar la calidad de aprendizaje en sus siete rubros tales como:

Edúcame, Poder, Megatec, Redes Escolares Efectivas, Red Solidaria, Conéctate, Compite

El propósito de éstas es flexibilizar la oferta de los servicios educativos en Tercer Ciclo y Bachillerato, por medio de la implementación de nuevas modalidades de atención y de entrega de los mismos, a fin de disminuir la sobre edad y reintegrar al sistema educativo a jóvenes que interrumpieron su formación académica. Así como fomentar el cultivo de actitudes positivas y la libertad para tomar decisiones responsables en los jóvenes estudiantes, mediante actividades extracurriculares basadas en 5 principios elementales: participación, oportunidades, desarrollo, educación y recreación. A la vez de diseñar y poner en marcha una alternativa educativa moderna, que aproveche y potencie la educación media técnica y superior tecnológica para formar capital humano que dinamice

¹² Ministerio de Educación; Plan Nacional de Educación, 2007.

el desarrollo productivo regional. Se pretende mejorar la eficiencia en la provisión de los servicios educativos y lograr que los niños y los jóvenes de zonas de mayor pobreza y de mayor rezago educativo tengan acceso a una educación de calidad.

Todo esto elaborado con especial esmero para facilitar la lectura y hacerlo accesible a todas las personas, cuyo propósito es proveer al Sistema Educativo Nacional herramientas tecnológicas que mejoren los niveles de calidad académica y que desarrollen, en los estudiantes, las competencias tecnológicas que exige el ámbito laboral actual, lo que permitirá elevar el nivel de competitividad del país, asumiendo como prioridad la capacitación en sistemas informáticos y lengua inglesa en Educación Básica y Bachillerato. Tales competencias lingüísticas son cuatro: hablar, escuchar, leer y escribir. Con todos estos mecanismos se trata de mejorar la calidad estudiantil acorde a sus necesidades actuales, buscando así mayor y mejor desarrollo social en El Salvador. Lo destacable de todo es que la educación ha sido otro servicio deficiente para la sociedad salvadoreña, producto de las medidas del Consenso.

1.2.4 Empleo y desempleo

El desempeño del mercado de trabajo, en El Salvador en los últimos años, la dinámica de reducción del desempleo ha sido mucho más lenta que a inicios de los noventa; sin embargo, la tasa de desempleo ha mostrado una tendencia a la baja con cierto estancamiento entre 1999 y 2004, que es coincidente con el proceso de desaceleración económica que atraviesa el país. La actividad económica se ha desacelerado especialmente en las ciudades donde el subempleo (visible e invisible) ha crecido desde el 2003 cuando alcanzó 36.4% desde el 29.8% del año anterior, desde esa fecha ha mantenido a estabilizarse. En cambio la baja en la actividad empresarial ha afectado en mayor medida al campo, donde el desempleo rural pasó de 6.3% en el 2002 a 8.2% en el 2003 y luego se estabilizó en el rango del 7%.

La insuficiencia de ingresos en el hogar, unida a las grandes dificultades para encontrar un empleo en el sector formal, obliga a muchas personas, especialmente en las áreas urbanas, a auto crearse sus propios empleos en actividades no reguladas caracterizadas por bajos niveles de productividad y remuneración, que ha dado lugar a un sector microempresario informal muy numeroso.

Los sectores que manifestaron un incremento en los niveles de desempleo destacan: el sector construcción e industria manufacturera; debido al agotamiento de los procesos de reconstrucción del país después de los terremotos del año 2001. El sector agropecuario en el 2004 redujo su participación en el desempleo, pero continúa siendo el sector con los mayores niveles de desempleos en el país.

Otro fenómeno interesante en el mercado de trabajo salvadoreño, es que las mujeres presentan menores niveles de desempleo que los hombres; la tasa de desempleo de las mujeres es del 3.8%, mientras que la de los hombres es del 8.7%. Los niveles de desempleo de las mujeres se han venido reduciendo constantemente, mientras que la de los hombres se ha mantenido alrededor del 9%.

La menor tasa de desempleo femenino se debe a que las actividades económicas que han generado mayores niveles de empleo en el país durante la década de los noventas a la fecha, han permitido una mayor inserción laboral de las mujeres. Entre dichas actividades se tienen: el comercio, el turismo y la industria manufacturera (especialmente maquila).

Sin embargo, dichas actividades no les proporcionan mejores condiciones en términos de ingreso y respeto de los derechos laborales; además, la carga del hogar continúa siendo asumida por las mujeres lo que implica un jornada de trabajo que sobrepasa considerablemente la jornada de trabajo de los hombres.

Las bajas tasas de desempleo de los últimos años coinciden con un deterioro de la calidad de los empleos que se generan. Desde finales de los noventas se ha observado una mayor precariedad en los empleos. a partir del 2000 los niveles de empleo en el sector informal han venido creciendo, cerca de la mitad (el 49.8%) de los empleos son informales. De igual manera la tasa de subempleo que a mediados de los noventas presentó una tendencia a la baja, desde el 2001 esa tendencia se revirtió; no obstante en el 2004 se observó una leve reducción. En cuanto a la cobertura de la seguridad social, si bien la Constitución en su Artículo 50 plantea que *“La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio”*, en el área urbana el 56% de los empleados no tienen acceso a la seguridad social. Es preocupante que más de la mitad de trabajadores no tengan acceso a la seguridad social, ya que ello indicaría que a los trabajadores se les están irrespetando sus derechos

laborales, al igual que no se les están facilitando los medios para mejorar la productividad de la fuerza de trabajo, así se demuestra en la siguiente tabla.

Tabla 5			
El Salvador: Indicadores de precariedad en el empleo			
(Área urbana, porcentaje de ocupados)			
Año	Trabajadores en el sector informal	Tasa de subempleo	Trabajadores sin seguridad social
2000	47.7	26.3	54.2
2001	49.4	27.8	53.6
2002	49.7	29.8	54.5
2003	47.9	37.1	54.3
2004	49.8	35.4	56.0

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.(2000-2004)

El Salvador no posee altas tasas de desempleo, pero presenta elevados niveles de subocupación. La distribución de los ingresos laborales es bastante similar a la distribución del ingreso total, aunque más equitativa que la de los ingresos no laborales.

La DIGESTYC define a la Población Económicamente Activa (PEA) como el grupo poblacional constituido por las personas de diez años y más que están ocupadas o buscan activamente estarlo¹³. De acuerdo a esta definición, la PEA total en 1999 era de 2.4 millones de personas, 1,5 millones en el área urbana, y 0.9 millones en el área rural.

El mayor acceso a trabajo asalariado lo tiene la población joven, a partir de los 20 años de edad, la que participa en un 50 por ciento en el mercado laboral. El peso de ésta categoría ocupacional comienza a descender en forma acelerada a partir de los 35 años de edad.

El trabajo asalariado permanente fue la categoría ocupacional que aglutinó a las personas con mayores niveles educativos, únicamente el 29 por ciento de la población ocupada en esta categoría no tenía estudios mayores de primaria, mientras que el 52 por ciento tenía, al menos, estudios de educación media. En cambio, entre la población ocupada por cuenta propia y la asalariada temporal, el nivel de capital humano es muy bajo: 77% en el primer caso y 68 % en el segundo contaban con una educación máxima de sexto grado.

¹³ El Decreto Legislativo No. 82, mediante el cual el país ratificó el “Convenio No. 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo”, sin embargo, establece que la edad mínima de admisión al trabajo es de 14 años y para aquellos trabajos de mayor riesgo de 16 años.

1.2.5 Salarios

Uno de los principales objetivos de la política económica impulsada en el país en los últimos años ha sido la estabilización de las variables macroeconómicas, entre éstas la inflación. Cabe señalar que si bien El Salvador ha logrado el objetivo de mantener tasas de inflación estables y de un solo dígito, esto ha sido posible a expensas de un deterioro de los ingresos de los trabajadores a quienes, bajo el argumento de no generar presiones inflacionarias, se les ha mantenido su salario con mínimos y esporádicos aumentos.

La precariedad de las condiciones de vida de un importante segmento de trabajadores se puede constatar mediante la insuficiencia de salarios para cubrir necesidades fundamentales. Si bien el salario mínimo de la industria logra cubrir el valor de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) urbana del país, éste no alcanza a cubrir las necesidades de vestuario, vivienda y esparcimiento. El cálculo de CBA adolece de serias deficiencias debido a que los productos que la integran se determinaron en una encuesta de ingresos y gastos realizada en 1991, y es de esperarse que a la fecha los patrones de alimentación en el país hayan cambiado. La cobertura del salario agrícola es mucho más baja, este no logra cubrir la canasta rural, mucho menos la urbana. Las Políticas de empleo e ingresos en el salario mínimo ha sido el principal instrumento de política en El Salvador destinado a proteger los ingresos.

Debido a ello, el Código de Trabajo obliga a revisarlo cada tres años. Entre 1989 y 1994 el salario mínimo experimentó varios ajustes, el siguiente se produjo hasta 1998 y desde entonces se mantuvo invariable hasta el último ajuste realizado luego de las elecciones de 2003¹⁴. La comparación del salario mínimo con el costo de la canasta alimentaria básica parece también indicar un aumento de los salarios mínimos reales; no obstante, esto es bastante discutible debido a que la reducción del costo de la canasta básica de alimentos reportada por DIGESTYC en los últimos años, como ya se observó anteriormente, no es congruente con el valor de la inflación recogida a través del índice de precios al consumidor.

¹⁴ Un aspecto que llama la atención es que en el área urbana el salario mínimo apenas sobrepasa el costo de la canasta básica de alimentos familiar; aunque la situación es todavía más crítica en las zonas rurales, donde el salario mínimo es incluso inferior al costo de dicha canasta.

Desde Abril de 2003, se reporta el último incremento al salario mínimo sin modificarse significativamente, debido a que fue tan pequeño que no solucionó el problema de la baja cobertura, confirmando el hecho que la política salarial no constituye un instrumento para la equitativa distribución de los ingresos. Por otra parte, los incrementos diferenciados evidencian el privilegio hacia determinados sectores empresariales como la industria maquiladora que recurrentemente ha sido criticado por los bajos salarios y prestaciones.

El salario agrícola no fue modificado por los argumentos de que el sector no tiene capacidad de hacer frente a un incremento salarial debido a la crisis por la que atraviesa. La política salarial continua siendo rígida, los salarios no se han ajustado de acuerdo al incremento de la inflación, los efectos del alza de los precios del petróleo ha afectado considerablemente los precios de los bienes y servicios, en tanto que el salario mínimo se ha mantenido constante. A la fecha el gobierno no ha mostrado intenciones de incrementar los salarios mínimos.

En cuanto a la Política salarial, como ya se mencionó anteriormente, en El Salvador el mayor problema en el mercado laboral no es el desempleo, sino el subempleo. Para lograr una asignación de los recursos humanos hacia las actividades económicas más rentables y generadoras de mayores salarios, el mercado laboral debe ser dinámico y cambiante. Por esto, las normas que lo regulan no pueden ser rígidas de lo contrario, se convierten en un obstáculo para el desarrollo de las relaciones laborales, lo que podría repercutir en un deterioro de las mismas, así como en un freno a la productividad, a la movilidad y a la creación de más y mejores empleos.

El mercado laboral salvadoreño se encuentra regulado por la Constitución de la República, el Código de Trabajo y la Ley de Servicio Civil. El Código de Trabajo establece que el trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo por una jornada que va de 5 a 8 horas diarias, regula el pago por jornadas mayores de ocho horas diarias en un 100 por ciento extra, y el pago por jornada nocturna en un 25 por ciento adicional. De acuerdo a la información presentada, la disposición de salario mínimo es poco eficaz, ya que un gran segmento de la población trabajadora realiza su labor por un salario inferior al mínimo. Asimismo, son pocas las empresas que cumplen con todas las regulaciones. Ante ésta realidad existen dos visiones: una propone fortalecer los mecanismos de supervisión del

cumplimiento de la ley; mientras que la otra sugiere modificar la ley para que sea posible que más empresas la puedan cumplir. Las reglas del juego pueden cambiar hacia un lado u otro, dependiendo de quién controla el poder.

Por otro lado, la Ley de Servicio Civil favorece la estabilidad laboral, sin generar estímulos al buen desempeño. También acá hay dos visiones: una propone mayor estabilidad laboral en el servicio civil y limitar la discrecionalidad en cuanto al despido de personal; y otra propone una carrera pública, con un buen sistema de premios y castigos, que permita ascensos y despidos, según los méritos del trabajador público. En la tabla 6, se muestra la evolución del salario mínimo (ver página 127 del documento).

1.2.6 Vivienda

La vivienda es uno de los bienes primarios, pero se menciona muy poco. La atención se concentra en la educación y la salud, un poco menos en el empleo y en la vivienda muy pocas veces. Pero ésta es determinante para las dos primeras. Sin embargo, los terremotos han puesto en evidencia la crítica situación en la cual se encontraba éste bien social básico, así como también los vacíos de la política de vivienda actual y la obsolescencia de las instituciones estatales responsables del sector. Y sí esto fuera poco, los mismos responsables han agudizado el problema al aumentar el déficit de viviendas y han puesto a prueba a un gobierno que se ha mostrado incapaz de elaborar una política de vivienda de mediano y largo plazo para superarlo. Pese a su importancia social, la asignación presupuestaria a este sector ha sido muy pobre. Tampoco existe una planificación que oriente un desarrollo racional, que satisfaga las necesidades sociales, mucho menos normas de construcción que se apliquen o fuentes de financiamiento adecuadas.

Redefinición del rol de los gobiernos locales en la vivienda Reto post terremoto la vulnerabilidad de las construcciones de viviendas se ha puesto de manifiesto con los dos terremotos ocurridos a principios de 2001, siendo más evidente en aquellas viviendas en donde vive el 50 por ciento de la población más pobre del país. Si bien es cierto que la normativa de construcción ha mejorado, aún es necesario revisarla y mejorarla, pero sobre todo divulgarla y lograr su obligatoriedad y efectivo cumplimiento. Las fallas y los colapsos estructurales observados después de los terremotos fueron causados por defectos

constructivos y de diseño, debido a prácticas empíricas sin asesoría técnica, sin control de calidad; o por ubicaciones de alto riesgo.

Los movimientos sísmicos y su impacto en la sociedad, el de 13 de enero de 2001 que alcanzó los 7,6 grados en la escala de Richter y el de 13 de febrero de menor incidencia con 6,6 grados escala Richter. Las consecuencias para un país marcado por la dependencia y por niveles de desarrollo bajos han sido en todas las ocasiones muy graves (el PIB en estas fechas se estimaba en 4.300 dólares). Desde el punto de vista humano, el 13 de enero de 2001 dejó un balance de 844 muertos y 4.723 heridos. Mientras que el 13 de febrero fueron 315 los muertos y 3.300 los heridos. Pero junto a la tragedia en pérdida de vidas y heridos, la evaluación económica expresa los deterioros y perjuicios materiales en infraestructuras y equipamientos, sobre las viviendas y en las actividades productivas (en el capítulo II se hará un complemento del tema).

Las estimaciones realizadas precisan que en el terremoto de 13 de enero fueron 108.226 las viviendas permanentes destruidas y otras 169.632 las dañadas (los afectados fueron el 19% de la población). El de 13 de febrero dejó un rastro de 41.000 viviendas destruidas y otras 16.000 dañadas, con 250.000 damnificados (el 4% de la población). El balance conjunto de los dos sismos supuso que un 24% de los salvadoreños, uno de cada cuatro, se viesen directa o indirectamente afectados.

La incidencia por tipología en las construcciones, se manifestó con especial intensidad en las de bahareque y adobe. Ambas modalidades constructivas tradicionales tienen limitaciones en cuanto a resistencia, pero son de uso generalizado en los sectores sociales de rentas más bajas. Se ha incluido la distribución de los tipos de vivienda, entre los que esas dos modalidades apuntadas suponen casi la mitad de los hogares del país.

Desde el punto de vista social tuvo una incidencia y consecuencias especialmente graves para los sectores más frágiles y en los departamentos con niveles de pobreza más elevados. Los hogares monoparentales y, más significativamente los regentados por mujeres cabeza de familia con rentas bajas, presentaron niveles de vulnerabilidad mayores (DIGESTIC, Encuesta de Hogares de Propósito Múltiple).

Políticas de vivienda en El Salvador, el país no ha escapado a la dinámica general de la urbanización de América Latina. El crecimiento de la población urbana, explicado en buena medida por las migraciones rurales, ensanchó los cinturones de pobreza urbanos, especialmente en las ciudades mayores (San Salvador, San Miguel y Santa Ana), a costa de ocupaciones ilegales en sectores marginales, carencias en infraestructuras y debilidad en la calidad constructiva. Son la expresión local de los mismos procesos generales analizados para el conjunto de la realidad urbana latinoamericana.

En el caso salvadoreño los procesos de crecimiento urbano han ido asociados a migraciones campo-ciudad tradicionales, pero a ellas se agregan los desplazamientos generados por los conflictos armados (especialmente acentuados en la década de los ochenta), los efectos de las repatriaciones de emigrantes procedentes de Estados Unidos y los derivados por desastres naturales recurrentes¹⁵. De éste modo, las políticas de vivienda tienen que considerar las relaciones de vulnerabilidad como una situación particular que se expresa en los ámbitos social (las distintas expresiones de la pobreza) y ambiental (las catástrofes naturales).

Después, desde comienzos de los noventa, la aplicación de procesos neoliberales en la gestión urbana ha determinado una progresiva reducción del papel de la administración en la gestión urbana. Buen ejemplo es el proceso experimentado para el Área Metropolitana de San Salvador, que participó en el mismo privatizando parte de los servicios urbanos a empresas concesionarias.

En el ámbito general las nuevas estrategias para combatir la problemática de la vivienda son relativamente recientes, reproduciendo a escala local la dinámica latinoamericana de actuaciones para la provisión de viviendas. Desde 1990 se han venido aplicando medidas orientadas a apoyar a unidades familiares con ingresos bajos (entre 0 y 2 salarios mínimos) mediante créditos, subsidios, seguridad jurídica sobre la propiedad y seguridad física en el alojamiento. La atención prioritaria se ha dirigido a facilitar la compra de terrenos o viviendas, legalización de terrenos, y mejoramiento de viviendas

¹⁵ CNUAH-Hábitat; International Development Research Center; FUNDE: Migración e integración en El Salvador: realidades y respuestas. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Costa Rica, 2000.

Finalmente, en los últimos años, los programas de vivienda diseñados para el quinquenio 2000-2006 tienen establecidos una serie de objetivos sociales encaminados a la mejora de las condiciones de habitabilidad de las ciudades. Sus programas se orientan a introducir servicios e infraestructuras en barrios urbanos, aumentar el acceso al crédito a familias de bajos ingresos, incentivar mecanismos de alquiler de viviendas por medio de reformas legales, aplicar cambios en las leyes del suelo urbano para garantizar la seguridad jurídica en el mercado, mejorar las condiciones de las lotificaciones, y establecer líneas de crédito especiales para las familias de ingresos más reducidos (VMVDU)¹⁶.

A lo largo de los puntos abordados en el panorama económico social nacional se muestran los diferentes ámbitos en los cuales se ve afectado el país, debido a la falta de orientación de recursos a las áreas que más lo necesitan, siendo los préstamos de entes internacionales o ayuda de países como Estados Unidos los recursos más importantes por contabilizar y regular. El Salvador está lejos de salir a flote a corto plazo, el hecho de que la infraestructura gubernamental se haya modernizado en los últimos años no quiere decir que eso es todo, solamente es una parte y pone en evidencia que el país es consumista, preocupándose poco por industrializar y tecnificar a la población para producir en cantidades que compitan a escala mundial con el comercio y así gozar de una economía saludable y responsable con todos los actores. Los problemas son una cadena empezando con la canasta básica inaccesible para la mayoría de la población, deteriorando la salud de cada persona, a la vez relacionado con el alto índice de desempleo y los bajos salarios. Otra razón que se aborda en la temática es la precariedad del sistema educativo del país, provocando grandes retrasos a la población y sobre todo menoscabando la capacidad de los salvadoreños para acceder a una vivienda digna.

1.3 La Dolarización y sus efectos en la Economía Salvadoreña

Antes de entrar de lleno sobre los efectos de la dolarización en El Salvador, hay que señalar que el proceso de la dolarización es parte de los instrumentos del Consenso, a éste lineamiento se le ha denominado *Tipo de cambio competitivo y determinado por el mercado*. Por lo que hay que subrayar que en los primeros años del siglo XXI ha sido la

¹⁶ VMVDU: Política de Vivienda 1999-2004.

política económica más importante y que ciertamente ha modificado la actividad económica interna y de la sociedad salvadoreña.

Para ello, será vital comprender el concepto de la dolarización con el objetivo de mostrar las diferentes formas en que se puede establecer y por supuesto el rumbo que tuvo dicho proceso en el país.

1.3.1 Concepto y tipología del proceso de dolarización

Acorde a diferentes opiniones de expertos en la materia, se puede concluir que el concepto de dolarización implica en principio un proceso complejo de origen y puede definirse como un instrumento económico que propone un régimen cambiario fijo, que mantiene precios estables en el corto plazo, atacando aparentemente el problema de inflación. En el sentido más pragmático de los hechos, entiéndase simplemente como el cambio de moneda doméstica (Colón salvadoreño) por la moneda de otro país (Dólar estadounidense), en cualquiera de sus tres funciones (reserva de valor, unidad de cuenta y medio de pago¹⁷). Con respecto a tales conceptos, dos detalles habrá que resaltar, el primero sobre la base de una solución a uno de los problemas económicos (la inflación), aunque éste será desarrollado con más precisión en párrafos posteriores; mientras, que el segundo un elemento de estudio de éste subtítulo, es el señalamiento de la dolarización como un *proceso complejo de origen*, lo que básicamente determina los tipos o modalidades en que se puede establecer, éstas se definen de la siguiente manera:

La primera modalidad es la *Dolarización Extraoficial*, que ocurre cuando la población mantiene una parte de sus riquezas financieras en activos extranjeros, aún cuando la moneda extranjera no sea de curso legal, es decir, la dolarización financiera se refiere a ambos casos, ya sea legal o ilegal su aceptación.

La segunda es la *Dolarización Semi-oficial*, también es conocida como Sistema Oficial bimonetaria; y parte del curso legal de la moneda extranjera y que sugiere un peso importante en los depósitos bancarios, aunque desempeñan un papel secundario con

¹⁷ Para profundizar sobre éste concepto consultar, Humberto A. Brea S. y otros, La dolarización evaluación teórica y práctica, Julio de 2001, Capítulo 1.

respecto a la moneda nacional para el pago de salarios, impuestos, servicios, gastos diarios, entre otros.

La tercera corresponde a la *Dolarización Oficial*, también llamada total y se manifiesta cuando la moneda extranjera adquiere una posición predominante de curso legal completo. (Armando Nova González, 2003)

La amalgama de elementos que se han detallado hasta el momento, sirven principalmente como un acercamiento a la realidad conceptual, y determinar de esa forma los alcances y límites que teóricamente propone la dolarización para su posterior aplicación. Esto por la sencilla razón de que muchos hablan de la dolarización desconociendo muchos elementos intrínsecos al proceso, lo cual no siempre podría ser un análisis que se adecuó al contexto.

Por lo tanto, establecidas las nociones básicas se puede definir que la dolarización en El Salvador fue promovida como un modelo semioficial, que permite la libre circulación de la moneda nacional y la moneda extranjera a adoptar. No obstante, dos factores han advertido que el proceso no es así, el primero es la *ley que dio origen a dicho proceso* (LIM) y el segundo, está representado por los *resultados obtenidos debido a su implementación* en el sistema financiero nacional, ambos esquematizan un proceso oficial y será la base de análisis del presente tema.

Para ello, también será necesario contrastar el momento previo y el tiempo de implementación de la dolarización para enriquecer los planteamientos que definen tal medida económica como poco adecuada o de escasos resultados positivos para la sociedad salvadoreña, dejando a la vista intereses particulares que influyeron en su consumación.

1.3.2 El camino hacia la dolarización oficial

1.3.2.1 Evolución del sistema financiero

La evolución del sistema financiero, es el antecedente fundamental que ilustra fidedignamente el diseño y cimentación de instrumentos jurídicos gestores de seguridad, reformas y estabilidad al sistema; de esta manera, convertir la política monetaria al servicio

del dólar e intereses sectoriales. En otras palabras aquella frase trillada de los gobiernos de derecha en El Salvador “crear un Estado moderno y eficiente”.

En relación a lo anterior, los instrumentos más importantes que han dado pie de formación de una economía dolarizada son:

- ✓ Ley de Casas de Cambio, tiene por objetivo regular la autorización y operaciones de las tasas de cambio de moneda extranjera, cuya actividad habitual es la compra y venta de moneda extranjera en billetes, giros bancarios, cheques de viajero y otros instrumentos de pago expresados en divisas, a los precios que determine la oferta y demanda del mercado (continúa en vigencia).
- ✓ Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de Bancos Comerciales y Asociaciones de Ahorro y Préstamo, creó un fondo con la finalidad de adquirir los créditos y otros activos de las instituciones a sanear, participar en los aumentos de capital de esas instituciones y negociar bonos y otros títulos valores para los mismos fines; el Fondo y Fortalecimiento Financiero (FOSAFFI), está operando a la fecha.
- ✓ Ley de Privatización de Bancos y Asociaciones de Ahorro y Préstamo, aprobada con el fin de vender la totalidad de las acciones de las instituciones financieras pertenecientes al Estado y al BCR. Fundamentado en ésta ley el BCR procedió a la privatización de los bancos y asociaciones Cuscatlán, Agrícola Comercial, Salvadoreño, Desarrollo, de Comercio, Ahorromet, CASA, CREDISA y Atlacatl.
- ✓ Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero (diciembre de 1990), se establece con la finalidad de "vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a las instituciones sujetas a su control y la fiscalización del Banco Central, de los Bancos Comerciales, de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, de las instituciones de Seguro, de las Bolsas de Valores y Mercancías, de la Financiera Nacional de la Vivienda, del Fondo Social para la Vivienda, del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, del

Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, del Banco de Fomento Agropecuario, del Banco Hipotecario, de la federación de Cajas de Crédito, del Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa, del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y otras entidades que la Ley señale".

Además, hay que indicar la existencia de una Ley de Bancos y Financieras (1991) que regiría a los intermediarios financieros. Esta Ley ha sufrido posteriores reformas en septiembre de 1999, donde pasó a llamarse Ley de Bancos, pues desaparece la figura de "financieras". Según el Art. 244 de la misma, a partir de la vigencia de esta Ley, la Superintendencia no podrá autorizar la constitución de sociedades que operen como financieras y las que se encuentren operando como tales, se podrán convertir en bancos en un período de tres años o acogerse a las disposiciones de las sociedades de ahorro y crédito u otras entidades supervisadas por la Superintendencia.

En relación a ello, surge un ente rector independiente llamado Superintendencia del Sistema Financiero, que se concreta para desarmar las facultades del BCR y retomarlas como propias, acompañado con las reformas a la Ley Orgánica del Banco Central, aunque la dinámica no fue total, fue la semilla para transformar.

Por lo tanto, este conjunto de instrumentos son el punto de inflexión en la década de los 90 para establecer el dólar como moneda de libre circulación en el territorio nacional, circunscrito ya en el presente siglo por medio de elementos esenciales como la conversión de los bancos (quienes denominan todas sus operaciones en dólares americanos); así también, cambios en las funciones del Banco Central de Reserva de El Salvador (eliminando su facultad de emisor exclusivo de billetes y monedas), y por consiguiente, la facultad de ejecutor de la política monetaria del país (ver Art. 11 LIM).

1.3.2.2 Ley de Integración Monetaria (LIM)

El 1 de Enero de 2001, se implementa un proceso acelerado, muy riesgoso de acoplamiento a una nueva moneda y práctica bimonetaria propuesta por la LIM, el riesgo se manifiesta básicamente por la falta de conocimiento de la sociedad salvadoreña respecto a la dolarización y todas aquellas transacciones que se podían realizar desde ése momento. Así

lo reflejó la conversión entre monedas, que significó un problema para el comercio ya que los bienes y servicios estaban valorados en colones salvadoreños y por supuesto la disconformidad que generaría al perder centavos al realizar dichas operaciones.

Sin embargo, los factores que acapararon la atención del público e informar sobre las bondades de la dolarización son:

- a) Un sistema de circulación bimonetario,
- b) Se fija el tipo de cambio (Art. 1) “inalterable entre el colón y el dólar, en la cantidad de ocho colones setenta y cinco centavos por dólar”,
- c) La idea de la estabilidad inflacionaria, punto que se estudiará con prolijidad más adelante (resultados de la dolarización), que concuerda con el ajuste y reducción de las tasas de interés (Art. 14 LIM).

La LIM brinda una nueva práctica económica nacional y es precisamente el quebrantamiento de la política monetaria, ya que en adelante El Salvador dependerá mucho de los avances o retrocesos que tenga el dólar en el mercado internacional. En otras palabras, la organización, funcionamiento y administración económica-financiera nacional. El Banco Central de Reserva (BCR), era hasta antes de la LIM el ente gubernamental encargado de velar por dichos intereses territoriales (mencionados en el párrafo anterior), por ende resiente más los cambios junto a la población; sin embargo, los efectos en la sociedad salvadoreña serán abordados después de haber analizado el debate generado por los cambios de ley.

- ❖ *Se elimina el programa monetario* (Art. 29), esto debido principalmente a que la libre circulación del dólar deja sin razón de ser la planificación y control monetario del colón en el mercado salvadoreño. Como ejemplo, sí antes se tenía un control de la masa monetaria existente en el mercado con respecto a los bienes y servicios ofertados, ahora no se tiene la certeza de la cantidad de dólares que circulan.
- ❖ Otra función que se deroga es *la potestad exclusiva de emitir especies monetarias* (Art. 35). Es de hacer énfasis que con la pérdida de la emisión monetaria, no sólo se pierde la soberanía y potestad del Estado como ente regulador del desarrollo económico ordenado (Art. 111 Constitución de la República de El Salvador); sino

también, se desaprovechan tres mecanismos que le permiten a un Estado percibir ganancias y mantener control sobre su política económica.

El señoreaje es igual a los costos y las ganancias que tiene un país por emitir masa monetaria. Por ejemplo, de acuerdo a un estándar en costos de años anteriores, al país emitir un billete de cualquier denominación le producía un gasto aproximado de ¢ 0.40, lo que indicaba una ganancia de ¢ 0.60, para ello se toma en cuenta la impresión, las medidas de seguridad y la circulación. Las ganancias corresponderían entonces, a las necesidades del mercado doméstico y al volumen de billetes que se emitieran¹⁸ en un período determinado.

Importante es hacer constancia, que el señoreaje o emisión de masa monetaria, tenía dos tipos de regulaciones, la externa aplicada por el Fondo Monetario Internacional FMI y Banco Mundial BM; mientras que la interna era aplicada por el BCR sobre la base de:

1. el equilibrio entre la masa monetaria circulante y la cantidad de bienes y servicios expresados nominalmente (Art. 41 Ley Orgánica del BCR).
2. que las reservas internacionales fueran proporcionales al volumen de importaciones durante 6 meses (regulación del FMI y el BM)

En el caso de las *reservas internacionales*, su función era respaldar la moneda nacional (ante la falta de oro), de golpes económicos que procedan a nivel interno o externo, ahora éstas pasan a circulación del público como billetes, por lo que esto significa una disminución de las mismas.

Y el último mecanismo es la *figura del prestamista de última instancia*,¹⁹ que desde su creación en la edad moderna sirvió para contrarrestar las frecuentes corridas bancarias que se producían, ya que los bancos por naturaleza propia de sus funciones, no conservan líquido el dinero de sus depositantes. Al reпреstar el

¹⁸ Tomado de la entrevista realizada al Lic. Manuel de Jesús Martínez, Departamento de Valores del Banco Central de Reserva de El Salvador, Marzo 2007.

¹⁹ Es una institución que está dispuesta a otorgar crédito a los bancos en caso de que estos experimenten una demanda inesperada de liquidez, como sucede cuando hay corridas bancarias (Robert Chang).

dinero de los depositantes, los bancos no están en condiciones de devolverlo, y es aquí la importancia del BCR que prestaba el dinero a los bancos para que éstos, en caso de crisis financieras o falta de liquidez puedan devolver instantáneamente los depósitos a sus titulares (Eduardo Conesa, 1999).

Los ejemplos más gratificantes de la función de ésta figura fueron la quiebra del Banco Credisa, las aseguradoras FINSEPRO e INSEPRO y en menor magnitud el banco Ahorromet que tuvo ayuda en un principio y luego fue absorbido por el banco internacional Scotiabank al hacerse cargo de una parte de la deuda.

Ésta figura está plasmada en el artículo 52 y todos sus literales contemplados en la LO BCR, no expresamente con su nombre, pero si establece sus cualidades o funciones generales.

Los artículos de la ley que hablan sobre éste tema son: Artículos 35, 41, 42, 43, 45, 46, 47 y el 48, que fueron derogados y donde se explica detalladamente las funciones que se cumplen. Según lo expuesto, se puede comprobar que El Salvador incrementa su dependencia económica en más de un 80%, haciendo alusión a las disposiciones y cambios que realice la Reserva Federal de EUA y del mercado internacional sobre las variaciones del dólar.

Sin embargo, para que no quede muy escueta la emisión de masa monetaria, a manera de resumen hay que insistir que El Salvador coyunturalmente hablando, debe pagar a EEUU en concepto de emisión de dólares, para que éste pueda tener acceso irrestricto a la moneda, ésta cifra se desconoce; así también, la cantidad de dólares que entran al país en concepto de compra aduciendo razones de seguridad, esto sin tomar en cuenta las remesas que entran vía sistema bancario y otras sencillas en que se transporta la moneda, por medio de encomiendas personales. Es precisamente por ello, que muchos hablaron de las facilidades para el lavado de dinero y actividades ilícitas.

- ❖ El otro tema eliminado es *la supervisión del Consejo Directivo del BCR* en aquellos tópicos referidos a los costos de transacción y tipo de cambio entre monedas; como también las operaciones de comercio exterior, que figuran en los artículos 60, 61,

62 y 63 LO BCR, procesos burocráticos que servían para mantener el control de la política monetaria y económica del país.

Al haberse elaborado un recuento de las facultades que fueron eliminadas al BCR y por ende la reducción o carencia de una política monetaria y económica independiente; sin embargo, es necesario apuntar las nuevas funciones y ventajas que tienen los cambios realizados, para casos puntuales que se detallan a continuación.

El primer cambio (*Programa Monetario*) supone una total despreocupación por las fluctuaciones internas de la moneda local en el mercado, en otras palabras cero planificaciones.

Para el caso de la emisión, en la actualidad el BCR sólo ejerce su función en las emisiones de títulos valores, la inscripción de los mismos en una bolsa de valores, colocación y adquisición de títulos en el mercado secundario y en el canje de títulos garantizados por el mismo banco central. Además, incluye disposiciones relacionadas con cartera de créditos e inversiones internas y externas que involucren a instituciones del sistema financiero (Art. 16 LIM) De forma más específica a la actividad y de acuerdo al artículo 18 de la LIM “el banco se centra en la emisión de bonos u otros títulos valores, inscritos en una bolsa de valores”.

Y como se enumeró anteriormente, dentro de la emisión están las reservas internacionales (en la actualidad la función más importante que ejerce el BCR), ya que se encarga de administrar (canjear y entregar billetes) y hacer producir dicho ahorro (participando en el mercado de valores o con los intereses generados por la Reserva Federal de Estados Unidos en concepto de tenencia de ahorros), ya que las reservas internacionales han pasado a ser el ahorro nacional y de donde se puede canjear el dólar circulante (importar nuevos dólares y exportar dólares deteriorados), así mantener saldos disponibles para cubrir la liquidez de la economía.

Con respecto a la figura de Prestamista de última instancia, en la actualidad el BCR se ha desvinculado de tal labor, aunque podrá realizar operaciones de emergencia con títulos valores emitidos en dólares por EUA, el propio banco o por el Instituto de Garantía de

Depósitos (IGD), con fondos que se depositen al Estado (Art. 49-B). Sin embargo, el IGD²⁰ en la dinámica de la dolarización será la entidad facultada para resolver los problemas de corridas bancarias, ofreciendo el soporte a los bancos miembros y solventando una parte de los depósitos de los clientes (estipulado en el título sexto, Art. 154 Ley de Bancos del país.).

El origen de dichos fondos servirán de respaldo para los bancos miembros y usuarios, será principalmente de un aporte del BCR, las primas que paguen los bancos miembros²¹, donaciones y otros ingresos (Art. 155 Ley de Bancos)

Por otra parte, y en la vía de robustecer la economía nacional, se vigoriza una figura dependiente del BCR, el Centro de Trámites de Exportación CENTREX²², quién se encarga de asesorar al sector exportador, coordinar a las instituciones, impulsar proyectos y crear sistemas de información, de ésta forma brindar espacios abiertos a la población con capacidad de invertir en las actividades exportadoras, incluida la importación de mercancías.

Como una breve introducción al tema de los resultados y terminar la normativa legal de la dolarización, se hace necesario hablar de los tres elementos publicitarios que vigorizaban el proceso bimonetario. En razón de ello, hay que establecer que su característica base se transforma con la LIM, y su artículo 3 expresa únicamente “el curso irrestricto del dólar en el país”, y deja fuera de lugar la circulación de ambas monedas en forma paralela.

²⁰ Es una institución autónoma, pública de crédito, cuya función principal es la de garantizar los ahorros de los depositantes en cada una de las instituciones miembros (IMIs) del IGD. Esta protección se da, en el caso en que la Superintendencia del sistema Financiero (SSF) ordene el cierre forzoso de cualquier IMI, circunstancia en la cual el IGD tiene dos opciones de protección: a) contribuir financieramente a la reestructuración de sus instituciones miembros, con el propósito de lograr la mayor protección posible de los depósitos, b) pagar a cada depositante del banco cerrado hasta un máximo de \$ 7,800 dólares en cada institución miembro, cuando no se opte por apoyar una reestructuración.

²¹ Art. 39 de la ley de bancos. Los bancos deben constituir una reserva legal que ascenderá por lo menos al veinticinco por ciento de su capital pagado. Para formar esta reserva legal, las instituciones destinarán, por lo menos, el diez por ciento de sus utilidades anuales. Asimismo, de acuerdo con sus estatutos podrán formar otras reservas de capital.

²² El Centro de Trámites de Exportación (CENTREX), fue creado en 1987, mediante Decreto Ejecutivo No. 18; dentro de la Ley de Fomento de las Exportaciones, era parte del Ministerio de Comercio Exterior, el cual fue absorbido por el Ministerio de Economía, en julio de 1989. A partir del 19 de septiembre de 1989, el CENTREX es administrado por el Banco Central de Reserva de El Salvador y se le dotó de su Reglamento, por Decreto Ejecutivo No. 18, de fecha 15 de septiembre de 1989, el cual a su vez, fue reformado con el Decreto Ejecutivo No. 30 del 20 de abril de 1994.

Además, el artículo 5 de la LIM ilustra la dinámica a seguir y expresa “los billetes de colón y sus monedas fraccionarias emitidos antes de la vigencia de la presente ley continuarán teniendo curso legal irrestricto en forma permanente, pero las instituciones del sistema bancario deberán cambiarlos por dólares al serles presentados para cualquier transacción”.

De ésta manera, las reglas del juego cambian y restringen el ámbito de acción del colón en la economía salvadoreña, ya que no sugiere, sino que obliga a las instituciones del sistema bancario a cambiar el colón por el dólar, situación que a través de los años ha permitido ver la extinción de la moneda nacional como un activo de libre circulación en el mercado.

Asimismo, el artículo 7 de la LIM define que “los sueldos, salarios, honorarios podrán ser denominados y pagados en cólones o su equivalente en dólares”, y de igual manera “los cheques y los demás títulos valores que hayan sido emitidos en colones salvadoreños con anterioridad, podrán ser aceptados pagados en dólares”, en la práctica sacar del mercado el colón salvadoreño.

El segundo elemento es el correspondiente al tipo de cambio (Art. 1 LIM), que versa en la idea de mantener el poder adquisitivo de los salvadoreños y generar una estabilidad monetaria en el país. De tal manera, habrá que comprender que el tipo de cambio fijo no es la solución más adecuada para países pequeños y con altos índices de pobreza, ya que los riesgos no son eliminados debido a la dependencia inminente al dólar como divisa internacional e intercambio comercial. En otras palabras, los temores por crisis financieras no desaparecen con la dolarización, sino que se convierte en una razón extra para generarlos.

Sin embargo, los peligros son poco probables al tratarse del país hegemónico, tampoco quiere decir que esté exento, así lo ha demostrado la crisis de 1929 y los acontecidos en el 2001 por el ataque al país del continente norteamericano y los fraudes de grandes empresas del mismo origen.

Y el tercer elemento es la estabilidad inflacionaria, publicitada como la medida que iba a permitir cuidar el bolsillo de cada habitante, explicado principalmente por ser una medida

que consigue resultados a corto plazo y gozar de cierta seguridad. Por tal motivo, mantener fijo el tipo de cambio entre monedas puede provocar en un momento determinado una sobrevaluación del colón, el otro extremo que genera pérdidas al igual que la inflación, esto podrá observarse en circunstancias vinculadas al euro u otra moneda fuerte, que pueda ser utilizada por un país que no esté amarrado al dólar.

1.3.3 Resultados de la dolarización en la sociedad y economía salvadoreña

Ya que se ha establecido una pequeña introducción sobre los resultados obtenidos por la dolarización. No está de más determinar, que se aplicará la misma dinámica del contraste de coyunturas, y lo importante para la temática será abordar el comportamiento de las anclas de la economía (el Producto Interno Bruto, la Tasa de Interés, el Empleo y la Inflación).

1.3.3.1 Producto Interno Bruto

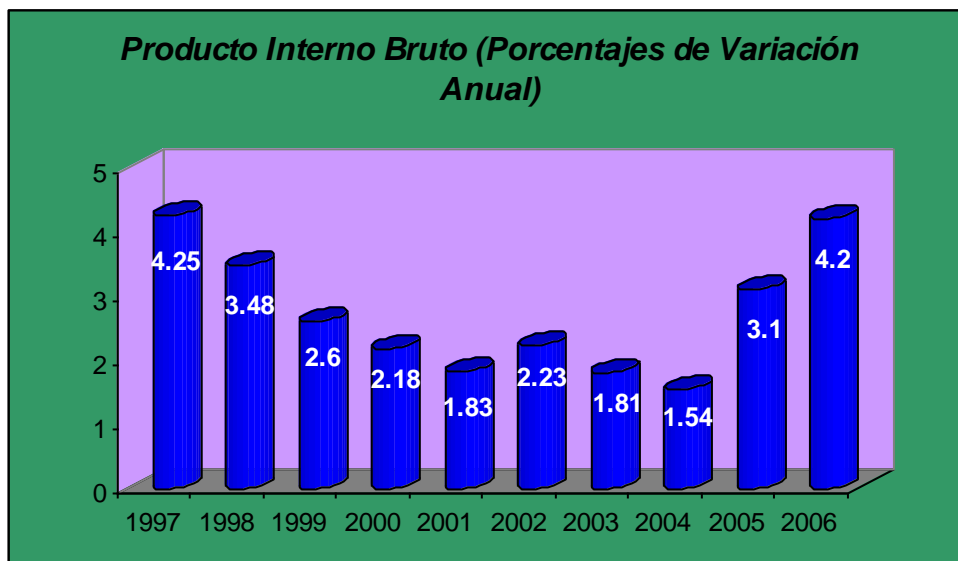
En materia de producción es por todos sabido que El Salvador ha logrado mantener un estándar muy modesto y significativo a los intereses nacionales²³, que lo catalogan como un país en desarrollo a través de estudios de organismos internacionales²⁴; por lo tanto, sería una torpeza asumir que la dinámica de El Salvador pueda ser comparada con un país desarrollado y que goce de beneficios muy rentables provenientes de los recursos naturales, un caso el petróleo.

Al respecto de la situación salvadoreña, José Luis Machine Ajosé (Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina CEPAL) establece que “a pesar del progreso reciente, el mayor desafío para El Salvador sigue siendo el aumento del crecimiento económico, el cual ha sido relativamente bajo desde finales de los años noventa, el siguiente gráfico sustenta las palabras del autor.

²³ Observar estudios como el Informe de Desarrollo Humano del PNUD, donde ubican al país en la posición 103 de 177 países, a través del Indicador de Desarrollo Humano y catalogado según tabla de porcentajes básicos como un país en desarrollo.

²⁴ Así lo establecen los indicadores económicos y sociales que se ha tratado previamente a éste tema, enfocado en elementos fundamentales como la pobreza, salarios y otros.

Gráfico 1



Fuente: Estadísticas del Banco Central de Reserva de El Salvador (Revistas Trimestrales 1999 - 2007)

En relación al gráfico 1, se pueden realizar muchas conjeturas que hablen sobre el desempeño del país; sin embargo son tres los factores a denotar. El primer factor, se refiere al rendimiento anual del PIB en casi una década, resaltando el año 1997 con el porcentaje más alto de 4.25 %, sólo alcanzado en 2006 con un 4.2%, que bien puede deberse al incremento de las remesas familiares y otros elementos, no tanto como un beneficio de la dolarización misma.

El segundo factor, le presta especial atención a la evolución negativa del PIB en los últimos años de la década de los 90, partiendo del 4.25% en 1997 llegando hasta el 2.6% en 1999. Ya ésto era un índice del bajo rendimiento, aunque también significaba un crecimiento económico modesto del país, que siempre ha gozado de cifras modestas y que le han permitido sobresalir de los países que conforman la región. Además, con ello se puede analizar que los encargados de controlar la economía salvadoreña no estaban haciendo una mala labor en este plano, y esto no fue justificante suficiente para poder tener una autonomía real de las actividades financieras – económicas internas.

Mientras tanto, inmerso al tercer factor existe una variante por enfatizar y es la adopción del dólar como moneda de libre circulación e intercambio doméstico, poniendo en evidencia que no ha sido el antídoto para mejorar el crecimiento económico nacional, ya que no siempre la moneda determina las ganancias, sí habrá que reconocer que se reducen

algunos gastos y se perciben ciertas ganancias; no obstante, el bajo desempeño productivo nacional es notorio. Prueba de ello, resulta cuando se comparan los resultados de 1999 y 2004, siendo la última la que goza de peor rendimiento.

Asimismo, para analizar la producción es vital saber cuál es el estado de la balanza comercial salvadoreña, la tabla 7 muestra saldos negativos en la balanza comercial que van incrementándose con el tiempo, así se tiene que para 1999 el saldo era negativo en 1,356 y para el 2006 el saldo negativo fue de 4,114.

Tabla 7

Cifras Anuales Netas
Millones de US\$

Balanza Comercial de El Salvador	
Años	Saldo de la Balanza
1999	-1,356
2000	-2,006
2001	-2,163
2002	-2,189
2003	-2,626
2004	-3,024
2005	-3,448
2006	-4,114

Fuente: Banco Central de Reserva, Estadísticas, Sector Externo, Comercio Exterior.

a) Las Importaciones y los costos de transacciones

Ambos elementos son fundamentales y están estrechamente vinculados, por lo que se puede determinar que existen diversos factores que provocan explicaciones sobre el desequilibrio acentuado entre las importaciones realizadas y las exportaciones generadas y reflejadas en el cuadro 15. Una respuesta sería que la apertura comercial ha ampliado las posibilidades de obtener las mercancías, bienes o servicios en el exterior a un menor costo.

Por ejemplo, antes un comerciante salvadoreño que deseaba importar “x” producto, obligadamente tenía que hacer el cambio de monedas (nacional por extranjera), la razón el posicionamiento o alta cotización del dólar como divisa internacional. De ésta manera, incurría en una transacción que dependía del ente financiero y su precio de compra / venta

de las monedas ya sea en el interior o exterior. Ahora, las cosas son diferentes, ya que la persona que desee realizar una importación de mercancías, no se enfrenta a éste trámite que generaba pérdidas por el cambio de monedas. A esto se le conoce como *costos de transacción*, que es valorar los costos del tipo de cambio entre monedas; y por otra parte, la tasa de interés de los bancos internacionales por hacer el traslado de dinero hacia el destino final de pago.

b) Exportaciones y competencia

En el caso de las exportaciones, se vive una realidad muy diferente, ya que la adquisición del dólar brinda menos poder adquisitivo y *competencia* a las pymes²⁵ o empresas nacionales en general frente a empresas extranjeras, no así a nivel regional. Éste acontecimiento se debe principalmente a la diferencia de valor entre el colón y el dólar, ya que en el país los salarios, sueldos u honorarios, no son los mismos que en otras partes del mundo, algo relativo a la calidad de vida interna de cada nación; en otras palabras, sería absurdo comparar el poder económico de un país desarrollado con un crecimiento económico que supera los dos dígitos expresados en miles de millones de dólares, a un país pobre que no rebasa o alcanza los dos dígitos expresados en miles de millones de dólares.

Por lo tanto, se puede aseverar que el nivel de intercambio que busca el país con los países desarrollados está muy bien ilustrado en el párrafo que antecede, donde se observa sin mayores problemas la falta de competencia en términos de poder adquisitivo.

No obstante, el tema de la calidad de los productos es otro factor determinante, aunque en los últimos años las empresas salvadoreñas (grandes) se han preocupado en primer lugar por crear una Ley de Libre Competencia (Nov. 2004) y en segundo lugar por certificar su trabajo con normas de calidad internacional elaboradas por la Organización Internacional

²⁵ La micro, pequeña y mediana empresa es el núcleo central del desarrollo y crecimiento de la sociedad contemporánea. Es el sector que mayor empleo de trabajo demanda en nuestra economía a similitud con el orden mundial. Se caracteriza por ser empresas de dirigencia y propiedad familiar. Los dueños, emprendedores, están al frente del negocio, conviviendo con la problemática propia de una familia. Por otro lado, cualquiera sea la casuística elegida para constituir formalmente la empresa, cooperativa, mutual, SRL.S.A. etc. la afectividad es el elemento básico de su dirección. Ministerio de Economía, Gobierno de Mendoza Argentina.

para la Estandarización (ISO)²⁶ y semejantes. Si bien es cierto que las normas no son garantía de nada, determinan la paridad de calidad entre empresas nacionales y extranjeras en algunos casos, en otros no significa mucho por el factor monetario y con respecto a economías pequeñas como la nacional, un valor agregado. En razón de ello, a nivel regional El Salvador al adoptar el dólar, atribuye una ventaja competitiva a las empresas nacionales sobre las empresas de otros países de la región, tomando en cuenta para ello, la diferencia del tipo de cambio entre monedas de la región y una alta competencia otorgada por mayores recursos y menores costos, así como del interés de los comerciantes salvadoreños por mejorar la calidad de los productos.

1.3.3.2 Tasa de Interés

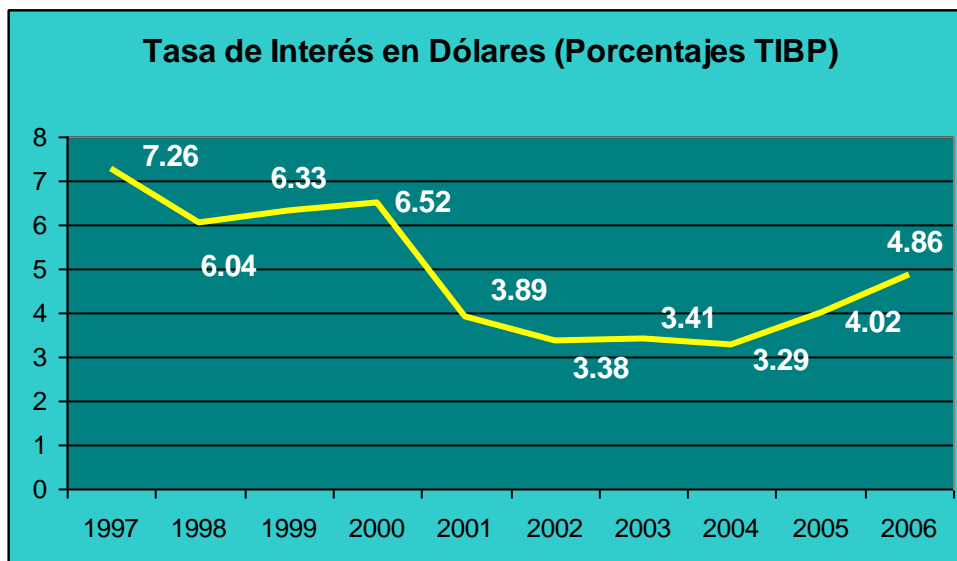
Al respecto de la tasa de interés son algunos puntos los relevantes, el primero es observar su definición en el gráfico 2, que presenta una reducción significativa de las mismas, algo que fue propuesto en la publicidad del proyecto LIM, para poder absorber la atención del público salvadoreño; sin embargo, tendría que tomarse en cuenta que existe la posibilidad de que las tasas redujeran por presiones externas o de las grandes empresas, quienes necesitan algunos incentivos para insertarse al mundo globalizado.

Y externamente, tal acción puede servir para motivar el interés de la inversión extranjera directa al país salvadoreño. Al menos el comportamiento de 1997 con un 7.26 % comparado con el 4.86 % de 2006, evidencia que sí ha bajado la tasa de interés del país.

En relación a ello, hay que subrayar que la disminución de las tasas de interés generaría un efecto positivo y directo al alza en la producción nacional. Aunque esto no justifica la medida de dolarizar, ya que el 7.26 % de las tasas de interés 1997 con el 4.25 % del PIB, contrastados con el 4.86 % de tasa de interés y el 4.2 % del PIB para 2006, abriría un debate sobre el rendimiento presentado en ambos contextos.

²⁶ Organización internacional no gubernamental, compuesta por representantes de los organismos de normalización (ON's) nacionales, que produce normas internacionales industriales y comerciales. Dichas normas se conocen como *normas ISO* y su finalidad es la coordinación de las normas nacionales, en consonancia con el Acta Final de la Organización Mundial del Comercio, con el propósito de facilitar el comercio, facilitar el intercambio de información y contribuir con unos estándares comunes para el desarrollo y transferencia de tecnologías.

Gráfico 2



Fuente: Estadísticas del Banco Central de Reserva de El Salvador (Revistas Trimestrales 1999 - 2007)

Una breve lectura al igual que se desarrollo con el PIB, en la época de los 90 las tasas de interés cerraban a 6.33 % y en 2000 hasta 2006 sufrieron cambios a la baja partiendo de 6.62 % a 4.86 % respectivamente. Sin embargo, los mejores números no fueron esos, ya que durante 2004 se presentó la tasa de interés más baja con 3.29 % y el incremento en el PIB no fue reflejo de ello, ya que sólo presentó el 1.54 %.

Para finalizar con el análisis sobre la tasa de interés, es de enfatizar que durante 2001 a 2006, la tasa de interés ha sido incapaz de mantener su porcentaje más bajo; contrario a ello, el porcentaje ha cerrado a un punto más alto de lo que sería el punto de partida en 2001 con 3.89 % de tasa de interés (año que se adopta el dólar).

1.3.3.3 La política de Empleo

En la actualidad la política de empleo no ha sabido responder a las necesidades básicas de los salvadoreños, la demanda por los empleos es muy fuerte y la oferta es bastante débil. Ante esos extremos (como se observó en la tabla 5), la tendencia se ha mantenido y en algunos lapsos se ha deteriorado, potenciándose el subempleo como una condición sine qua non de supervivencia. Habrá que agregar, el hecho de no contar con la devaluación de la moneda nacional, que se sabe funcionaba como una medida de expansión para la producción y el empleo, si bien es cierto pensar que la devaluación condicionaba el poder

adquisitivo de la población, eso no quiere decir que reprimía completamente a las personas o para el caso el mercado laboral.

Para efectos de una mejor comprensión sobre flexibilidad cambiaria versus flexibilidad laboral, Milton Friedman 1953, dice “las tasas de los salarios tienden a ser los precios menos flexibles. En consecuencia, sí contra atacamos un déficit incipiente con una política de permitir o forzar una declinación de precios, se producirá desempleo más que, o en adición a, caída de los salarios... éste es un método altamente ineficiente de ajustarse a cambios externos... los ajustes son requeridos continuamente y muchos son impulsados por fenómenos esencialmente monetarios, los que sí son prontamente compensados por movimientos en el tipo de cambio, no requerirían una real reasignación de recursos”.

Citando las palabras del propio Keynes: “Teniendo en cuenta la naturaleza y nuestras instituciones, solo puede ser que una persona tonta (a foolish person) prefiera una política de flexibilización laboral a una de flexibilización monetaria, a menos que ella pueda puntualizar las ventajas de la primera que no puedan obtenerse con la segunda” (The general theory... Harcourt, 268)

1.3.3.4 La inflación en el país

En materia de estabilidad inflacionaria, punto trascendental del estudio para probar otro resultado negativo de la implementación del dólar en el país, habrá que analizar un poco sobre los costos y beneficios de la inexistencia de las siguientes políticas:

a. Devaluación - Sobrevaluación

El objetivo primordial de la devaluación por parte de un gobierno, es ofrecer un respaldo a sus empresas que necesitan bajar los costos de producción y entrar al mercado exterior con mejores precios y con la misma o mejor calidad, enfocándose de ésta manera en el incremento de la demanda y la oferta. Además, otro uso de la devaluación, es frenar desequilibrios económicos derivados de crisis internas como el déficit fiscal que produce el incremento de la inflación, desastres naturales o por sobrevaluación de la moneda local en el mercado internacional.

Así también, están aquellos problemas producidos por otros países que hacen cambios en sus economías para compensar los golpes a los precios de productos intensivos de exportación.

Al respecto de la sobrevaluación, Eduardo Conesa establece que “las monedas sobrevaluadas son determinantes de alto desempleo y déficit comerciales en los países que las sufren” (La Dolarización: Costos y Beneficios, Conferencia, Argentina 1999).

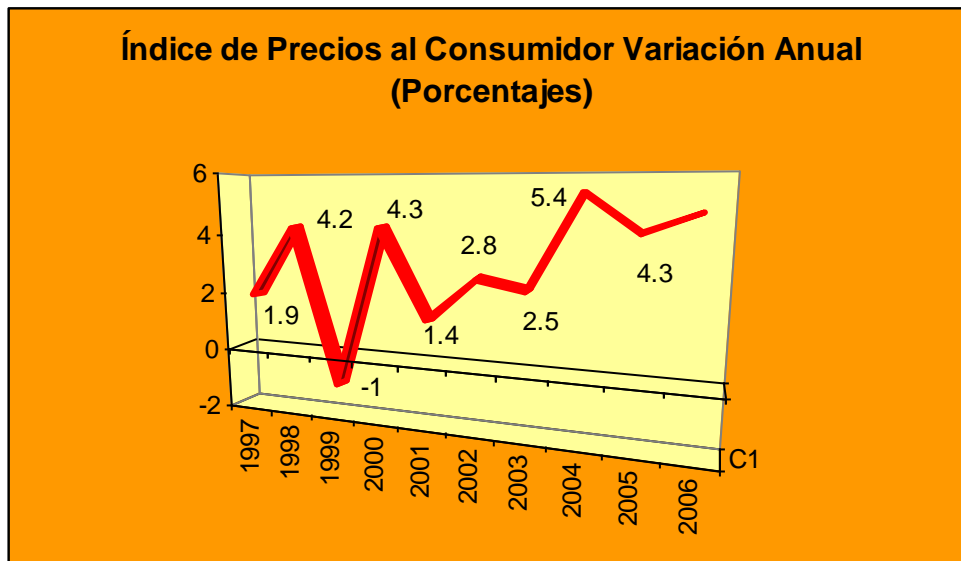
Otra posibilidad de jugar con éstas políticas puede definirse en palabras de Robert A. Mundell, quien dice al respecto “sí la demanda cambia de los productos del país A, hacia los productos del país B, una depreciación en el país A, o una apreciación en el país B, corregiría el desbalance externo y también aliviaría el desempleo en el país A y permitiría aliviar la inflación en el país B.

Éste es el caso más favorable para los tipos de cambio flexibles basados en monedas nacionales” (Internacional Economics, Mac Millan, 1968, Pág. 180).

Y el último factor de análisis, es la estabilización de la inflación reduciéndolo hasta un poco menos del 6%, es decir, a un punto porcentual acercándose a la tasa de inflación de EUA y otros países desarrollados. Sin embargo, a través del gráfico 3, se demuestra que no existe estabilidad de un porcentaje definido y sobre todo como luego de la implementación del dólar a la economía nacional presenta porcentajes más altos a los obtenidos en la época que antecede tal acontecimiento..

Por otra parte, hay que valorar que en el momento que sea adecuado a los intereses norteamericanos, echarán una mano de su política monetaria para recuperar su economía de cualquier eventualidad; de ésta forma, se trasladarían directamente los efectos del incremento o reducción de la inflación sobre la economía salvadoreña, de hecho ya se maneja un poco éste índice en la compra y venta de dólares, el comercio y la tasa de interés en concepto de ahorros o similares.

Gráfico 3



Fuente: Estadísticas del Banco Central de Reserva de El Salvador (Revistas Trimestrales 1999 - 2007)

b. Saldo de la Deuda externa y el problema del Riesgo País

El problema de la deuda externa en El Salvador es algo innegable, cada año se eleva y no se ve por donde ésta dinámica pueda revertirse, es aquí que el factor riesgo país juega un rol determinante. Eduardo Conesa habla sobre el riesgo país, y explica que este elemento, está definido principalmente por el coeficiente de la deuda externa a las exportaciones.

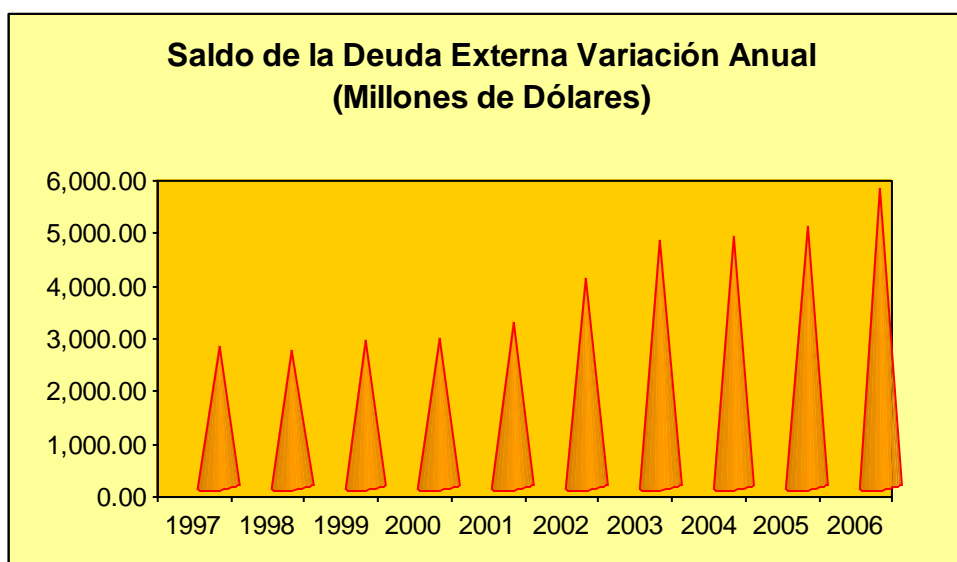
De forma más sencilla, hablar del riesgo país, es tomar en consideración la proporción de endeudamiento externo y disentrarlo con las exportaciones realizadas para un período anual, la lógica es que la deuda no sobrepase las exportaciones.

Entonces, el gráfico 4 brinda información sobre la deuda externa, y sí se utiliza esos datos con la información proporcionada por el BCR con respecto al comportamiento de las exportaciones, se tienen las siguientes cifras para el 2004, en exportaciones 3,330 millones de dólares y la deuda externa para el mismo año es de 5,000 millones de dólares, existe un déficit de 1,770 millones de dólares.

Esto indica que de no ser por las remesas familiares enviadas por lo salvadoreños en el exterior, el país estaría enfrentando una situación de riesgo país y la población en su mayoría viviera condiciones económicas críticas. Por lo tanto, sería difícil vincular a la

dolarización como una medicina natural que minimice los efectos que puede producir un riesgo país, es decir, las posibilidades se mantienen.

Gráfico 4



Fuente: Estadísticas del Banco Central de Reserva de El Salvador (Revistas Trimestrales 1999 - 2007)

Hasta aquí, los efectos de la dolarización para la población, y todavía existe un debate entre personas a favor y en contra de la medida, para muchos la cotización fija representa la mejor solución, ya que evita devaluaciones, sobrevaluaciones y todo tipo de políticas que están inmersas a la política monetaria; mientras que para otros no es la solución a los problemas coyunturales económicos del país.

Finalmente, de los efectos que se han enumerado en lo escrito sobre la dolarización, se puede determinar que han sido más las pérdidas para el país que las ganancias, porque si bien es cierto que el sistema financiero y la economía doméstica han evolucionado, teniendo ciertas ventajas en el comercio con los países; también es cierto, que no todos los cambios resultan positivos para los intereses económicos nacionales y en mayor magnitud para la población salvadoreña, quien al final es la que reciente más las crisis económicas - financieras que se suscitan.

1.4 El Rol de Las Remesas en la economía Salvadoreña

El Salvador es un pequeño país de Centroamérica caracterizado por su alta integración a la economía de Estados Unidos (EEUU) a través del comercio internacional²⁷; así mismo, este primer país es receptor de un importante flujo de transferencias corrientes bajo la forma de remesas familiares provenientes de salvadoreños que han emigrado a EEUU.

El aporte de esta comunidad es cada vez más significativo, ya que son muchas familias salvadoreñas las que tienen un pariente que ha emigrado para mejorar la situación económica individual y familiar²⁸. Es por ello, que la vulnerabilidad económica se sitúa como una de las principales razones que impulsa a diario la salida de más salvadoreños. No obstante, la migración es un factor que ha posibilitado la disminución de la pobreza de cada familia beneficiada y en general para el país, esto responde directamente a la recepción de divisas internacionales que aumenta cada año (esto se analizará más adelante).

Por tal motivo, será vital tener un breve contexto sobre lo que el tema ha implicado con anterioridad, no se profundizará en detalle, pero al menos se podrá observar un panorama general.

Antecedentes

El origen de las remesas familiares no se conoce con exactitud, aunque, se identifica la migración como principal causa, es así que EUA es el destino privilegiado. Producto del flujo continuo de emigrantes, las remesas familiares han logrado desde sus inicios el mantenimiento de la economía nacional. Esto responde principalmente a la situación precaria del contexto salvadoreño, que dificulta el acceso a una buena calidad de vida y deja toda la responsabilidad a los emigrantes para que sean ellos los responsables del desarrollo, sufragando las necesidades de consumo y cobertura de necesidades básicas a muchas familias salvadoreñas.

²⁷ Esto queda reflejado en las cifras de intercambio comercial entre ambos, para mayor información ver Balanza Comercial de El Salvador por país de procedencia y destino, 2ª Revista Trimestral BCR 2007, pág. 51.

²⁸ Según datos oficiales y recientes de la Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior, del Ministerio de Relaciones Exteriores, se calcula que 2.9 millones de salvadoreños (incluyendo segundas generaciones) se encuentran fuera de las fronteras salvadoreñas.

Con respecto a ello, vale la pena mencionar que la década de los 80 (época del conflicto armado salvadoreño) significó para la nación el punto de partida para el crecimiento acelerado de la emigración. El contexto los obligaba a salir y buscar nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de vida individual y de sus familiares.

Mientras que, en los 90 se consolida la emigración de salvadoreños al exterior y esto a su vez genera un crecimiento en las remesas, ya que para 1996 el total de ingresos sumaban los ¢10,438.8 millones y llegaron a ¢12,020.8 millones en 1999. En relación a ello, al realizar una comparación de dichas cifras con las exportaciones para el mismo período, se tiene que las exportaciones para 1996 se totalizaron en ¢3,221.8 millones, mientras que en 1999 fueron ¢4,084.5 millones (Ver 4ª Revista Trimestral, BCR 1999).

Con éste ejercicio se comprueba la capacidad económica y sobre todo la incidencia de las remesas en la economía nacional para los 90, ya que las cifras fueron triplicadas por las remesas en ambos contextos.

Sin embargo, no fue la única forma en que incidieron las remesas en la economía salvadoreña; también se puede adjudicar la responsabilidad de mantener durante los 90 la estabilidad cambiaria e inflacionaria del país. En razón de ello, los gobernantes y sobre todo los capitalistas salvadoreños observaban con mayor regocijo la posibilidad de dolarizar la economía, tema que ha sido abordado en el acápite que precede y que demuestra la planificación normativa que hubo para hacer realidad tal proceso.

Para resumir la evolución de las remesas familiares en la nación se presenta la siguiente tabla:

Tabla 8				
El Salvador 1980-2000				
Remesas familiares en millones de dólares				
AÑO	Remesas	% de export.	% de import.	% del PIB
1980	60	5.5	6.2	1.5
1981	75	9.4	7.6	2.0
1982	87	12.5	10.2	2.3
1983	97	12.8	10.9	2.3

1984	121	16.7	12.4	3.3
1985	102	15.0	10.6	2.5
1986	135	16.5	15.2	3.2
1987	169	28.6	17.0	3.8
1988	194	31.9	19.3	4.2
1989	204	40.9	17.7	4.1
1990	322	55.5	25.5	5.9
1991	518	88.1	36.8	9.8
1992	686	114.7	40.4	11.5
1993	822	110.8	42.7	11.8
1994	964	117.5	42.8	12.0
1995	1063	105.8	37.2	12.2
1996	1068	104.2	40.0	10.3
1997	1200	88.3	32.1	10.5
1998	1368	108.0	34.5	11.5
1999	1497	128.0	36.7	12.0
2000	1750	136.4	37.0	13.2

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

En la tabla se manifiestan las cifras de las remesas recibidas durante 20 años y sobre todo su porcentaje con respecto a las exportaciones, importaciones y no menos importante con respecto al PIB. Además, se refleja el crecimiento anual de las remesas en la economía nacional.

Por otra parte, es importante mencionar que las remesas contabilizadas en la economía doméstica resultan de dos factores, uno cualitativo y otro cuantitativo. El primer factor se refiere al hecho de que salvadoreños radicados en EEUU y con status de permanencia legal cuentan con acceso a mejores alternativas de trabajo, con mayor remuneración, y que por tanto, pueden incrementar el monto de remesas que envían a sus hogares de origen (asumiendo que el vínculo familiar se mantiene; es decir que la familia primaria aún no ha migrado por motivos de reunificación o que permanecen con la misma relación - no hay desmembramiento familiar-).

El segundo factor compete al flujo continuo de emigrantes salvadoreños hacia EEUU²⁹ quienes representan nuevos ingresos y por tanto contribuyen a incrementar las remesas.

Las Remesas en la coyuntura actual

Durante el nuevo milenio se da un salto importante en materia de remesas, siendo el 2000 el punto de partida para incrementar al 13 % las remesas con respecto al PIB (ver cuadro 10). Éste comportamiento en El Salvador y otros países receptores llamo la atención a los organismos internacionales para estudiar la incidencia de las migraciones y las remesas en las economías de los países favorecidos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dedica su Informe Anual a éste tema en 2005 para el caso de El Salvador. También, el FMI realiza su estudio llamado Perspectivas de la Economía Mundial en el mismo año. Mientras que el Banco Mundial desarrolló su publicación Perspectivas de la Economía Mundial 2006 entregando un especial interés a la temática.

Aunque, sin duda alguna el que más beneficia el estudio es la publicación CERCA DE CASA, Impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina, elaborado por el Banco de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial³⁰. De ésta manera, con los datos oficiales del BCR y la publicación en mención se desarrolla el tema de las remesas.

Entre los temas de más relevancia para el estudio sistemático de la incidencia de las remesas en el país se tiene:

Crecimiento Económico

De acuerdo a dicha publicación, las remesas en la década de los 90 representaban para países de ingresos medios y bajos un total de \$ 31,000 millones (incluido El Salvador), y quince años después estiman que las cifras alcanzan los \$ 167,000 millones.

Asimismo, en 2004 registra que las remesas familiares para El Salvador representaban el 15 % del PIB, lo que lo ubica en el 4º lugar entre los países de América Latina y el Caribe en éste tema. Adicionalmente, la recepción de millones de dólares lo ubican en 5º lugar por detrás de México, Colombia, Brasil y Guatemala, que ocupan los primeros 4 lugares respectivamente. Por otra parte, según datos obtenidos por el BCR en sus revistas

²⁹ La cantidad exacta de salvadoreños que emigran a EUA se desconoce y lo único que se maneja son cifras estimadas por Estados Unidos y El Salvador.

³⁰ En adelante puede referirse a la misma como la publicación del BM o el estudio del BM.

trimestrales, se puede observar la evolución para el período de 2000-2007 (con la excepción de no tomar en cuenta el último año por ser resultados parciales), las cifras son trasladadas a la tabla 9 y manifiesta el incremento de las remesas familiares en el país, asumiendo un rol primordial en el crecimiento económico del mismo, sólo por ilustrar los resultados del cuadro, se tiene que para 2000 la cantidad de remesas expresadas en millones de dólares fueron de \$ 1,750.7 y para 2006 las remesas se duplicaron a la cifra de \$ 3,315.7. Sin duda alguna este desempeño beneficia a la sociedad en su conjunto, no sólo a las familias receptoras de las divisas internacionales.

Tabla 9

Remesas familiares En millones de dólares

Ingreso por Remesas	
Años	Saldo Millones de dólares
2000	\$1,750.70
2001	\$1,910.50
2002	\$1,935.20
2003	\$2,105.30
2004	\$2,547.60
2005	\$2,830.20
2006	\$3,315.70

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador

Con respecto al crecimiento de las remesas hay que prestar especial atención, ya que como indica el estudio del BM, esto puede presumir algunos problemas. El mismo documento establece al respecto, que las remesas tienden a responder negativamente ante el crecimiento económico, debido, a que ésta relación puede estar motivada por la posibilidad de que las remesas familiares puedan servir para aliviar las restricciones al crédito, permitiendo que las personas no sólo aumenten sus niveles de consumo, sino también de inversión en capital físico, educación, salud y creación o ampliación de microempresas, todo lo cual se vería a la postre reflejado en mayor inversión y crecimiento económico acumulados. En otras palabras, mayor crecimiento económico es proporcional al aumento de la cantidad para la inversión, perdiendo así poder adquisitivo y el ahorro.

Remesas, desigualdad y disminución de la pobreza

Ya que se ha abordado el tema del crecimiento, es de hacer relación de las remesas con la desigualdad y la disminución de la pobreza, pilares fundamentales que demostrarán la eficacia de dichas divisas en las condiciones de vida para las familias receptoras y para el país en general. Para ello, la publicación del BM establece el ejemplo de la situación de pobreza en México, El Salvador y República Dominicana, estimando que la extrema pobreza es del 35 % y la moderada está en un promedio del 19 %. Continúa el análisis manifestando que la reducción que resulta de considerar el ingreso por concepto de remesas es menor cuando el cálculo se hace con base a líneas de pobreza específicas para cada país (en este sentido privilegian los cálculos basados en líneas de pobreza internacionales comunes –PPP de US\$ 1 y US\$ 2- porque se adecuan mejor a una comparación de carácter internacional). De ésta manera, establece que los países antes mencionados siguen siendo los países donde se obtiene la mayor reducción, los cambios promedio correspondientes son de 15% para la extrema pobreza y 8% para la pobreza moderada.

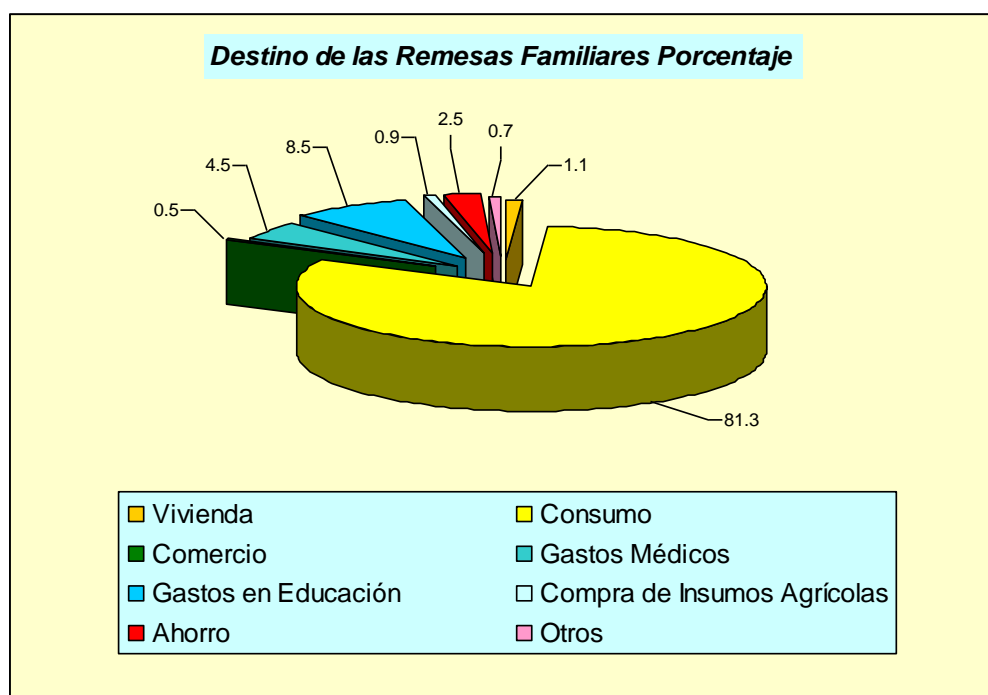
En el caso de la desigualdad las remesas actúan de diferente forma, ya que como señala el mismo documento no necesariamente se rompen los esquemas de desigualdad, si reconoce el hecho que pueda ser mayor de existir ausencia de emigración; también, pueden ser resultados positivos para la reducción de la brecha de pobreza en casos específicos. Y considera que las aportaciones de diferentes estudios realizados para remesas y su incidencia en la desigualdad, son concluyentes al compartir que los efectos reductores son relativamente menores (del 2.7% en promedio, cuando son significativos), aún cuando tienden a ser comparativamente mayores en países donde las remesas representan una proporción mayor del ingreso.

Para ello, ejemplifica que El Salvador, Guatemala, México y Paraguay tienden a tener receptores de remesas con un nivel educativo relativamente menor que el de la población general –producto de una selección negativa en el fenómeno migratorio- y las remesas se distribuyen de manera más progresiva que el ingreso total. Sólo en el caso de El Salvador y Guatemala, se advierte un nexo entre remesas y reducción significativa de la desigualdad y la pobreza.

Por lo tanto, es de enfatizar que la disminución de la pobreza y la desigualdad son temas equivalentes, pero no complementarios. Esto responde principalmente a que la pobreza de muchos hogares haya sido resuelta significativamente, aunque no necesariamente esto haya finalizado con una mejor distribución del ingreso, ya que la exclusión se mantiene y únicamente se desarrollan las familias cuyos parientes envían una cantidad de remesas muy importantes (factor cualitativo del que se hacía mención en los antecedentes del tema), manejando el dinero en diversas actividades productivas que posibilitan alcanzar una calidad de vida superior. Mientras que, para la mayoría de familias las remesas funcionan como medio de subsistencia (factor cuantitativo).

Para comprender tal razonamiento se tiene el gráfico 5, donde se identifican los porcentajes en que se destina la cantidad de remesas recibidas.

Gráfico 5



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2002.

Considerando la información que proporciona el gráfico, se puede hacer una relación directa con la opinión del gobierno al respecto de la mala utilización de las remesas, a lo

que puede llamarse asistencialismo social³¹. Sin embargo, la falta de oportunidades y las condiciones precarias de vida, limitan a las familias para poder realizar actividades productivas que les permita mejorar su status social, priorizando en el área de consumo y las actividades que pueden ser relacionadas a la misma. En otras palabras, la responsabilidad del desarrollo nacional es descargada en los salvadoreños que viven en el exterior.

Las remesas ayudan en el financiamiento del desarrollo local

La comunidad salvadoreña residente en el exterior también se ha desplegado de forma plena en el nivel inferior del gobierno. En la actualidad, varios concejos municipales han encontrado en la comunidad salvadoreña residente en el exterior, en particular, en Estados Unidos, un socio estratégico para promover el desarrollo local.

Según datos de la Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior, sólo en la ciudad de Los Angeles, existen al menos 48 organizaciones para proporcionar ayuda directa a El Salvador. Todas estas organizaciones están integradas por salvadoreños originarios de los municipios más diversos de los catorce departamentos del país. Las asociaciones de estas comunidades salvadoreñas residentes en diversas ciudades de Estados Unidos, ya han comenzado a experimentar lo que su organización puede llevar a cabo en sus lugares de origen.

Uno de los casos sobresalientes es el de Intipucá (La Unión). La ayuda de los habitantes de este municipio, residentes en Washington D.C., Maryland y Virginia, hizo posible adoquinar las calles, construir un estadio municipal, ampliar el cementerio, dotar de bancas al templo católico, donar equipo informático al Complejo Educativo Intipucá, introducir la electricidad en algunos caseríos, remodelar los parques, etc. El destino de las remesas percibidas en El Salvador se concentra principalmente en bienes de consumo, tanto básicos como suntuarios, seguido de la adquisición o inversión en vivienda. De esto desemboca una necesidad de cultura de ahorro, así como la necesidad de una inversión productiva de dicho flujo monetario.

³¹ Éste termino puede interpretarse como una implicancia social negativa, asociada al hecho de que sectores importantes de la generación joven se acostumbren a recibir un flujo constante de dinero sin que medio esfuerzo alguno de su parte.

Sin embargo, la participación de Asociaciones salvadoreñas en el desarrollo local no puede ser tomada tan a la ligera, ya que han logrado estructurarse coherentemente e identificar necesidades específicas a través de sus parientes, amistades o gobernantes, con lo que aumentan las posibilidades de mejorar las condiciones de las localidades hacia donde destinan su ayuda.

Efectos negativos de las remesas al Capital Humano

El primer elemento identificado es la manifestación de trastornos en la vida familiar y en diferentes situaciones tiene efectos potencialmente negativos en los indicadores negativos de los hijos de padres que han emigrado. Más aún, en la medida en que la mayor parte de los emigrantes tienden – en sus países de destino- a desempeñarse en oficios que requieren de un capital humano limitado, la utilidad de invertir en educación puede parecer menor para aquellos que estén contemplando emigrar fuera del país³².

Además, existe la versión realizada para el caso salvadoreño (Cox Edwards y Ureta – 2003- y Acosta -2006-)³³, quienes observaron que los hijos de familias receptoras de remesas tienen una menor tasa de deserción escolar, hecho que atribuyen a la mejoría de los problemas presupuestarios que afectan a los hogares más pobres. También debe considerarse otro factor relevante del estudio Cerca de Casa, y es que lograron observar que los efectos de las remesas varían conforme a la escolaridad de los padres, entregando resultados positivos en dichas circunstancias.

Para todos los casos referidos al tema de educación, hay que establecer que todos pueden ser diferentes debido a que los hogares que reciben remesas muestran características demográficas y de ingreso considerablemente distintas. También, se relaciona la fuga de éstas personas como capital humano cualificado para una serie de oficios o actividades profesionales. Para el caso de Centroamérica, la publicación del BM establece que el 7% de emigrantes alcanzan finalizar la educación superior.

Por otra parte, un factor adherido al problema es el asistencialismo social (mencionado algunos párrafos atrás), y es precisamente la raíz del problema en el capital humano. Al respecto, la publicación del BM sostiene que para personas de hogares de emigrantes, el

³² Observar el tema X. Remesas y Capital Humano, Cerca de Casa El impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina BM 2006.

³³ Informes del Banco Mundial Perspectivas de la Economía Mundial 2006

ingreso neto adicional percibido por concepto de remesas podría tener “el efecto ganancial” de elevar tanto la demanda por esparcimiento como el salario de reserva, con una consiguiente reducción en la participación en la fuerza laboral. Sin embargo, la emigración tiene además el efecto de reducir el tamaño de la fuerza laboral. Puede que éste tema no sea significativo tal y como se señala en el estudio del BM, pero es una realidad salvadoreña, tomando en cuenta que existen diferentes estructuras familiares³⁴ y prefieren esperar recibir su dinero mensual, dicho de paso recursos mayores que el recibir un salario por su esfuerzo.

Además de los temas abordados, es necesario señalar el desarrollo del sistema financiero, el cual ha posibilitado la agilidad en las transferencias de divisas mensualmente, abriendo los espacios a la banca de poder contar con más recursos³⁵, y mejores ofertas de su servicio con la finalidad de atraer al público que recibe los fondos.

Y el último tema, se refiere más al cuidado que debe tener el país para no caer en el *síndrome holandés*³⁶ y esto se explica dado al efecto positivo que tienen las remesas en los ingresos de los hogares receptores, se dice que éstas tienden a afectar el consumo de manera positiva (tal como se abordó en el crecimiento económico y el tema de las remesas, disminución de la pobreza y desigualdad).

En razón de ello, el estudio del BM enfatiza que en la medida en que parte de este consumo se orienta hacia el sector no transable (donde es probable que exista limitada competencia), las remesas tienden a elevar el precio de los bienes no transables en relación con los transables y por ende contribuye a producir una apreciación real en el tipo de cambio. A su vez, la apreciación del tipo de cambio real asociada a los flujos de las remesas pueda causar una serie de problemas macroeconómicos, entre ellos:

i) Efectos adversos en el sector transable de la economía

³⁴ Es el caso de hijos bajo la responsabilidad de los abuelos, tíos u otros parientes cercanos. También puede ser el caso de personas con algunos impedimentos de salud, o escasa educación que les dificulta obtener espacios en el mercado laboral del país.

³⁵ Por ejemplo la planificación anual de su trabajo con disponibilidad de mayor liquidez, créditos y proyecciones destinadas a captar la atención de receptores no bancarizados. (Ver el tema XII Remesas y Desarrollo del Sistema Financiero, Cerca de Casa El Impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina, BM 2006)

³⁶ Pérdida de competitividad externa a raíz de la apreciación del tipo de cambio real asociada a un aumento masivo de las remesas, ver tema XIII Remesas y Tipo de Cambio Real ¿Existen efectos del tipo síndrome holandés?, Cerca de Casa El Impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina, BM 2006.

ii) Profundización del déficit en cuenta corriente

iii) Menor control monetario, presiones inflacionarias y mala asignación de la inversión sectorial.

Por lo tanto, el país está inmerso a sufrir éste tipo de efectos negativos por más que la dolarización esté presente, precisamente es la conclusión del tema en mención (la vulnerabilidad económica ante la dolarización se mantiene y puede que en algunos casos se profundice), y lo importante más allá del factor positivo de las remesas es llevar una política fiscal adecuada y que responda efectivamente a las exigencias.

En conclusión, el tema de remesas y emigración se vuelven parte de la política gubernamental en tanto permite resolver los desequilibrios generados por las medidas económicas implementadas en los últimos años, entre ellas la dolarización, la cual no ha incentivado con mejores resultados a la economía nacional y tomando en cuenta también, los resultados negativos de los 10 puntos del consenso; es decir, la economía salvadoreña no está blindada como se hace creer, pero gracias al flujo constante de divisas se mantiene estable y sana.

En razón de todos los temas abordados en el presente capítulo, se puede concluir que las medidas adoptadas por el consenso de Washington no han sido capaces de desarrollar el país. Al contrario, muchos de los factores aquí estudiados como la pobreza, el tema de salarios, empleo, canasta básica alimenticia y educación han demostrado los desequilibrios generados por las privatizaciones, la política fiscal vigente del país y el resto de puntos del Consenso.

Adicionalmente, tomar en cuenta que la dolarización no es la medicina que subsanará los errores que han deteriorado la calidad de vida de los salvadoreños, ya que tal medida sólo mejora ciertas posibilidades económicas para la población en su conjunto, pero como siempre se enfoca más a los sectores privilegiados de la economía nacional.

Y en relación a todos elementos implícitos al deterioro económico surgen las remesas como el elemento que ha potenciado la salud y el buen desempeño de un sistema económico antiguo y sobre todo exclusivista, hecho que pone de manifiesto la mala distribución del ingreso en la sociedad salvadoreña.

Finalmente, establecer de manera general que las políticas económicas-sociales implementadas no han sabido responder a las necesidades imperantes de la nación, obstaculizando el desarrollo en su sentido completo (crecimiento económico acompañado del bienestar social), dejando a El Salvador expuesto a crisis económicas y dependiendo de un factor exógeno (remesas), que en una situación aislada podría dejar de fluir con el ritmo de aceleración e incremento actual.

Capítulo II

El Desarrollo: Motor de la Gobernabilidad del país

Introducción Capitular

Entender la realidad salvadoreña sobre el problema de la gobernabilidad, es de vital importancia ya que hay muchos trastornos y vacíos conceptuales que se transmiten a la práctica de la toma de decisiones, lo que se traduce en un debate de intereses entre lo deseado y lo real, o lo que en las relaciones internacionales fueron los paradigmas del idealismo versus el realismo político. Por tal motivo, cómo las políticas de desarrollo implementadas en El Salvador han afectado la gobernabilidad, sobre la base de la relación con Estados Unidos a partir de 2000.

En relación a ello, y considerando la realidad salvadoreña se puede afirmar que el desarrollo y sus políticas han diezclado de forma directa la gobernabilidad en el país, convirtiéndolo así en un término mal ilustrado, generando decisiones para los intereses internos y externos (capitalistas), esto explicado a través del autoritarismo de la gestión de Francisco Flores y la relativa importancia al bienestar social que adjudica la administración saca, todo ello, transforma la relación con EUA en alienación, ubicando los temas migración y cooperación como ataduras centrales.

Por lo tanto, el estudio manifestará la incidencia de las políticas de desarrollo implementadas en El Salvador en la gobernabilidad, partiendo también de la relación con Estados Unidos a partir de 2000.

2.1 Aportaciones al concepto de gobernabilidad

La práctica de la gobernabilidad es una institución que viene de tiempo atrás, así lo llevaron los reyes y emperadores cuando los imperios y reinados existieron en la tierra, ejemplo de ello, son los Imperios: Otomano, Romano, Persa y otros que fueron conducidos por grandes conquistadores; así también, en la actualidad se puede constatar la existencia de los reinados o monarquías europeas en España, Noruega, los Países Bajos, Dinamarca y otros, quienes construyeron una estructura política que respeta el actual sistema democrático - republicano y los poderes de la corona, en otras palabras los Estados Parlamentarios.³⁷

Por lo tanto, no es algo nuevo el arte de gobernar; todo lo contrario, es el concepto que ha sido objeto de estudio desde 1970 hasta la fecha, donde diferentes autores han brindado sus aportaciones y lo que para ellos son los elementos teóricos y prácticos de dicho término.

Para tener una mejor percepción de lo que en éste capítulo y acápite concretamente se pretende, entonces será necesario conocer la diversidad de opiniones y especialistas teóricos que transforman o generan el conocimiento acerca de la gobernabilidad.

2.1.1 Marie Claude Smouts

El contraste de la gobernabilidad con el gobierno global

En su estudio sobre “Del buen uso del gobierno en las relaciones internacionales”, hace una serie de interpretaciones, haciendo especial referencia al debate actual de la gobernabilidad, que según sus palabras lo describe como “una noción que en la actualidad

³⁷ En sistemas parlamentarios como es el español, la dirección suprema del Estado se reparte entre el jefe de gobierno y jefe del Estado. En el caso de las monarquías parlamentarias como la española, el jefe del Estado, el Rey, tiene funciones básicamente simbólicas y representativas, pero su figura debe ser incluida también dentro de la esfera del gobierno.

es un comodín que tan pronto se refiere a la noción de "régimen" como a la de "orden mundial", a la vez que se sigue utilizando por las instituciones financieras internacionales para justificar sus condicionalidades políticas en los países que no se consideran aptos para gestionar de modo conveniente los créditos concedidos. La *governance* se acompaña entonces de un adjetivo calificativo: "*good*" *governance*".

Adicionalmente, establece que la paradoja de todo se identifica con la siguiente frase "en cuanto más en serio se toma la noción de gobierno, menos contenido posee la noción de gobierno global. Por definición, la primera se opone a la segunda".

Su punto de partida no es diferente del que inspira las grandes interrogantes actuales sobre el funcionamiento de la sociedad mundial: la creciente ingobernabilidad de las sociedades complejas, la necesidad de gestionar los asuntos externos en un contexto de interdependencia. Muchos estudios sobre el gobierno parten de la afirmación de que las sociedades modernas son cada vez más complejas, están más divididas, formadas por subsistemas sociales diferenciados y relativamente autónomos.

Para otros estudios, el punto de partida es la crisis de la democracia y sus diferentes síntomas: crisis de la representación, de la participación, de las creencias, de la legitimidad y del vínculo social y político³⁸. Estos enfoques coinciden en un mismo diagnóstico: la debilidad de los gobernantes, la dificultad para la autoridad central de imponer una política pública y poner en marcha sus programas, y de modo más general, el cuestionamiento de todas las formas tradicionales de autoridad.

El problema de la gestión de los asuntos externos es especialmente llamativo en materia de medio ambiente, pero existe en todos los ámbitos de la vida social.

Lo característico del gobierno es la multiplicidad y diversidad de los actores, que permite pensar en la gestión de los asuntos internacionales, no como una actividad interestatal, sino como un proceso de negociación/interacción entre grupos heterogéneos.

Por último y sobre todo, el gobierno implica participación, negociación, coordinación. Las palabras clave son: proyectos, socios, consenso. La racionalidad de procedimiento

³⁸ Jacques Chevallier, en: *La Gouvernabilité, op. cit.*, p.8.

(mantener el dispositivo de diálogo) es por lo menos tan importante como la racionalidad sustancial (realizar una actividad de interés público), cosas bien sabidas por los observadores de la vida internacional.

De ésta forma, Marie rescata las definiciones de la Comisión Brandt³⁹ acerca de la diferencia entre gobierno y gobierno a escala mundial.

Gobierno Local: "la suma de las diferentes maneras que tienen los individuos y las instituciones, públicas y privadas, de gestionar sus asuntos comunes. Es un proceso continuo de cooperación y de acomodación entre intereses diversos y susceptibles de entrar en conflicto. Abarca las instituciones oficiales y los regímenes dotados de poderes ejecutivos y también las disposiciones normales sobre las cuales los pueblos y las instituciones han llegado a un acuerdo o que perciben que son de su interés."

La Comisión da algunos ejemplos de gobierno a escala local (consejo urbano que hace un proyecto de reciclaje de desechos, instancia intercomunitaria que organiza un sistema de transportes en colaboración con las asociaciones de usuarios, etc.).

Gobierno a Escala Mundial: a escala mundial, el gobierno se ha considerado esencialmente como una relación entre gobernantes. Ahora es necesario considerar que abarca también a las ONG, los movimientos de ciudadanos, las empresas multinacionales y el mercado mundial. Todo ello en interacción con los medios de comunicación cuya influencia ha aumentado de manera espectacular⁴⁰.

Otros elementos que son de gran relevancia son los aportados por James Rosenau, *Governance without Government*, donde definió el gobierno como un conjunto de mecanismos de regulación en una esfera de actividad, que funcionan aunque no emanen de una autoridad oficial⁴¹. Se diferencia de la noción de gobierno (entendido como equipo de

³⁹ Esta comisión, acogida con la mayor reserva por parte de la alta administración de las Naciones Unidas (que temía la competencia intelectual y un posible cuestionamiento de su propia gestión en un contexto difícil) pasó prácticamente desapercibida. Sus trabajos no tuvieron la resonancia que había tenido en su tiempo el informe de la Comisión Brandt sobre las relaciones Norte-Sur, o el informe Brundtland sobre el Desarrollo durable.

⁴⁰ The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, 1995, p. 2-3.

gobernantes) en que se ejerce en actividades basadas en objetivos compartidos que no han sido definidos necesariamente por instancias oficiales y no necesitan obligatoriamente la fuerza pública para aplicarse.

Sin embargo, en el primer número de la revista, *Global Governance*, James Rosenau propuso una definición un poco más explícita, pero todavía muy amplia, definiendo que el gobierno mundial abarca todos los sistemas de reglas, de control y de gestión con repercusiones internacionales que pueden existir en la humanidad en un momento dado, en cualquier plano, desde la familia a la organización internacional, o también los innumerables sistemas de reglas producidos por la proliferación de redes en un mundo cada vez más interdependiente.

Contrario a lo dispuesto por Rosenau, Lawrence S. Finkelstein propone considerar el gobierno como una “actividad” y no como un sistema de reglas, pues para eso ya existe la teoría de los regímenes y basta con ella. Por otra parte, una segunda noción del mismo autor, que afirma “el gobierno mundial consiste en gobernar sin una autoridad soberana en las relaciones que trascienden las fronteras nacionales”.

Para secundar y entender las palabras de Finkelstein, trae a colación a Leon Gordenker y Thomas Weiss, quienes “definen el gobierno mundial como las iniciativas para aportar respuestas más sólidas y pertinentes a los problemas políticos y sociales que los Estados no pueden regular individualmente”.

Elementos constitutivos de la gobernabilidad

Cuando lo define el Banco Mundial, el gobierno equivale al conjunto de gobernantes o administración pública: "el uso de la autoridad política, la práctica de control sobre una sociedad y la gestión de sus recursos para el desarrollo social y económico"⁴². El "buen gobierno" implica: 1) que estén garantizados la seguridad de los ciudadanos y el respeto de

⁴¹ James N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p.5.

⁴² P. Landell-Mills e I. Serageldin, *Governance and the External Factor*, World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington D.C., 1991. Ver igualmente, World Bank, *Governance: the World Bank's Experience*, Washington D.C., 1994.

la ley, especialmente, a través de la independencia de los magistrados: es decir, el *estado de derecho*; 2) que los organismos públicos gestionen de manera correcta y equitativa los gastos públicos: es la *buena administración*; 3) que los dirigentes políticos respondan de sus acciones ante la población; es la *responsabilidad* y la *imputabilidad (accountability)*; 4) que haya información y sea fácilmente accesible a todos los ciudadanos: es la *transparencia*

La noción de gobierno, que apareció en el discurso de la Banca hacia el fin del decenio de 1980, era al principio una herramienta metodológica. Servía para plantear la cuestión de los lugares de control y de poder efectivos en los países desprovistos de estructuras estatales fuertes, especialmente en África y tenía la ventaja de "no prejuzgar el lugar ni el carácter de la verdadera autoridad de decisión, contrariamente a otros términos más usuales tales, como gobernación, administración o liderazgo"

Por lo tanto, relacionando dichas concepciones, sería un error soslayar la importancia de las instituciones financieras y la good governance tal y como se apunta en párrafos anteriores. Por tal motivo, denotar que los fracasos de los programas de ajuste estructural han llevado a la Banca a tener cada vez más en cuenta la gestión pública de los países en los que interviene y a enumerar los criterios de una buena administración pública o lo que es igual, las características que definen el gobierno:

- El gobierno no es ni un sistema de reglas ni una actividad, sino un proceso.
- El gobierno no se basa en la dominación sino en la acomodación.
- El gobierno implica a la vez actores privados y públicos.
- El gobierno no es un concepto formalizado, se basa en interacciones continuas.

Progresivamente, el discurso internacional se va estructurando en torno a algunos temas y a algunos conceptos (*piquen development, empowerment, salud sexual de las mujeres, derechos de las generaciones futuras, protección de la infancia*), hasta el punto de hacer surgir nuevas tensiones que pesan sobre la acción pública, estatal e internacional.

Ahora bien haciendo un recuento de lo anotado hasta el momento, sobresale Roseanu, para ir determinando las conclusiones sobre el enfoque de Marie respecto de la gobernabilidad, y rescata lo siguiente: "hablar sobre la existencia de mecanismos que crean una cierta regulación en algunas esferas, principalmente económicas y técnicas (comercio, protección

contra las epidemias, etc.) más allá de las fronteras. Pero esto no es suficiente para que se pueda hablar de gobierno *mundial*. Por lo tanto, describe que la regulación internacional tiene lugar entre un número limitado de Estados, de sociedades privadas y de minorías que comparten el mismo código de comunicación, el del libre cambio y la concepción occidental de los derechos del hombre”.

Se parece más a lo que P. Hirst y G. Thompson (después de Yarbrough y Yarbrough) llamaron un "minilateralismo" que a una construcción mundial.

Con respecto a ello, continúa su análisis estableciendo que la existencia de un gobierno *global* está todavía menos probada si la palabra "global" se refiere al conjunto de actividades que afectan al destino presente y futuro de la humanidad. Ello equivaldría a que "las diferentes maneras de gestionar sus asuntos comunes" los individuos y las instituciones, públicas y privadas, se sumaran en el escenario mundial e hicieran emerger la famosa *suma* de la que hablan la *Commission on Global Governance* o James Rosenau.

Ello supondría también que esta "suma" estuviera orientada hacia valores tales como la equidad, la seguridad, la redistribución. Ahora bien, la problemática del gobierno rechaza, por definición, toda idea de organización y de control centralizados. Por el contrario, preconiza una proliferación de formas de organización y de niveles de decisión. Es difícil imaginar que el encadenamiento de estas configuraciones plurales y proteiformes se haga de manera espontánea y nada indica que el resultado sea un programa de acción coherente que responda a objetivos deseables para todos los grupos que componen la humanidad. Por el contrario, y ya resulta obvio recordarlo, cuanto más progresa la mundialización, mayor tendencia tienen los grupos a reinventar la acción colectiva partiendo de sus particularismos, ya sean reales o imaginarios.

Puntualiza su conclusión, estableciendo que el hecho de pensar en las relaciones internacionales en términos de gobierno es una postura de investigación que refleja una opción intelectual e ideológica; y esta opción es equívoca. Por un lado trata de dar un protagonismo social a actores a menudo ignorados, sobre todo en la literatura realista y neo-realista; llama la atención sobre la necesidad de un espacio público internacional, sobre la construcción de mecanismos de diálogo y de participación; obliga a pensar en lo que sería necesario para articular esos sistemas plurales entre sí; renueva la reflexión sobre

la sociedad internacional. ¿Qué puede haber más humanista y menos oligárquico? Por otro lado, se basa en una representación pacífica de la vida social; ignora la lucha a muerte, los fenómenos de dominación por la fuerza, los problemas suscitados por la ingobernabilidad de sectores enteros de la sociedad internacional. En definitiva, está sujeto a todos los reproches dirigidos a las teorías de la *public choice* en la que se inspira en el fondo. El criterio subyacente del gobierno global es la eficacia: que se gestionen los asuntos, que se resuelvan los problemas, que se logren los ajustes de intereses mutuos, todo el mundo saldrá ganando. Y como el único regulador que actúa hoy en día a escala planetaria, atravesando todos los subsistemas sociales en interacción, es el mercado, a falta de organización central y referente mundial, el enfoque en términos de "gobierno mundial" podría disimular, bajo sus ropajes idealistas y de consenso, a lo que ella considera el liberalismo económico más hipócrita.

2.1.2 La Comisión Trilateral

Contexto

Tras año y medio de intensos tanteos y reuniones preparatorias auspiciadas por el Chase Manhattan Bank, en julio de 1973 hacía su presentación oficial la Comisión Trilateral⁴³, un organismo de carácter privado que su más destacado ideólogo, *Zbigniew Brzezinski*⁴⁴, iba a definir como "el conjunto de potencias financieras e intelectuales mayor que el mundo haya conocido nunca".

Ciertamente que las decisiones de ésta organización no se ventilan y su impacto mediático es muy discreto pero en absoluto se la puede tildar de cuasi clandestina. Sus conclusiones se dan a conocer así que no se puede hablar de conspiraciones, gobierno en la sombra,

⁴³ Se trata de una asociación de carácter privado en la que su ideólogo más destacado es Zbigniew Brzezinski, que la definió como "el conjunto de potencias financieras e intelectuales mayor que el mundo haya conocido nunca". La Trilateral se articula atendiendo a las zonas geográficas (de ahí su nombre) que rigen el planeta: América del Norte (EE.UU. y Canadá), Europa y Japón. Cada una de estas divisiones dispone de un Comité Ejecutivo que elabora las "recetas" económicas para su área de influencia.

La Trilateral fue una pionera en lo que se ha llamado pensamiento único y globalización. En 1975 declaraba de una forma que parecía muy ética y solidaria que "La Comisión Trilateral espera que, como feliz resultado de la Conferencia, todos los gobiernos participantes pondrán las necesidades de interdependencia por encima de los mezquinos intereses nacionales o regionales". Al año siguiente, el incombustible Brzezinski decía a la prensa: "en nuestros días, el Estado-Nación ha dejado de jugar su papel"

⁴⁴ Brzezinski es una de las personalidades más influyentes de los EE.UU. desde hace décadas. Fue Consejero Nacional de Seguridad con el gobierno de Jimmy Carter.

sociedad secreta, etc. Sin embargo, habría que señalar que la Trilateral tiene tendencia a lo esotérico: el emblema de la Comisión es una circunferencia periférica dividida en tres fragmentos, de cada uno de los cuales parte una flecha que convergen en el centro; es una copia burda del arcano de la Unidad. ¡La mística del dinero!, seguramente sus miembros se deben considerar a si mismos como dioscellos menores del elenco del Gran Dios Plusvalía.

No obstante, han existido, y quizá existan todavía, organizaciones clandestinas relacionadas con la Trilateral: por ejemplo en 1984 una comisión del Parlamento italiano destapó la relación entre la Comisión y las actividades delictivas de logia masónica Propaganda-Dos (Raúl Calvo Trenado, 9 de junio de 2006).

Efectivamente, desde que fuera creada la Comisión Trilateral, y después de veinte años de "distribución" de los recursos mundiales, éstos son acaparados en más de un 80% por los países pertenecientes a la órbita de la Comisión, países que apenas representan en su conjunto el 10% de la población mundial.

Percepción de la gobernabilidad y principales supuestos

En cuanto a los objetivos de la Comisión y su razonamiento en cuanto a gobernabilidad trata, éstos se componen de una amalgama de enunciados teóricos y de planteamientos prácticos sin ninguna relación entre sí. Se trata, de separar la retórica de la realidad, cosa que tampoco reviste excesiva dificultad.

Entre los primeros figuran los consabidos estereotipos característicos de la demagogia oficial. La declaración trilateralista enunciada en el *World Affairs Council de Filadelfia* (24-10-1975) ofrece una buena muestra de lo dicho: *"Todos los pueblos forman parte de una comunidad mundial, dependiendo de un conjunto de recursos. Están unidos por los lazos de una sola humanidad y se encuentran asociados en la aventura común del planeta tierra... La remodelación de la economía mundial exige nuevas formas de cooperación internacional para la gestión de los recursos mundiales en beneficio tanto de los países desarrollados como de los que están en vías de desarrollo"*

Asimismo, y con mucho ahínco otra propuesta es la del ideólogo trilateralista Z. Brzezinski, quien hace una crítica basada en consolidar la hegemonía del bloque

desarrollado sobre los países del Tercer Mundo y en impedir que éstos puedan obstaculizar el futuro de ese predominio. En sus palabras *"el establecimiento de un sistema internacional que no pueda verse afectado por los "chantajes" del Tercer Mundo"*.

Continuando con el mismo enfoque se manifestaría durante la cumbre de Kyoto de 1975, donde señaló explícitamente que *"el eje esencial de los conflictos ya no se sitúa entre el mundo occidental y el mundo comunista, sino entre los países desarrollados y los que aún no lo están"*, una declaración que reflejo adicionalmente la doctrina desarrollada por la Comisión Trilateral en sus relaciones con el bloque marxista.

Pero el caballo de batalla de la Comisión Trilateral, y aquí se interna de lleno en sus motivaciones esenciales, es la interdependencia, un concepto que, en la práctica, no es sino el elemento básico en torno al cual se articula la tesis y el propósito fundamental de la organización, es decir, establecer un Gobierno Mundial⁴⁵.

Con respecto a ello, la idea persigue que los Estados nacionales renuncien a su soberanía en aras de un proyecto supranacional, controlado e instrumentalizado, naturalmente, por los cónclaves plutocrático-tecnocráticos. Así quedo esbozado en un comunicado emitido por el Comité Directivo de la Trilateral a raíz de la cumbre de 1975: *"La comisión Trilateral espera que, como feliz resultado de la Conferencia, todos los gobiernos participantes pondrán las necesidades de interdependencia por encima de los mezquinos intereses nacionales o regionales"*. Posteriormente, las manifestaciones en ese mismo sentido, pero expresadas ya de forma más explícita, se han venido sucediendo como algo habitual. A título de muestra, bastará con citar algunas de ellas.

Así, en una entrevista publicada por el New York Times (1-8-76), Brzezinski afirmaba que *"en nuestros días, el Estado-Nación ha dejado de jugar su papel"*. En términos parecidos se expresaba el financiero Edmond de Rothschild en la revista Enterprise. *"La estructura que debe desaparecer es la nación"*. Otro destacado trilateralista, R Gardner, representaba para el *Foreign Affairs* (revista del Consejo de Relaciones Exteriores) *"los diversos fracasos internacionalistas acaecidos desde 1945, a pesar de los esfuerzos por evitarlos llevados a cabo por las distintas instituciones de reclutamiento mundial"*, proponiendo como refuerzo alternativo a esa situación *"la creación de instituciones adaptadas a cada*

⁴⁵ Raúl Calvo Trenado, 9 de junio de 2006

asunto y de reclutamiento muy seleccionado, al objeto de tratar caso por caso los problemas específicos y corroer así, trozo a trozo, las soberanías nacionales".

Todos estos planteamientos, que conforman el eje de la actuación de la Trilateral, constituyeron el leitmotiv⁴⁶ de su nacimiento, justificado en razón de la necesidad de que los problemas de Norteamérica, Europa y Japón se resolviesen en común a través de su interdependencia económica y tecnológica. Planteamientos que, como será fácil advertir, son los mismos que han inspirado el alumbramiento de otros foros de ámbito multinacional (Fondo Monetario Internacional, Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles –GATT-, Maastricht, etc.) dominados por los poderes económicos y gestionados por sus peones político-burocráticos. El principio básico, que es el mismo en todos los casos, sería perfectamente enunciado por David Rockefeller con estas palabras: *"De lo que se trata es de sustituir la autodeterminación nacional que se ha practicado durante siglos en el pasado por la soberanía de una élite de técnicos y de financieros mundiales"*.

La interdependencia en la óptica de la Comisión

Para conocer el exacto significado de esa interdependencia, perfectamente claro por otra parte, basta con prescindir de la retórica practicada por dichos foros supranacionales y acudir a las conclusiones que adoptan en sus cumbres periódicas. La Conferencia de Davos de 1971 ofrece una buena muestra al respecto:

"En los próximos treinta años, alrededor de trescientas multinacionales geocéntricas regularán a nivel mundial el mercado de los productos de consumo, y no subsistirán más que algunas pequeñas firmas para abastecer mercados marginales. El objetivo deberá alcanzarse en dos etapas: primeramente, diversas firmas y entidades bancarias se reagruparán en el marco multinacional; después, hacia finales de la década, esas multinacionales se acoplarán al objeto de controlar, cada una en su especialidad, el mercado mundial".

Además, en el curso de dicho encuentro, el trilateralista y ex-ministro francés Raimond Barre, se dirigió a los asistentes lamentando el hecho de que, pese al indudable avance experimentado en los últimos años por el proceso de globalización de la economía

⁴⁶ El término proviene del alemán *leiten* (guiar) y *Motiv* (motivo) y se utilizó por primera vez en 1871 en el índice de las obras de Carl Maria von Weber, elaborado por Friedrich Wilhelm Jähn.

mundial, éste no progrese al ritmo adecuado, añadiendo como colofón que *"tal vez sea necesaria la experiencia de un crack económico para que queden definidas las nuevas reglas de juego"*.

A la vista de todo esto, no resulta complicado conocer las claves de ésa "benéfica" interdependencia. Traducida a la práctica (y a medida que avanza el proceso de cesión de las soberanías nacionales a los organismos supranacionales), la sumisión progresiva a las directrices de estos últimos, o lo que es lo mismo, a los dictados de la Alta Finanza. La globalización de la economía bajo la férula del Gran Capital supone igualmente la garantía más eficaz para que ningún país se salga del redil, so pena de verse abocado a una debacle económica.

Las verdades del Informe Crisis de la Democracia

Entre las actividades internas de la Comisión Trilateral merece citarse la elaboración de informes redactados por equipos de expertos de la organización, y a través de los cuales se analizan los asuntos más relevantes del mundo actual, siempre enfocados desde la perspectiva de los intereses trilateralistas. Dado su número (hasta el momento más de 40), sería imposible ocuparse de todos ellos. Pero hay uno sobre el que merece la pena detenerse. Se trata del informe nº 8, de 211 páginas de extensión, que lleva por título "La Crisis de la Democracia". Este trabajo, elaborado por los trilateralistas Michel Crozier, sociólogo, Samuel Huntington, profesor de Harvard e ideólogo del plan de devastación de las aldeas vietnamitas, y Joji Watanuki, profesor de sociología en la Universidad Sophia de Tokyo, contiene análisis y recomendaciones tan sugestivas como éstas:

"En el curso de los últimos años el funcionamiento de la democracia parece haber provocado un desmoronamiento de los medios clásicos de control social, una deslegitimación de la autoridad política y una sobrecarga de exigencias a los gobiernos... De igual modo que existen unos límites potencialmente deseables de crecimiento económico, también hay unos límites deseables de extensión democrática. Y una extensión indefinida de la democracia no es deseable... Un desafío importante ha sido lanzado por ciertos intelectuales y por grupos próximos a ellos, que afirman su disgusto por la corrupción, el materialismo y la ineficacia del sistema, al mismo tiempo que ponen de manifiesto la subordinación de los gobiernos democráticos al capitalismo monopolístico.

Los contestatarios que manifiestan su desagrado ante la sumisión de los gobiernos democráticos al capitalismo monopolístico constituyen hoy un serio peligro. Se hace preciso reservar al gobierno el derecho y la posibilidad de retener toda información en su fuente".

Tampoco nada de esto representaba ninguna novedad, habida cuenta que los análisis vertidos en ése informe se ajustaban rigurosamente al esquema de la pseudodemocracia oligárquica implantado por las revoluciones burguesas, y perfeccionado después por las "democracias populares" marxistas.

Ese fue el concepto que compartieron también los padres fundadores de la República norteamericana, y el mismo que ha inspirado las actividades de diversas sociedades clandestinas, entre las que figuraría la *logia Propaganda-Dos*, una entidad íntimamente vinculada a la Trilateral, según se desprende de un informe elaborado en 1984 por una Comisión del Parlamento italiano. Informe que, asimismo, identificó a la Trilateral como una emanación de la masonería internacional. Cabe recordar que, entre las actividades de dicha logia, célebre después por sus prácticas delictivas, figura la creación (en comandita con la Agencia Central de Inteligencia CIA y la francmasonería americana) de la sociedad secreta Gladio, constituida para "velar" por el correcto funcionamiento de las "democracias" occidentales e integrada por altos mandos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En consonancia con todo lo apuntado, el propio Gran Maestro de la logia Propaganda-Dos, Licio Gelli (antiguo SS y ex-agente del Comité para la Seguridad del Estado –KGB- y de la CIA), se declaró en varias ocasiones un fervido "demócrata" y, como tal, firme partidario de *"una democracia limitada y dirigida oligárquicamente para así poder gobernar con eficacia y sin contratiempos"*. (Martín Lozano, Marzo de 1998).

Para finalizar esta aportación de la trilateral, hay que enfatizar el rol de la globalización en los países que conforman el orbe, algo que realmente a partir del último decenio del siglo pasado, ha tomado más fuerza y se busca un equilibrio como tal; sin embargo, el balance no existe, ya que las diferencias entre países desarrollados y países pobres aún se mantienen o se ha puntualizado más, ante eso la preocupación de la conservación de los recursos mundiales, tema amarrado a la gobernabilidad en los últimos tiempos; es así que,

la trilateral intenta desarrollar una estructura teórica que controle los desequilibrios ambientales y económicos - sociales producidos por el ser humano.

2.1.3 Cynthia Hewitt Alcántara

Usos y Abusos del Concepto de Gobernabilidad, así se titula su obra que responde al interés de considerar el término gobernabilidad contrastado con las ideas de la mundialización, o lo que es igual la instauración de un gobierno global.

Parte de la idea que lo que el término refiere y dice: "gobernabilidad" significa crear consenso, u obtener el consentimiento o aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses.

Consideraciones sobre la gobernabilidad

Muchas personas que quizá no tengan demasiado interés en reducir el espectro de actividades de los gobiernos nacionales han visto en el concepto de "gobernabilidad" un instrumento útil para abordar problemas que requieren una acción en común en ámbitos donde el Estado no desempeña o no puede desempeñar un papel de liderazgo. Estos ámbitos se encuentran en diferentes niveles de la sociedad, desde lo más local a lo supranacional. Los problemas de "gobernabilidad" constituyen un aspecto relevante en el fortalecimiento de las culturas cívicas, la promoción de la acción voluntaria y, por tanto, en la mejora de las bases sociales para la democracia. También es cada vez más importante en el análisis de cómo la comunidad internacional puede crear las instituciones necesarias para promover el orden y la justicia en el contexto de la globalización.

En otras palabras, al igual que muchos otros conceptos claves en el actual debate sobre el desarrollo, el de "gobernabilidad" está siendo usado por sectores de orientaciones ideológicas muy diferentes, para diversos fines, a menudo contradictorios.

Así paso a partir de la segunda mitad de los años '70, cuando las políticas de las instituciones internacionales fueron progresivamente moldeadas por una ideología de libre mercado que no tardó en degenerar en economicismo. Los organismos de crédito tenían poder para conceder o negar importantes sumas de capital que los países del Tercer Mundo, agobiados por las deudas, necesitaban desesperadamente. Por esto, insistieron en

la liberalización progresiva de los mercados internos de los países solicitantes y en la eliminación de las trabas al libre comercio. Como contrapartida, se formularon fuertes críticas contra formas anteriores de gestión económica, basadas en estrategias de desarrollo nacional y protectoras de los intereses locales frente a la competencia extranjera.

Este cambio de política, en el marco de la comunidad financiera internacional y en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, estaba relacionado con la iniciativa de recortar el Estado y reducir su participación en la gestión económica y el bienestar social. En mayor o menor medida, los ideales socialdemócratas fueron reemplazados progresivamente en los diferentes países por una fe en el mercado, y la opinión tradicional de que la dirección de la economía se definía mediante un proceso de negociación política, cedió el paso a la opinión de que las "distorsiones" inducidas políticamente eran la causa de la mayoría de los problemas económicos en los países desarrollados y en vías de desarrollo.

Esta lección se implantó a través de las experiencias de reforma económica llevadas a cabo en África y América Latina, y fue impulsada por los grandes desafíos que planteaba la desintegración de la Unión Soviética y la consiguiente transición de economías centralizadas a economías capitalistas en Europa del Este y la Comunidad de Estados Independientes. También se vio reforzada por el debate sobre las razones del éxito en las economías asiáticas de rápido crecimiento, fenómeno que mal se podía tomar como parangón del desarrollo del libre mercado.

En ese momento, el concepto de "governabilidad" se reveló como sumamente útil, porque permitió a las instituciones financieras internacionales (y a la comunidad de donantes en general) abandonar el economicismo y volver a centrarse en cuestiones sociales y políticas fundamentales relacionadas con los programas de reestructuración económica. Este cambio fue posible sin necesidad de enfrentarse demasiado a los gobiernos, que suelen ser bastante reacios a permitir que los acreedores les den consejos sobre temas sensibles de política y administración interna.

Las organizaciones como el Banco Mundial, los bancos de desarrollo regional y el Fondo Monetario Internacional carecen de toda competencia para intervenir en cuestiones políticas. De hecho, sus estatutos se lo prohíben de manera expresa. Sin embargo, son

evidentes las implicaciones políticas del tipo de reestructuración que se requería para crear un marco donde los mercados modernos funcionaran adecuadamente.

Al hablar de "governabilidad" (en lugar de "reforma del Estado" o de "cambios sociales y políticos"), se permitió que los bancos y organismos multilaterales para el desarrollo abordaran temas sensibles reunidos bajo una denominación relativamente inofensiva, generalmente revestido de un lenguaje muy técnico, excluyendo así cualquier sospecha de que estas instituciones estaban excediendo los límites de su autoridad estatutaria al intervenir en los asuntos de política interior de los Estados soberanos.

En este punto, la "economía institucional" también revistió una importancia decisiva en la evolución del pensamiento sobre el desarrollo, al menos en parte porque su insistencia en la necesidad de garantizar un marco institucional adecuado para la actividad económica era coherente con el mismo requisito de abordar los temas políticos en términos técnicos. Así, los esfuerzos de parte de la comunidad financiera y de donantes internacionales destinados a promover una gobernabilidad estable en los años '90 se presentaron a menudo como elementos de un programa de reforma institucional.

A los países que recibían ayuda se les exigía abolir normas y liberalizar sus economías, abrir sus fronteras a la inversión y el comercio extranjero, mantener salarios bajos y flexibles, y adoptar políticas macroeconómicas que favorecieran la estabilidad de los precios por encima del crecimiento (es decir, la recesión por encima de la inflación).

En los programas económicos neoliberales se añadió la preocupación por una "buena gobernabilidad" y por las reformas institucionales, con el fin de que éstos fueran más eficaces, y no para integrarlos en una nueva síntesis donde la economía dependería de consideraciones de orden social y político

Este nuevo protagonismo de la "buena gobernabilidad" tampoco pretendía cambiar las modalidades de planificación de política económica en países gravemente endeudados, donde la presión internacional determinaba las grandes líneas de muchas decisiones económicas fundamentales.

Es indudable que en todo el mundo las personas están inmersas en un proceso de reflexión sobre las características del buen gobierno, y que han experimentado, en un sentido más amplio, nuevas formas de cooperación en numerosos ámbitos de interés común. La

referencia a la "governabilidad" en este contexto ensancha los límites de la discusión y amplía el espectro de alternativas que se puede contemplar ante problemas que los gobiernos no necesariamente podrán solucionar actuando aisladamente.

Un último ámbito en el que el concepto de gobernabilidad tiene una importancia decisiva para el debate sobre el desarrollo en los años '90 son las discusiones sobre la globalización y la organización supranacional. Precisamente porque la "governabilidad" implica la creación de estructuras de autoridad en distintos niveles de la sociedad, dentro y fuera del Estado, por encima y por debajo del Estado, el término se ha revelado indispensable para afrontar los procesos transnacionales que requieren una respuesta institucional creativa.

Con respecto a todo el abordaje teórico, las conclusiones de la autora determinan que, a pesar de que los Estados nación aun desempeñan un papel dominante, y es probable que continúe siendo así, sus acciones están limitadas fundamentalmente por el funcionamiento de mercados globales en los que grandes corporaciones industriales e intereses económicos privados ejercen un poder considerable. Si se ha de regular estos "mercados capturados" con fines sociales, o incluso más modestamente, para promover la estabilidad económica y limitar la ineficiencia asociada con la especulación desmesurada, habrá que crear nuevas instituciones internacionales y reformar las ya existentes. Al mismo tiempo, la promoción y defensa de los derechos humanos elementales en todo el mundo requiere nuevas iniciativas globales, como cualquier esfuerzo serio que pretenda corregir la tendencia a una polarización creciente de las posibilidades de vida en el interior de cada país y entre países.

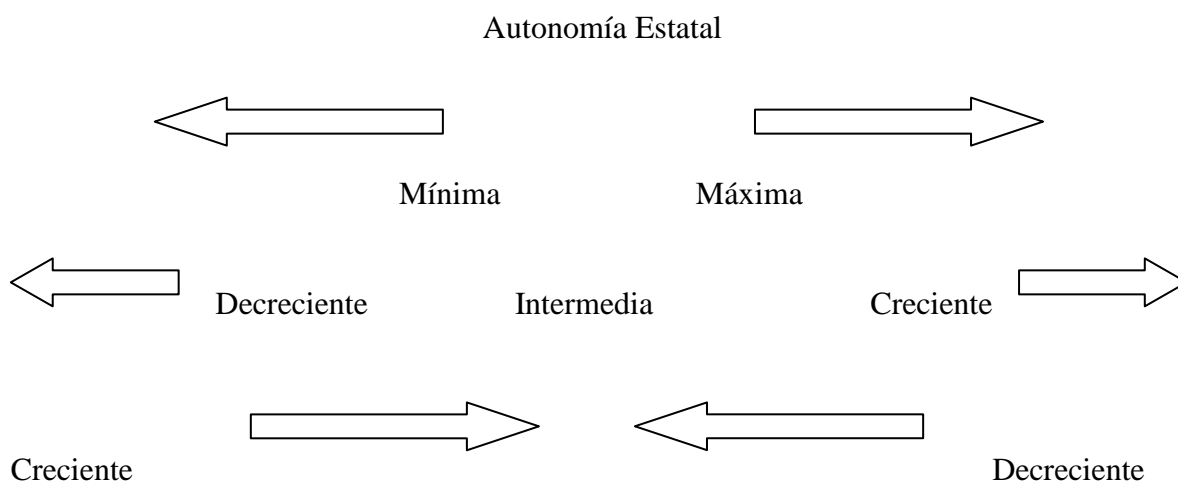
2.1.4 Kati Griffith y Luis Armando González

Dichos autores hacen una reflexión y propuesta interesante sobre la gobernabilidad vista desde la perspectiva de la autonomía, intentado responder la siguiente interrogante: ¿Un Estado periférico como el salvadoreño, goza, en la actualidad, de algún margen de autonomía ante las elites nacionales y los organismos financieros internacionales, o está sometido irrestrictamente a éstos?

Una interpretación que sugiere que el Estado es una entidad dócil (sin capacidad de agencia propia) a los influjos de los grupos de interés particulares locales y/o internacionales, aunque interesante y digna de consideración, corre el peligro de decantarse

hacia un reduccionismo analíticamente estéril. Por tal motivo, su pensamiento o revisión propone que una autonomía estatal ha existido aunque con variaciones a lo largo del tiempo. Una alternativa analítica más provechosa para los Estados como el salvadoreño, quizás pueda consistir en trabajar la hipótesis que apunta la existencia de ciertos márgenes de autonomía estatal – una autonomía no absoluta, sino siempre relativa (“encapsulada”)-, que pueden ser aprovechados al máximo – siempre que se cumplan una serie de requisitos institucionales y se cuente con una estructura burocrática idónea - , o pueden ser aprovechados al mínimo – dada la debilidad institucional o el bajo nivel del aparato burocrático – por los actores estatales.

Esquemáticamente, su reflexión se puede desarrollar del siguiente modo:



En el primer escenario (máxima autonomía), se tiene un Estado con un ámbito de maniobra más amplio ante los intereses de los diversos grupos sociales. En otras palabras, un Estado con mayor capacidad de acción endógena ante las elites tanto nacionales como ante los organismos internacionales. Se trataría, pues, de un Estado fuerte, con la suficiente capacidad para imponer y garantizar un determinado tipo de pacto y transacción entre las clases sociales y para negociar con las instancias internacionales de poder económico (y político). Además, los estados con máxima autonomía favorecen, de cierta manera, los intereses laborales y de la sociedad civil frente a las elites.

En el segundo escenario (mínima autonomía) se estaría ante un Estado con un espacio de maniobra mas reducido, tanto nacional como internacional. Se trataría de un Estado “débil” (sin importar su tamaño físico), fácilmente “instrumentalizable” y “capturable” por los grupos de poder e incapaz de procurar pacto alguno entre los diversos grupos sociales. Se trataría, entonces, de un Estado cuya capacidad de agencia (capacidad de acción endógena) se ejercería de un modo reducido, sin nunca desaparecer del todo.

En el tercer escenario (autonomía intermedia) representaría a un Estado no capturado, pero tampoco con capacidad para forzar a los grupos de poder económico más allá de ciertos límites, a partir de los cuales estos estarían en capacidad de doblegarlo⁴⁷.

Asimismo, de un escenario a otro pueden ocurrir (y de hecho ocurren) desplazamientos: hacia una autonomía máxima (creciente) o hacia una autonomía mínima (decreciente); y, también, tanto la autonomía intermedia como la autonomía máxima pueden entrar en un proceso de disminución; mientras que, la autonomía mínima puede ampliarse hasta niveles de autonomía intermedia o máxima. En los tres momentos de la autonomía estatal (máxima, intermedia y mínima) se trata de momentos dinámicos, cuyo perfil propio - un perfil que no siempre es nítido, puede traslaparse y/o manifestar rasgos de otro momento - varía en cada situación histórica particular, contexto político y de sociedad a sociedad (Kati Griffith y Luis Armando González, Notas sobre la autonomía del Estado. Caso de El Salvador, Págs. 60 – 62).

Con dichas aportaciones, ambos autores concluyen, en un primer momento en el reconocimiento de los momentos claves de autonomía que ha experimentado el país, y segundo que puede existir una autonomía, pero que definitivamente se ve condicionada por los niveles expuestos en el tema.

⁴⁷ Es pertinente hacer notar que de los tres escenarios , el mas “normal” en las sociedades modernas avanzadas es el intermedio; el caso de autonomía máxima es propio de sociedades en situaciones de cambio sociopolítico acelerado (por ejemplo, en sociedades, en los que se implantan regimenes revolucionarios), mientras que el caso de la autonomía mínima es mas propio de sociedades en las cuales a una profunda debilidad institucional se suma tanto el que determinados individuos o grupos concentran excesivamente en sus manos el poder económico, como el contar con una sociedad civil y unos sindicatos débiles, sin capacidad de movilización y presión. Kati Griffith y Luis Armando González, Notas sobre la autonomía del Estado. Caso de El Salvador, Págs. 60 – 62 (56 – 78)

En conclusión de todas las aportaciones estudiadas en este acápite, se puede establecer que definitivamente la gobernabilidad como proceso de toma de decisiones, se considera como una actividad integradora de todos los actores involucrados en una nación, región o el orbe en su conjunto, y el excluir o diseñar objetivos concretos sobre realidades diferentes no es ineludiblemente la respuesta más idónea para satisfacer las necesidades de todos los que compartimos el espacio geográfico; en otras palabras, en la multiplicidad de opiniones, ideas o propuestas está la riqueza del proceso, ya que el conocimiento no es absoluto e imponer la experiencia de unos sobre otros, es un verdadero error ante la capacidad de reacción o formas de actuar de los individuos en una misma situación o hecho determinado.

2.2 La Gobernabilidad en El Salvador

Ya que se ha conocido de algunos planteamientos teóricos que existen acerca de la gobernabilidad, entonces es necesario hacer una reflexión sobre la realidad salvadoreña, un tema cotidiano en cada uno de los ciudadanos que aportan diferentes tesis e identifican una diversidad de elementos o presupuestos que posibilitan una mejor comprensión.

Partiendo de ello, se tienen tres comentarios muy interesantes para describir; el primero, concuerda en la dependencia total del país con Estados Unidos (*ninguna autonomía*), observando a la nación del continente norteamericano como un padre que cría a su hijo y que a través del tiempo ha tenido el control por ser el gendarme continental y mundial (el modelo a imitar); mientras que otros, reconocen tal dominio pero se mantienen en una perspectiva de *autonomía plena*, observando cada logro o avance hacia al progreso como un hecho endógeno a las decisiones internas, y en algunas ocasiones secundadas por las asesorías externas. Y una tercera corriente, es aquella que resiste a dejar el poder en manos extranjeras; aunque responsabiliza de cualquier efecto a la intervención externa, observando las internas con un rol más pasivo y fuera de contexto, pero que sin duda alguna existe injerencia de posiciones contrapuestas a nivel interno, en muchos casos con malos resultados.

Ya con estos elementos, se puede iniciar un proceso analítico sobre el contexto de los salvadoreños en materia de gobernabilidad o autodeterminación, donde sin duda alguna se

podrá observar que ninguna de las posturas se escapa de la realidad salvadoreña; así también, los mismos ofrecen su perspectiva con respecto a dos términos básicos que definen el estudio, *la eficacia y legitimidad* del diseño de políticas.

2.2.1 La tercera gestión de ARENA

2.2.1.1 Presupuestos Subyacentes no implícitos al proceso de toma de decisiones

Terremotos

En razón de ello, *los terremotos del 13 de enero y 13 de febrero de 2001*⁴⁸, es el primer tema a tratar, debido fundamentalmente a los efectos producidos por el mismo, que modificaron las decisiones futuras y redefinió prioridades. Cabe destacar que las pérdidas ascendieron a los tres mil millones de dólares (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social – FUSADES- y de la Asociación Nacional de la Empresa Privada – ANEP-). Básicamente, dichas afirmaciones se fundamentaron en un cálculo realizado a tres tipos de infraestructuras dañadas en los departamentos de San Vicente, Cuscatlán y La Paz: *red habitacional, red social (escuelas, unidades de salud y carreteras) y red económica (fuentes de trabajo)*.

En relación a ello, todo el proceso de toma de decisiones fue dirigido hacia la búsqueda de soluciones a necesidades inmediatas de la población, situación que mermo algunos temas de coyuntura, siendo aplazados u olvidados⁴⁹. No obstante, hay que reconocer que ha sido de las pocas políticas que han resuelto atinadamente la mayoría de necesidades manifestadas por la población; es decir, son legítimas y que gozo de una eficacia indicativa.

Ataque Terrorista

Por otra parte, *el ataque consumado en tierras estadounidenses el 11 de septiembre de 2001*, se presenta como segundo presupuesto subyacente no implícito al proceso de toma de decisiones. Aunque dicho acto no tuvo impacto directo en daños materiales para la

⁴⁸ Los acontecimientos se retoman con la idea de complementar la información previamente expuesta en el capítulo I, del presente trabajo.

⁴⁹ Ésta práctica no es algo extraño en la realidad política del país, ya que los medios de comunicación de más audiencia y progubernamentales se encargan de desviar la atención de temas fundamentales (necesidades básicas como la alimentación, los salarios, derechos humanos, económicos y sociales, entre otros), por otros relativos a la seguridad precaria o dramatizaciones exuberantes del accionar de la policía nacional civil.

nación salvadoreña, si afecto a la comunidad internacional en su conjunto. La base de tal aseveración recae en primer lugar a las 2,973⁵⁰ personas muertas, quienes tenían diferentes raíces culturales entre ellos estadounidenses, latinos, europeos, asiáticos, y otras razas; en segundo lugar, tal acción generó un estado de *guerra internacional contra el terrorismo*, dirigido por EUA, el principal país afectado... Afganistán, presumiblemente por apoyar a la organización terrorista llamada Al-Qaeda (organización que se atribuyó el éxito de la acción por medios audiovisuales).

La guerra internacional se consolida a través de un discurso oficial del representante estatal de EUA manifestando autoritariamente que quienes no apoyen el esfuerzo anti-terrorista están con el terrorismo (Washington, 20 de septiembre de 2001)⁵¹.

Y el último factor vinculado al ataque terrorista se basa sobre la lógica práctica; es decir, al haber sido afectado EUA, todos los recursos del gobierno se concentraron en recuperar la economía, infraestructura y otros daños a la nación; como consecuencia directa, la cooperación hacia El Salvador fue paralizada o recortada temporalmente.

Estos dos acontecimientos coparon toda la atención en el 2001 y por supuesto delinearón otros rumbos ante los diversos hechos vividos en El Salvador.

Enfermedades Epidémicas

Sin embargo, no fueron los únicos hechos que trascendieron, sí los que más impacto generaron al país, pero también se da como un hecho recurrente a partir del 2000 hasta el 2004 una serie de *enfermedades epidémicas* que afectaron principalmente a la niñez salvadoreña (Dengue). Esta enfermedad fue una constante desde el 2000 y fue hasta el 2002 que hubo un control adecuado, ya que al país le costó muchos recursos y sobre todo vidas humanas. La enfermedad para el año 2000 según datos del Ministerio de Salud, fueron atendidos un total de 2,096 casos, 1,875 por dengue clásico y 221 por dengue hemorrágico, dejando 27 niños muertos y 1 adulto. En 2001 las lluvias abrieron las puertas para una nueva epidemia, pero que no generó mayores consecuencias, ya que fue

⁵⁰ El Diario de Hoy, Septiembre de 2001.

⁵¹ *Ibíd.*

controlado. Aunque, en enero de 2002 ya habían indicios para la propagación de una epidemia de dengue nuevamente, situación que se hizo real a través del Ministro de Salud, José López Beltrán quien informo sobre 1,142 casos por dengue en general⁵².

Asimismo, en el marco de las epidemias, el 2001 año de calma relativa para el dengue, fue el más importante por un brote de enfermedades gastrointestinales (específicamente Diarrea), dado a conocer el mes de enero con un informe de más de 5,000 casos atendidos, hecho que condujo a un estado de alerta amarilla para concentrar los esfuerzos al combate de la misma⁵³.

Y el último problema de enfermedades epidémicas fue el caso de 2003 por infecciones respiratorias (Neumonías), situación que alarmo al sector salud por el impacto generado en la población, dejando estadísticas de 45,825 pacientes atendidos efectivamente y 297 muertes (José López Beltrán, Ministro de Salud)⁵⁴.

A través de estas circunstancias lamentables, se evidencia el poco interés del gobierno para su población y sobre todo las deficiencias del sistema de salud nacional.

Lluvias y Sequías

El tema de lluvias es una constante en el tiempo, toda la gestión de Francisco Flores fue precaria para responder adecuadamente a los daños, a través de la previsión de los hechos. Difícilmente, podría corregir la temporada de huracanes, ciclones o temporales; pero se estaba en la capacidad de crear un programa o una política enfocada a los daños que desencadenan los fenómenos naturales, esto no fue tema relevante para el ejecutivo.

Mientras que *el período de sequía en cultivos de granos básicos y otros en 2002*, significó para el país una pérdida de productos cosechados que oscilaba entre el 75 y el 100 %; así también lo manifestó Salvador Urrutia Loucel (Ministro de Agricultura y Ganadería de El

⁵² Ver noticias del periódico salvadoreño El Diario de Hoy, sección archivos, años 2000 al 2002.

⁵³ *Ibíd.* 2001.

⁵⁴ *Ibíd.*

Salvador en ese período)⁵⁵. De la misma manera, hubo repercusiones para el café, con el gravamen de la caída de los precios internacionales de dicho producto.

Muy pocas intervenciones tuvo el gobierno para organizar propuestas específicas que atendieran las necesidades y así fueron decayendo familias o pequeñas cooperativas agrícolas hacia la extinción de la productividad.

Los precios del petróleo

Éste es el último elemento que falta por enumerar, ya que El Salvador por ser un país netamente importador de petróleo, está sometido a los constantes cambios del mercado por la compra de esta fuente de energía fósil. Cabe mencionar que tal posición lo pone en desventaja, ya que durante el período en estudio los precios internacionales del combustible alcanzaron alzas muy sustanciales, fue hasta 2004 que cuatro presidentes de las naciones centroamericanas (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) hicieron un pronunciamiento oficial en contra de las medidas tomadas por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Fue la oportunidad indicada, para manifestar que a la fecha de mayo de 2004, con respecto a los 30 meses anteriores los precios internacionales habían aumentado a cifras de \$ 18.69 por \$ 39.93 por barril.⁵⁶ Situación que marcaba semejanza a lo vivido en 1990 cuando los precios se cotizaban de la misma manera.

Durante todo el período la reducción y aumento fue constante a nivel internacional y nacional, que dilucido un desafío más para el gobierno que en el proceso de toma de decisiones había mostrado sus carencias y su poca capacidad para consensuar y generar alternativas viables para todos. Una forma de comprobar tal aseveración, es cuando en el 2000 el alza de los precios en el petróleo toco fondo y el cuerpo legislativo tuvo la iniciativa de regular las ganancias de las empresas distribuidoras de combustible a nivel nacional, esto genero una tensión en la cual fue envuelto el ejecutivo para que se pronunciará a favor de los empresarios.

⁵⁵ *Ibíd.*, 2002.

⁵⁶ El Diario de Hoy, 8 de Mayo de 2004.

Por medio de éste ejemplo se refleja la presión de los grupos de poder en la toma de decisiones, algo mucho más notorio en el siguiente apartado que estudia con prolijidad dicho sometimiento.

Hasta aquí se han observado, todos aquellos elementos o presupuestos subyacentes no implícitos al proceso de toma de decisiones, y es momento idóneo para repasar descriptivamente la poca voluntad o incompetencia del ejecutivo para manejar grandes temas de relevancia nacional.

2.2.1.2 El proceso de toma de decisiones y el trazado de políticas

Ahora bien, es el momento de revisar el proceso de toma de decisiones desplegado por el ejecutivo en el ciclo 2000 – 2004, que tiene muchas características peculiares e ilustrantes sobre el autoritarismo vivido en la gestión de Flores, con su respectivo análisis de presupuestos subyacentes vinculados a cada caso.

Deficiencias económicas del mercado

El primer punto de análisis es el relacionado al descontrol de parte del gobierno a las empresas fuertes del país, y que concentran servicios claves. Durante los cinco años analizados, las empresas jugaron indiscriminadamente con el margen de ganancias, estableciendo incrementos muy pronunciados y disminuciones bastante calladas.

Así en el 2000 las protagonistas fueron las *tasas de energía eléctrica* que incrementaron en un 20%; además, que el gobierno hiciera el anuncio de eliminar el subsidio a los usuarios de éste servicio.⁵⁷

En los años sucesivos la dinámica fue la misma altas y bajas en los precios del servicio por energía eléctrica, con porcentajes del 5% en 2001, en 2002 los precios fueron manejados con mayor cautela aunque sí hubo algunos cambios significativos; mientras que en 2003 se presenta la única reducción en un 10%, y en 2004 el tema fuera secundario por otros que

⁵⁷ La medida consistió en retirar la ayuda gubernamental a los usuarios que hacía uso de más de 100 kv/h; no obstante, redujo a 75% el subsidio a usuarios que usan menos de 99kv/h. Antes de ésta medida los primeros recibían el subsidio en un 50% y los segundos en un 100%, El Diario de Hoy.

acapararon los titulares de los rotativos populares del país, lo que no significa que los aumentos pararan completamente.

Otro servicio que observó modificaciones fue el agua, que en 2001 junto a los combustibles⁵⁸ provocaron el desbalance a una sociedad mermada por la falta de empleos y salarios dignos, aunado a los cambios en energía eléctrica y otros.

Como consecuencia de tales acciones, la carencia económica de la población se agudizó y el gobierno no tenía la capacidad de respuesta eficaz ante estos hechos.

Asimismo, el servicio telefónico no hizo esperar su respuesta a la población y fue en el 2002 que se anuncia un alza en los precios de un 20%, aunado a ello los precios del petróleo que iniciaban otro envite a los bolsillos de los salvadoreños⁵⁹.

También, en éste mismo año acompañan a los sectores, los colegios privados que tras una denuncia y la correspondiente investigación elevan sus ganancias y abren la oportunidad para el Ministerio de Educación de hacer un estudio sobre la calidad de la Educación y el posterior reconocimiento bajo justificación anticipada, de un leve incremento en las cuotas escolares; aunque, pocos colegios hicieron efectiva la medida.

Ante el estudio de calidad, el Ministerio de Educación realiza una investigación a las Universidades privadas para observar el debido respeto a la normativa legal de educación superior, como resultado directo el cierre de algunas universidades que no llenaban los requisitos mínimos.

Con la diversidad de hechos hasta aquí presentados, se puede observar como el mercado es incapaz de regular efectivamente la economía nacional, específicamente de la población salvadoreña; sobre todo, la predominancia de sectores privilegiados sobre el control y diseño de política públicas.

⁵⁸ El Diario de Hoy, 2001.

⁵⁹ *Ibíd.*, 2002.

La corrupción en la nación

Los casos anómalos y fraudes financieros no fueron la excepción en éste período, ya que se suscitaron muchos de gran relevancia y por supuesto robustos económicamente hablando, entre ellos se pueden señalar los siguientes:

En el 2000 se da el desencadenamiento de fraudes de grandes instituciones gubernamentales y privadas, sólo por mencionar brevemente, fue el inicio de las investigaciones sobre el famoso desfalco a la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), encabezado por su Director Carlos Perla; además, se hace la apertura del Caso de la Federación Salvadoreña de Fútbol (FEDEFUT), donde se completa un allanamiento de parte de la Fiscalía General de la República a la Corte de Cuentas, acción que hizo desaparecer documentos importantes sobre el caso⁶⁰.

De la misma manera, se acarrea con el negocio fraudulento de las casas financieras y seguros FINSEPRO e INSEPRO; en la misma línea se reconoce un fraude por la construcción de una autopista que tenía un monto asignado superior a lo realizado.

Además, se descubre un manejo irregular de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica de El Salvador (CEL) y la empresa transnacional de Energía Duke Energy Corporation. También se dilucida el caso del Banco de Fomento Agropecuario (BFA), que a través del robo de material agrícola con origen de la Cooperación Japonesa, hecho que se consolidó en dos ocasiones y permitió una investigación exhaustiva sobre la institución de gobierno. Otra situación anómala fue detectada en el sistema aduanal en 2002, donde se realizaban prácticas ilegales para el libre paso de materias.

A parte de estos temas, existen otros más puntuales en materia de licitaciones, cuatro son los casos más sonados, el primero, surge en el seno de la Asamblea Legislativa en 2002, dejando al descubierto la irresponsabilidad de la junta directiva al haber abandonado el caso inadvertidamente; el segundo caso, se origina en la Policía Nacional Civil por la compra de uniformes donde se involucró al director de la policía en ése entonces Mauricio Sandoval, que gracias a la denuncia se echó para atrás el negocio; también, semejante al

⁶⁰ Diario Colatino, Octubre de 2003.

caso de ANDA, uno de los autores intelectuales se involucra en la licitación de la revisión de vehículos valorada por un total de 15 millones de dólares anuales.

Y el último de licitaciones fraudulentas, tiene su origen en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), que a través de su director José López Beltrán favoreció sus intereses personales en detrimento de una prohibición de ley (PROBIDAD, Agosto 2002),⁶¹ aunque se debe remarcar que el sindicato de la institución estuvo inmerso en una serie de acusaciones por movimientos ilícitos y degradantes de la economía de la misma institución.

Por otra parte, el tema de evasión de impuestos, tiene como peculiaridad de la importación de materiales para la elaboración de baterías para carro, específicamente la empresa de Miguel Lacayo (Ministro de Economía en ese período), favoreciéndola a través de la exoneración de pagos por la importación en 2003⁶². Asimismo, en 2003 y 2004 se descubre que la evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) asciende a más del 40% y posteriormente, se localizan a 280 empresas que practican dicha actividad⁶³. Contrariamente al contexto, el presidente Flores se compromete con un Convenio Anti-corrupción con EUA, y para el adecuado funcionamiento del plan recibe una formidable cantidad de dólares para echar a andar el programa, situación que no finalizó con el objetivo del proyecto, diseñar un Código de Ética (PROBIDAD).

Un hecho inconfundible fue el vivido con los Casinos y ley correspondiente, a quienes se les exigía cerrar o buscar un traslado hacia locales más adecuados para este tipo de entretenimiento y sobre todo, bajo la lupa moral de que este tipo de negocios trae consigo la proliferación de actos delictivos más organizados y el lavado de dinero.

La concatenación de elementos antes mencionados, ponen en evidencia la carencia e irresponsabilidad del gobierno por hacer prevalecer la ley y las buenas costumbres, ya que personas de su gabinete se vieron involucradas en actividades ilegales y más parecía una fiesta de cumpleaños, donde cada quien quería sacar su porción del pastel. Hubo tanta

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² *Ibíd.*

⁶³ El Diario de Hoy, 2003 y 2004.

irregularidad en los procesos y el ejecutivo no tuvo el carácter de brindar soluciones a situaciones tan adversas que desfavorecían a las mayorías y favorecían a grupos de poder.

Los vetos del presidente Flores

No cabe duda, que el presidente Flores estableció su personalidad y legitimidad en su manera de gobernar poco concertadora y su escasa accesibilidad al diálogo ante temas delicados, su inoperancia fue evidente no sólo a través de los temas que anteceden a éste, sino en razón de los que se analizan en el presente.

Para iniciar el proceso de análisis, es necesario enfatizar que desde que se instauró el sistema democrático en el país, no se había sentado un precedente sobre la cantidad de vetos⁶⁴ que decretaba un ejecutivo en sus plenos poderes. Y el beneficio es para Flores, la base de un estudio realizado por la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), aseguró que para 2004, la cantidad de vetos realizados en toda su gestión supero los cincuenta⁶⁵; aunque hay algunos medios que establecían la cantidad de 80, pero esto no se sabe con exactitud, ya que el tema es manejado con discreción en la Asamblea Legislativa, para la realización del presente estudio sólo se tuvo acceso a 9 ejemplos que correspondían al período 2001 – 2003. Los decretos que fueron observados y vetados por el presidente Flores se definen de la siguiente manera:

- a) El 1124 con fecha de 16 de enero de 2001, relativo a la Ley de Servicios Privados.
- b) El 633 con fecha de 6 de diciembre de 2001, referido al punto de Acta de Asamblea General de Padres de Familia.
- c) El 364 con fecha de 29 de marzo de 2001, con respecto a una extensión del plazo para que toda persona pueda portar armas de fuego sin permiso autorizado.
- d) El 948 con fecha de 15 de agosto de 2002, referente a la Ley de Defensa Nacional.
- e) El 998 con fecha de 26 de septiembre de 2002, pertinente a reformar la Ley de Corte de Cuentas.
- f) El 348 con fecha de 15 de marzo de 2001, con el objetivo de prorrogar la entrada en vigencia de la Ley de Intermediarios Financieros no bancarios.

⁶⁴ *El veto* es una figura jurídica que el presidente utiliza para expresar que constitucionalmente o por inconveniencia una ley no es procedente. Los diputados y diputadas deben sobrepasar el veto con 56 votos o aprobar una nueva ley (Texto Explicativo Institucional de la Asamblea Legislativa de El Salvador).

⁶⁵ Observar el informe sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en El Salvador (enero/diciembre 2004), Pág. 69.

- g) El 178 con fecha de 1 de febrero de 2001, que pretende modificar la Ley del Presupuesto vigente.
- h) El 1077 con fecha de 5 de febrero de 2003, que trata la reforma a la Ley del libro.
- i) Y el 1019 con fecha de 10 de octubre de 2002, que se concentra en la extensión para permisos de operación del transporte público⁶⁶.

Ya que se ha abordado entre los puntos el tema *del transporte público*, cabe resaltar que fue una situación que generó crisis para la población y por supuesto entre empresarios y gobierno central. Hubo muchos paros de labores por parte de los empresarios, protestando en razón de extensiones en el tiempo para adquirir equipo nuevo (2002), cambios en las tarifas (2001 - 2004), mantenimiento de líneas de transporte (2001), eliminación del subsidio a la gasolina por parte del gobierno (2001), la creación del Fondo de Conservación Vial (FOVIAL), a finales del 2002⁶⁷.

Esta situación trajo consigo una serie de vetos para que las directrices propuestas por el ejecutivo se hicieran cumplir, sin lugar a negociar con la Asamblea o los mismos empresarios, que lograban llegar a acuerdos parciales con el Viceministerio de Transporte.

Por otra parte, tuvo que enfrentar *la crisis de salud* suscitada en el país desde el 5 de septiembre de 2002 hasta el 11 de junio de 2003, un tema que produjo muchos vetos por parte del presidente, la principal pelea se enfocó en derogar el Decreto de Garantía Estatal de la Salud y Previsión Social 1024⁶⁸, promulgado por Asamblea, ante que se encargó de desmaterializarlo con el tiempo, aprobando un documento paralelo llamado Disposiciones de Gestión Pública de los Servicios de Salud y Seguridad Social⁶⁹.

Durante la crisis el ejecutivo volvió a mostrar su autoridad y aspereza con respecto a los huelguistas del seguro; es decir, su separación hacia las banderas de lucha del Sindicato de Médicos y Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (SIMETRIS) y el

⁶⁶ Investigación de Campo en la Asamblea Legislativa de El Salvador.

⁶⁷ El Diario de Hoy, Sección Archivos, 2000 – 2004.

⁶⁸ El 1024 tenía como finalidad rescindir todos los contratos que el Seguro tiene con empresas proveedoras de servicios de salud

⁶⁹ El Diario de Hoy, Nacionales 2002.

Sindicato de Trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (STISS), enfocados a la no privatización de la salud.

Exhibió su poder a través de vetos importantes a un decreto que prohibía la concesión de servicios públicos; básicamente, se fundamentaba en la reforma que había propuesto en el marco de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública o Ley de Licitaciones que posibilitaba las concesiones; así también, veto la reinstalación y pago de médicos y empleados huelguistas del seguro y otros temas no registrados⁷⁰.

Éste tema de la crisis fue muy largo y sobre todo áspero para la población, que terminaron pagando todos los efectos que acarreó tal proceso de 9 de meses.

Otros vetos que están fuera de contexto de salud, pero que entran en un paquete especial creado por el ejecutivo fueron dirigidos a la *Agricultura*, a través de la suspensión de embargos por créditos a productores de café; también, es necesario referirse a los *Impuestos* decreto que pronunciaba una prórroga a la declaración de la renta; mientras que, el último veto del paquete por señalar es el de las municipalidades, específicamente a la Ley de Fomento al Desarrollo Económico y Social de los Municipios (FODES), decreto que ordenaba al gobierno transferir a las comunas el 8% de sus ingresos netos.

El último tema que está envuelto en vetos es la creación de la Ley Mano Dura, hecho que ponía de manifiesto la desesperación del presidente para responder a una de las necesidades de la población y sobre todo limitar el ámbito de acción de las pandillas, que de finales del siglo pasado al actual, se convirtieron en el problema principal que afrontaba la nación en materia delincencial, y que sus raíces son más profundas que el sólo hecho de pertenecer a un grupo poder, apoyo y protección que delinque.

Éste proyecto se creó en mayo de 2002, cuando el presidente hace el anuncio del proyecto de Ley que apoyaría y dotaría de recursos suficientes a la Policía Nacional Civil (PNC) para confrontar y erradicar la violencia juvenil; de ésta manera, frenar la delincuencia en el país. Dicha situación tuvo tantos desenlaces en tan corto período, definitivamente el anteproyecto tuvo que ser cedido a la Asamblea Legislativa, que inmediatamente lo calificó de inconstitucional al no garantizar los derechos básicos de las personas; además,

⁷⁰ *Ibíd.*

tuvo su pasó por el órgano judicial del Estado, la Corte Suprema de Justicia (CSJ), instancia que se negó a aplicar tal normativa que viola los derechos de las personas, coincidiendo con la postura de la Asamblea.

La negativa de la Corte llevo al ejecutivo en 2002 plantearse la idea de formar un cuerpo de jueces ad-hoc, para que se encargarán de impartir justicia sobre la base de la Ley mano dura. Tal razonamiento surge por ser el único impedimento para procesar a los pandilleros, ya que las detenciones o privaciones de libertad eran plenas, por lo que la PNC y el gobierno a su criterio contaban con 72 horas con más seguridad en las calles y zonas populares de vivienda en la nación.

Las discusiones en la Asamblea sobre esta ley fueron diversas y fue en febrero de 2004, que el ejecutivo plantea limitar las acciones de los jueces en los casos de pandilleros⁷¹, para lo que restaba de su período de gestión nada más evidenciaba su falta de capacidad en el manejo de la situación con los demás órganos del Estado, deteriorando su imagen y relación con los mismos, la población y entes internacionales.

Por lo tanto, con tanta actividad política y diferencias pronunciadas de intereses, con la población y los órganos del Estado, el presidente Flores manifestaba o bien debilidad e ignorancia en temas fundamentales, o simplemente ocultaba otras realidades trascendentales, por ejemplo los fraudes financieros en los que estaban envueltos personas de poder económico nacional o también desviar un poco la resolución que se tuvo con el gobierno de Japón como respuesta al robo de sus donativos.

Evidentemente, la corrupción y los intereses estuvieron entrelazados para cumplir compromisos o simplemente seguir direcciones que afectaban a la mayoría.

De los casos más relevantes y que recibió poca atención fue el que protagonizaron los ex patrulleros o paramilitares que exigían una indemnización por otorgar sus servicios en el conflicto armado de la década de los 70 y 80 del siglo pasado. La resolución, tuvo poca trascendencia y se puede establecer que los derechos de estas personas fueron minusvalorados una vez más.

⁷¹ Básicamente, la propuesta de la normativa estaba recogida en el art. 23 que establecía lo siguiente: los enjuiciadores no podrán reemplazar las penas de prisión, suspender condicionalmente la ejecución de la pena, otorgar el perdón judicial y la libertad condicional.

Para finalizar el tema de los vetos de Francisco Flores, es necesario mencionar el rol relevante que jugó el 2003 en el marco de *la guerra internacional contra el terrorismo* donde el país aportó activamente a la causa. El tema fue trascendental, principalmente porque el país debía por compromiso moral, político o bien económico enviar tropas salvadoreñas a Irak⁷², bajo la justificación de coordinar el proceso de reconstrucción hacia la paz de una nación convulsionada, por las diferencias étnicas, religiosas, la política misma y sobre todo por la intervención de un Estado en los asuntos internos de otro (principio fundamental de los Derechos Internacionales de los Estados).

En lo relativo al compromiso, realmente es prudente cumplir con tal situación en un contexto deteriorado y precario para la nación salvadoreña, o fácilmente podía presentarse una excusa pública a nivel internacional, exponiendo algunos temas vitales para el país, advirtiendo que los recursos debían ser optimizados y utilizados adecuadamente para solventar la agenda pendiente. Sin embargo, esta no fue la práctica y se llevó al pleno, por mayoría simple se dictaminó la presencia de tropas salvadoreñas en una guerra ajena a los intereses nacionales, que hasta 2004 fueron tres contingentes los que se enviaron para cooperar en tareas humanitarias. La posibilidad de ejercer efectivamente las tareas de reconstrucción eran pocas, ya que en el país aún quedaban grupos organizados y divididos que luchaban por sus intereses, aunque también contaban con un eje común, la intromisión de terceros en los asuntos internos, que ideológicamente hablando es una falta de respeto a sus costumbres y religiones, volviéndose enemigos de su cultura. De ésta misma forma, fue la respuesta de ciudadanos irakíes que luego de derrocar al gobierno de Hussein, exclamaban por la retirada de las fuerzas armadas de la Coalición, para que ellos como pueblo se encarguen de dirigir su destino.

En relación a ello, agregar los atentados del 11 de marzo de 2004 en la Estación de Atocha, Madrid, España. Dejando saldos de 191 personas muertas y más de 1.700 personas heridas, fueron suficientes argumentos para que España reconsiderara su participación en la reconstrucción de Irak⁷³.

⁷² El tema será complementario con otros aportes que se describirán en el título conclusiones sobre el contexto de la relación EUA y El Salvador.

⁷³ Observar el Informe de la Comisión de investigación de los atentados del 11 de marzo de 2004 (de julio de 2004 a abril de 2005).

No obstante, El Salvador se mantuvo al margen y continuó con su labor, los otros tres países latinoamericanos (Honduras, Guatemala y República Dominicana) se retiraron inmediatamente después de perder su capitanía y dirección (tropas españolas).

Por lo tanto, al estar inmersos en un mundo desconocido y ante un enemigo invisible, los factores de racionalidad podrían emitir el retiro, pero ni un aviso de amenaza terrorista al país, no fue suficiente argumento para que el país retrocediera de su parecer, entonces sufrir las consecuencias será la alarma para atender.

Tratado de Libre Comercio, proceso excluyente y elitista

Por otra parte, se tiene un tema muy controversial, ya que en principio se presentaba como la oportunidad del nuevo siglo para 5 naciones del continente centroamericano; por lo tanto, los esfuerzos mancomunados serían la bandera de trabajo para alcanzar más y mejores objetivos en la negociación con el país potencia mundial EUA.

Sin embargo, la dinámica de la negociación llevo a los países a separarse y velar los intereses de nación por encima de los regionales, mal que tiene su origen desde la fallecida Federación Centroamericana en 1841.

Aunque lo relevante del caso, es que siendo una oportunidad para todos por que no existió concertación alguna para conocer de primera mano la situación real de los implicados, es decir el pueblo salvadoreño.

Como siempre, los puntos que coparon la agenda de la nación fueron los vinculados a las grandes empresas y sectores económicos de poder, bajo argumentos de empleos, mejora de la calidad y comercio con EUA, se durmió la atención de la sociedad.

Para hacer un análisis adecuado de la negociación del TLC con EUA, entonces definitivamente se necesita conocer el contexto de la negociación y el contenido mismo.

Para ello, también habría que realizar unas interrogantes que encaucen el análisis, la primera está en la capacidad El Salvador de negociar un TLC con el país hegemón, las oportunidades para lograr mayores beneficios están a partir de la consolidación de una agenda única entre países o de forma aislada y finalmente, sí el TLC atiende los temas sensibles o de mayor interés para el desarrollo de la región o la nación.

La capacidad de El Salvador para negociar un listado de necesidades era muy improbable, y esto se comprueba a través de las diversas crisis en las que estuvo inmerso el país, de grupos de presión, interés y sobre todo perspectivas totalmente diferentes. Además, habría que agregar que el país contaba con un TLC con Chile y República Dominicana, ambos descuidados y la administración de los mismos es muy deficiente, ya que el intercambio desigual es muy acentuado.

Las importaciones que realiza la nación salvadoreña con respecto a las exportaciones que elabora a los países destino, es casi duplicada, lo que deja en evidencia que no se optimizan las oportunidades y todo el proceso comercial se cierra a actividades puntuales de necesidades particulares y de beneficio exclusivo para los grandes empresarios⁷⁴.

El período de autoritarismo reflejado por el presidente Flores soporta tal parámetro, la forma de comunicar y socializar la oportunidad de acceder libremente al mercado de EUA, manifiesta el grado de inclusión que pretendía el gobierno con su población, pocos grupos o limitadas personas sabían a ciencia cierta los retos y los beneficios que podrían obtenerse del tratado. Aunque sí había algo bien claro, EUA no regala nada y algo había que ceder para que el esfuerzo se fortaleciera.

Por otra parte, la unión de los países fue muy frágil que en temas tan importantes cada país buscaba sacar mejores ganancias acorde a sus posibilidades reales de oferta y demanda. La agenda en común, es poco probable que existiera entre países que tienen diferencias de opiniones constantemente, y donde los más estables económicamente hablando tratan de imponer sus intereses sobre los demás; o contrario a ello, lo que parece justo es desmedido o escaso para otro.

El hecho de pensar como una región de países hermanos se queda sólo en palabras de política, pero realmente se mantienen en la lucha continua por encontrar un director y controlar las decisiones de la región.

⁷⁴ Para ampliar éste tema, puede observarse el intercambio comercial entre El Salvador con el resto del Mundo, que aparece plasmado en la Revista Trimestral del Banco Central de Reserva.

Y el elemento definitivo, el contenido del TLC no necesariamente atendía con exactitud cada uno de los intereses regionales y particulares por nación, se trabajó mucho sobre la base de algunas condiciones interpuestas por EUA, es el caso de los Derechos a la Propiedad Intelectual, el comercio de los servicios, el establecimiento de nuevos mecanismos para la solución de controversias, el rediseño de políticas laborales y ambientales (tema de interés primordial en los últimos 15 años) y sobre todo de la inversión⁷⁵.

Mientras que la negociación de mercancías, se enfocó a degradar con el tiempo las barreras arancelarias, aunque el tema de productos agrícolas fue el tema más relevante para EUA, quien no cedió mucho espacio para reducir progresivamente sus medidas salvaguardas y barreras arancelarias para productos centroamericanos.

Adicionalmente, los países centroamericanos se enfrascaron en un tema no tan trascendental como lo es la consolidación y fortalecimiento de las cuotas preferenciales al mercado estadounidense, la que resalta por vigencia es la Iniciativa de la Cuenca y el Caribe (ICC).

Para finalizar el tema, es de enfatizar que el TLC ha entrado en vigencia a partir de la ratificación de ambos países en los años 2005 y 2006, ya que algunas intervenciones de ciertos grupos de poder nacionales han obstaculizado que la iniciativa se haga efectiva, por una parte el FMLN en el país 2006, y por parte de EUA el Congreso Nacional 2005.

De acuerdo a los lineamientos expuestos, y el factor exclusión para la sociedad salvadoreña, puede determinarse que el TLC más que una oportunidad de desarrollo, puede establecerse como la profundización de las carencias y la pobreza del país (más allá de planes concretos diseñados por el país para evitar consecuencias directas tales como mano de obra barata u otros -2006-); asimismo, el divisionismo por parte de los países de la región, puede significar un alto costo en la generalidad, ya que se tuvo la oportunidad de mejorar las actuales condiciones en que están inmersos los países y consecuentemente obtener mayores beneficios en conjunto, que pudieran impulsar un bloque fuerte, que en teoría es el objetivo de la unión entre naciones.

⁷⁵ Profundizar la información en el Documento Explicativo sobre el TLC EUA – El Salvador.

2.2.2 La administración Saca (2004 - 2007)

Proyectos Sociales

Con respecto a cada elemento heredado por el ex presidente Francisco Flores, inicia la gestión del presidente Saca. Son muy pocas los temas que pueden abordarse, debido a que la tendencia ha sufrido pocos cambios. Es de enfatizar como algo positivo que el diálogo propuesto, no se ha quedado en el aire, inmediatamente el presidente ha abierto espacios para la concertación de temas relevantes, el caso de la Ley Super Mano Dura, la creación de la Mesa de Gobernabilidad y algunas otras.

De igual manera existen otros temas que merecen la pena analizar, se tiene el tema de la jubilación y su complemento que es el aumento de la pensión mínima y revalorización de las cuotas para los retirados. Con el tiempo, para el mismo tema haría eficaz la eliminación de jubilación anticipada o retiro voluntario⁷⁶.

También, otorgó una respuesta a la preocupación financiera del FODES y la partida de la Universidad de El Salvador, que llevaba tiempo solicitando un aumento, en pocas palabras se atribuyó la tarea de revisar el presupuesto general de la nación.

Una política a resaltar es la ampliación de los servicios del ISSS para usuarios del sector informal, semiformal o personas que reciben ingresos del exterior; por otra parte, diseña y pone a disposición de la Asamblea la Ley de Conducción Temeraria. Además, materializa la idea de FOSALUD, impulsado por un capital semilla de 11 millones de dólares para arrancar motores en Junio de 2005 y su respectiva ampliación en los siguientes años.

Sin embargo, no todo fue tranquilo y armónico, tuvo que enfrentar una crisis con vendedores callejeros en octubre de 2004; de la misma manera, tuvo que analizar el aumento de las tarifas en el transporte público en agosto del mismo año; no obstante, el problema del alza de los pasajes fue un punto repetitivo en 2005 y 2006.

Por otra parte, las alzas al precio de la distribución de energía eléctrica también genero movimientos, es así que para 2005, se dan importantes aumentos del 3% en marzo y el 5.5 % en Junio del mismo año. Mientras que en 2006, específicamente en junio se reporta el

⁷⁶ El Diario de Hoy, 2004.

incremento más importante en ése servicio, el cual fue del 14 % (El Diario de Hoy, Junio de 2006).

Tropas Salvadoreñas en Irak

Además, en julio de 2004 agiliza los trámites para el envío del tercer contingente, dándole continuidad a la decisión de Flores⁷⁷. No obstante el tema no queda de ésta forma, sino que se convierte en punto de agenda totalizando para 2007 el envío de 9 contingentes salvadoreños al país de Irak, no importando que ésta misión pueda tener sus bajas, tal y como resultado ser para 5 oficiales que murieron por un mandato exógeno a los intereses nacionales.

También, tuvo que lidiar con una amenaza terrorista realizada presumiblemente por un grupo afiliado a Al Qaeda⁷⁸. De la misma manera, esto incidió en el país en el refuerzo de las medidas de seguridad en el aeropuerto en agosto de 2006, ante peligros latentes de ataques terroristas, haciendo uso de la tecnología de bombas químicas⁷⁹. Éste tema del terrorismo internacional, llevo a crear la Ley Antiterrorismo en abril de 2005.

Tratado de Protección Temporal

Pero la mayoría de sus esfuerzos se concentraron en obtener una prórroga del Tratado de Protección Temporal (TPS por sus siglas en inglés). Para ello, tuvo que hacer algunos viajes anticipados a EUA, para poder tratar el tema con mucha serenidad y profundizar sobre los intereses nacionales frente al apoyo del gobierno estadounidense en materia migratoria (también fue una constante durante los años 2005 y 2006). En el mismo tema, enfrentar problemas de deportación que representaban un importante flujo de personas que regresaban al país, es así como la cifra para 2004 sobrepaso los 34 mil salvadoreños, o lo que fue en 2006 el incremento de la tasa en un 26.46 % con respecto a 2005 (El Diario de Hoy, 2005 y 2006)

Fraudes Económicos y Desastres naturales

Así también, se desatan una serie de actividades económicas ilícitas que dieron vida a la Ley de Ética en abril de 2006, así se puede mencionar el caso del diputado Silva en octubre

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ El Diario de Hoy, Agosto de 2006.

de 2006, las licitaciones ilegales en el ISSS en noviembre de 2005, el caso de Carlos Perla una herencia de la gestión Flores.

Y para terminar el recuento de la administración saca es importante resaltar que sucedieron también problemas causados por la naturaleza en 2005 y 2006, introduciendo una Ley para Desastres Naturales en 2005. No obstante, lo importante de todo ello, será revisar y analizar detalladamente a través de otro estudio, sí efectivamente los espacios responden a las necesidades imperantes y por supuesto, que tengan como resultado principal controlar los efectos negativos heredados por las malas decisiones tomadas por su antecesor (Francisco Flores).

Con la amalgama de elementos aquí citados en todo el capítulo, se puede determinar algunas consideraciones sobre la gobernabilidad en el país.

Por lo tanto, haciendo un retroceso sobre las propuesta teóricas del término, el país ha gozado de poca independencia para autorregular sus propias necesidades, ha estado amarrado y sobre todo ha brindado las soluciones para una parte de la sociedad, que se caracteriza por ser la minoría; en otras palabras, desinterés en el bienestar social de la población salvadoreña.

Aunque, un factor a tomar en cuenta y que se explica en el capítulo que antecede, es que continuar los pasos o recetas medicinales del Consenso no han sido la elección más efectiva para alcanzar el tan ansiado desarrollo o visto de otra manera, mejorar la calidad de vida de los salvadoreños. En éste contexto, es que se puede observar que todas las políticas diseñadas y consumadas por el presidente Flores, responden lógicamente y mecánicamente a las exigencias del exterior para consolidar el modelo capitalista en la nación.

En relación a ello, El Salvador se puede consolidar como el país que más beneficios obtiene de parte de los organismos financieros internacionales, hay opiniones que ponen al país como el consentido del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por la cantidad de fondos que son desembolsados para el mismo país en cuestión.

Sin embargo, es de meditar todos aquellos costos generados para la sociedad de cada decisión tomada. Éste es el caso de mantener tropas salvadoreñas en Irak, en un futuro podría desencadenar actos deplorables que atentan con la humanidad de cada salvadoreño o proliferar grupos extremistas que reivindicquen sus derechos al no ser atendidos. También, explorar posibilidades reales del país sobre recesiones económicas al no brindar un seguimiento sistemático de las demandas de los diferentes sectores que componen el aparato productivo nacional.

En conclusión, todos estos hechos hacen una concatenación de políticas trazadas o toma de decisiones mermadas por intereses externos, o excluyentes de las grandes mayorías y esto es precisamente lo que concuerda con aquellos planteamientos introductorias al tema, y demuestra que se pueden observar diferentes características de cada uno de los comentarios que describen la gobernabilidad del país.

2.3 Conclusiones sobre el contexto de la relación EUA y El Salvador

En los anteriores capítulos se ha establecido un análisis sobre el desarrollo y la gobernabilidad en el país, todas aquellas políticas diseñadas con el objetivo de lograr el tan ansiado desarrollo, aunque en la práctica lo que se ha implantado es un modelo de enriquecimiento y excluyente en la participación equitativa de las ganancias; peor aún, arriesgar las decisiones que dirigen la situación del país. Estados Unidos es el gendarme del continente y del mundo, es el modelo a imitar y en razón de ello, el capitalismo se muestra como el sistema triunfante y que genera grandes posibilidades de desarrollo a través del intercambio global.

Por lo tanto, durante el período de estudio El Salvador ha reforzado ésa perspectiva del capitalismo corpulento, generador de riquezas y sobre todo como un mecanismo de protección al contar con el resguardo de EUA.

En razón de estas palabras, surge el enfoque de la relación entre El Salvador y Estados Unidos, un país alienado a las políticas de Washington, así quedo demostrado desde inicios de la década de los 90 del siglo XX, cuando EUA se encargara de sistematizar una serie de medidas que debían poner en práctica los países pobres sí querían ser sujetos de créditos

(situación que tiene vigencia y que se ha podido observar en el estudio del capítulo I). La tautología ha llevado al país a comprender la lealtad como el único recurso eficaz que posee la nación salvadoreña para salir delante de sus principales adversidades y confiere toda la iniciativa a EUA para que planifique soluciones a una multiplicidad de factores inmersos en la realidad salvadoreña, muchas degradando las circunstancias ya implícitas.

A continuación, la primera parte de las conclusiones sobre el enfoque del desarrollo y la gobernabilidad en la relación del país con EUA, se centrará en todos aquellos actos de sumisión que realizó el gobernante salvadoreño, sin obviar algunos beneficios que fueron conferidos por su demostración de lealtad. Y la otra parte, se enfocará en atender aquellos de suma importancia que explican de manera puntual, el poco margen de maniobra que tiene el país para autodeterminar su territorio o bien se le puede llamar, su discreción ante temas fundamentales de la realidad internacional, sobre todo con la nación poderosa del continente norteamericano.

Ahora bien, tras el breve recorrido de lo que aportará el capítulo, es necesario establecer una serie de elementos que configuran y apoyan fidedignamente que El Salvador cumple lealtad a las directrices de EUA.

Durante el período 2000 – 2007, el gobierno salvadoreño se especializó en manejar las relaciones internacionales con otros países, y su objetivo principal fue demostrar su alineamiento a EUA, en la oportunidad que se le presentará.

Es así que, el 23 de febrero de 2000 entró en vigor un acuerdo firmado por los gobiernos de El Salvador y Estados Unidos, para que el segundo país estableciera en el aeropuerto de Comalapa un *Centro de Monitoreo*. El acuerdo significaba la primera vez que militares estadounidenses podían mantener un espacio físico de operación fijo en tierras salvadoreñas⁸⁰.

La justificación de tal acto, fueron los esfuerzos que desde el país se están realizando para combatir el narcotráfico, y estableciendo dicha tecnología, permitiría no hacer esfuerzos aislados, sino complementar los recursos existentes con tecnología avanzada.

⁸⁰ Periódico Virtual El Faro, sobre el editorial La relación de Flores con el mundo.

De ésta manera, el país sentaba un precedente ante la comunidad internacional y ponía de manifiesto su colaboración sin límites a EUA. Además, esto serviría para que el gobierno estadounidense tuviera acceso de unas instalaciones militares en Centroamérica, cabe mencionar que el tratado fue aprobado por mayoría simple en la Asamblea, con una fuerte oposición del partido de izquierda nacional, quien incluso presentó dos recursos de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia acompañado por la Fundación para el Estudio y Aplicación del Derecho (FESPAD)⁸¹.

Asimismo, hubo algunos pronunciamientos en contra de éste tratado declarando que prácticamente se entrega a tropas estadounidenses aeropuertos y puertos, el espacio aéreo y marítimo e instalaciones gubernamentales no especificadas que consideren pertinentes, con inmunidad diplomática del más alto nivel, durante diez años (Revista Progreso de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA). Desde ésta perspectiva, se puede vislumbrar algunas posibilidades más sobre costos y beneficios de la relación con EUA.

Por otra parte, en noviembre de 2000 durante la Cumbre Iberoamericana celebrada en Panamá. A petición expresa del presidente Aznar, la delegación salvadoreña decidió incluir a última hora un nuevo punto en la declaración final, condenando el terrorismo de ETA. Éste tema fue trascendental para brindar una nueva prueba de fidelidad, esto se consumó cuando Francisco Flores en sus funciones de presidente tuvo una *confrontación directa con el presidente de Cuba Fidel Castro*, quien daba su punto de vista sobre el terrorismo en forma generalizada, ya que la isla había sido víctima de algunos atentados⁸².

Asimismo, surge una nueva oportunidad para demostrar respeto y obediencia a la política de Washington, el 11 de abril de 2002, *el presidente venezolano Hugo Chávez era objeto de un golpe de Estado* fraguado por la oposición y una ala del Ejército. En consecuencia al siguiente día, el presidente Flores llenaba otra página de ridículos internacionales, al ser el primer mandatario en avalar el espontáneo gobierno de Pedro Carmona, que apenas duró 36 horas. En paralelo, la OEA, citando la Carta Democrática, exigió el retorno de Chávez al poder. Con ésto, El Salvador aunaba al reconocimiento de la ocupación de Japón al

⁸¹ Ibíd.

⁸² Ibíd.

territorio de Manchuria en China, y el reconocimiento de Taiwán como Estado independiente, un nuevo precedente⁸³.

Lo cierto es que pocos días después de que Chávez retomara el poder retiró a su embajador en El Salvador, mientras el gobierno de Flores daba asilo a un militar venezolano implicado en el golpe, el contralmirante Carlos Molina Tamayo. Como herencia del mandato de Francisco Flores, las relaciones entre El Salvador y Venezuela se mantienen a nivel de encargados de negocios. Pero también, a partir de entonces, el presidente salvadoreño guardó prolongados silencios antes de expresarse públicamente sobre algún evento internacional.

El tema pasó a plenaria, los presidentes discutieron la declaración, y ante el desconcierto de los medios de comunicación sobre lo que sucedía y de los mismos representantes de Estado, surgieron advertencias y acusaciones por ambas partes. De ésta manera, Flores manifestaba nuevamente su postura ante la situación de Cuba y sobre todo, defendiendo los principios fundamentales del capitalismo estadounidense. Con dicho acto, el presidente se gana la simpatía del exilio cubano en Miami y su total acercamiento al presidente Bush; así como, del presidente Aznar que secundaba las iniciativas de EUA a nivel internacional⁸⁴.

Por lo tanto, fortalecer la relación con EUA y España fue trascendental para el país, el primero de los resultados surge en marzo de 2001 pocos días después del segundo terremoto, cuando *el gobernante salvadoreño fue a la Casa Blanca* y obtuvo del presidente Bush ayuda por \$130 millones de dólares para la reconstrucción, también trajo consigo la promesa de un TPS. Sólo hubo un punto pendiente en la agenda bilateral: la propuesta de Flores de un TLC entre Estados Unidos y Centroamérica, aunque, la Casa Blanca advertía que Flores se había convertido en un importante aliado.

Pocos meses después, de la mano del presidente Bush, *Francisco Flores asistió como invitado a la Cumbre del Grupo de los Ocho países más industrializados del mundo, en Génova, Italia* (un hecho que marco precedente para la nación, ya que daba la impresión que se codeaba en las altas esferas de poder), esto le servía para apuntalar su imagen

⁸³ *Ibíd.*

⁸⁴ *Ibíd.*

internacional, pero también para adquirir mayor peso en la política interna del país. Y, sobre todo, para reafirmarse como el líder centroamericano, dando la impresión de que sí querían tratar con EUA, obligadamente tenían que hacerlo por intermedio del presidente salvadoreño. Otra acción que puso de manifiesto su buena relación con España surgió durante la Cumbre Iberoamérica-Europa, celebrada en Madrid en mayo de 2002, siendo invitado como portavoz de la nación.

En relación a ello, el gobernante salvadoreño aprovechó la oportunidad de expresar su propuesta (que a su juicio es el eje de su plan de reactivación económica y de camino al progreso), los *Tratados de Libre Comercio*. Lo ofreció a la Unión Europea con el aval de su homólogo español, pero no logró convencer a los demás, su principal obstáculo los pocos avances en la integración centroamericana.

El último hecho que puso de manifiesto las buenas relaciones con EUA fue la visita de George W. Bush a territorio salvadoreño, en marzo de 2002, corta pero que tuvo sus frutos particulares, emitidos en conferencia de prensa conjunta. Lo destacable fue el juego de palabras que ambos mandatarios realizaron al dirigirse entre sí, Bush en su intervención se resumió la labor de Flores en las siguientes palabras “Debido al liderazgo de éste hombre, el futuro de El Salvador es halagüeño. Es un honor llamarlo mi amigo”.⁸⁵

Y posteriormente fue la oportunidad de Francisco Flores para devolver halagos y rectificarse en el escenario político internacional, con lo que despejaba cualquier duda de la política exterior salvadoreña.

Como último acto de alineamiento salvadoreño a todas las políticas estadounidenses y españolas, está fue realizada a través de la decisión del *envío de un contingente a Irak*, para apoyar tareas de reconstrucción. A pesar de los múltiples intentos de la Canciller Brizuela y del propio presidente por enmarcar la misión dentro del mandato de la ONU, la decisión fue tomada antes de que el Consejo de Seguridad emitiera resolución alguna. Pocos días después de que Estados Unidos comenzara a buscar aliados para la posguerra, El Salvador

⁸⁵ *Ibíd.*

se había anotado ya en la lista. El envío de tropas, bajo mando español, era en realidad un espaldarazo político⁸⁶.

Sin embargo, como se ha anotado anteriormente en el presente capítulo, con el tiempo se cumplió la retirada de España y los otros países latinoamericanos, esto no fue razón de peso para dar vuelta atrás en el caso salvadoreño. Una justificación y posible respuesta a tal acción es la realizada por un diplomático salvadoreño quien dice textualmente “En Washington importa no sólo lo que haces, sino cómo lo haces... A los hondureños no los quieren ver en la Casa Blanca, por el retiro de las tropas... A Flores lo reciben con los brazos abiertos”

En relación a ello, la obtención de favores, el posicionamiento ante entes financieros internacionales o las mismas remesas familiares analizadas en el primer capítulo del presente, serán los elementos que justifican la presencia de salvadoreños en una guerra que no tiene nada que ver con salvaguardar los intereses nacionales o la defensa de la patria. Aunar también, que probablemente el país, en éste momento se encuentre reembolsando las inversiones millonarias que produjo EUA a los militares en tiempo de conflicto armado.

Sin duda alguna el favor más grande que obtendría el ex presidente Flores para finales de 2004, fue la posibilidad de *ocupar la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA)*. A través de la canciller, María Eugenia Brizuela de Ávila, comenzó a impulsar su candidatura, sin hacerla jamás oficial. Estados Unidos le prometió su apoyo incondicional, al grado que el mismo Secretario de Estado, Colin Powell, llegó a expresarse públicamente a favor de una eventual elección de Flores.

Sin embargo, era difícil imaginarse a Francisco Flores mediando en la crisis venezolana, habida cuenta de la política internacional de su gobierno. Pero el presidente insistió en buscar la candidatura, y envió a Brizuela a cuanto foro fue posible para impulsar su deseo y buscar votos. Aunque, Suramérica prefirió apoyar la candidatura del costarricense Miguel Ángel Rodríguez, y Estados Unidos terminó cediendo y también comprometió el voto a Rodríguez. Al cierre de su mandato, el gobierno salvadoreño era el único, junto a Nicaragua, de todo el continente, que aún no habían manifestado su apoyo a Rodríguez.

⁸⁶ *Ibíd.*

El sueño de la OEA se había perdido en el intento. No obstante a cambio, tanto la embajadora Likins como el embajador Reich se dieron a la tarea de apoyar la campaña de ARENA desprestigiando al partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en las elecciones de 2004.

Todos estos elementos han establecido sin duda alguna la pauta, para iniciar una serie de reflexiones sobre el accionar del presidente Flores ante la comunidad internacional y sobre todo, fortalecer la idea de papá EUA ayudará a resolver las adversidades del país, siempre y cuando la autodeterminación esté comprometida. El hecho de moverse al ritmo estadounidense, puede generar algunos efectos negativos en el futuro y peor aún, crear un estado de irresponsabilidad y holgazanería de parte del gobierno nacional para solucionar los conflictos internos; mientras que hay que definir que la ayuda de EUA no es permanente, generar dependencia extrema hará huir en cualquier momento la poca ayuda que pueda ser proporcionada por otros países.

De ésta forma, se manifiesta que la mayoría de beneficios por la lealtad eran bastante particulares, mientras que los costos se repartían al colectivo salvadoreño.

A continuación se abordará el hecho complejo de la cooperación y el tema migratorio, como factores que condicionan la capacidad de respuesta del gobierno salvadoreño, temas que podrían estar inmersos también en la respuesta del país para no retirar las tropas salvadoreñas de Irak.

La importancia de la cooperación como mecanismo complementario de desarrollo, explicado a través de préstamos internacionales y donaciones de entes financieros internacionales, precisamente por ser fondos condicionados.

Es necesario hacer especial énfasis en la cooperación por un motivo especial, la viabilidad de que los fondos sean eternos. Ya hubo algunos indicadores que permiten establecer la irresponsabilidad y sobre todo que EL Salvador podría dejar de ser sujeto de cooperación, entre las razones más importantes se tienen las siguientes acciones: el fraude a la Cooperación Japonesa en dos oportunidades, la primera se dio en el contexto de una donación de productos agrícolas (Mayo de 2001), en el contexto de los terremotos. Y por

otra parte, la donación de instrumentos musicales que fueron hurtados en el seno de la embajada japonesa⁸⁷.

Qué solvencia puede tener un país que malversa las donaciones, no es algo nuevo, tampoco es el descubrimiento del siglo la corrupción imperante en el país; sin embargo, es un parámetro que informa el grado de responsabilidad y compromiso que tiene un gobierno con su población. En éste contexto, pocos serán los países interesados en realizar donaciones a través del gobierno salvadoreño, esto de forma altruista, ya que en situaciones de emergencia se pueden crear los mecanismos necesarios para asegurarse de que le ayuda llegue a las manos adecuadas.

Además, antes que finalizará el 2000 el país y específicamente Juan José Daboud (Ministro de Hacienda), en ésa fecha recibió una carta con la rúbrica impresa de Miguel Martínez gerente general del BID, donde citaba expresamente “el BID no está dispuesto a perder el tiempo con países que le hacen perder el tiempo”.

Y posteriormente a la noticia, el BID veía la posibilidad de rediseñar las cláusulas para 8 préstamos en el marco de un paquete de proyección de la deuda para el año 2001, aunque también el FMLN se encargó de señalar los cambios a las cláusulas⁸⁸.

Fue una bendición que los terremotos a principios de 2001 sucedieran, ya que de lo contrario, que hubiera pasado sí el BID se retracta y elimina el paquete de créditos para el gobierno salvadoreño, eso sin contemplar las donaciones que se realizaron, para inyectar y reactivar los daños que dejaron ambos acontecimientos en la nación.

Sin duda alguna, la perspectiva de El Salvador mejoró con las actitudes del presidente Flores y muestras de estima hacia Estados Unidos, ya que se pudo finiquitar una serie de programas financiados por la Agencia de Cooperación para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), donde se respaldaron los esfuerzos del gobierno en cantidades no

⁸⁷ El Diario de Hoy, octubre de 2001.

⁸⁸ *Ibíd.*

corroboradas en su totalidad, pero que sí se puede determinar que sobrepasaron los 60 millones de dólares⁸⁹.

Dichos elementos inmersos en la cooperación condicionan y comprometen de sobre manera el accionar del país, ya que hay muchas deudas por cubrir, razón de ello es que la deuda externa tal y como se apunta en el capítulo I, aumenta con el correr de los años. Por otra parte, no es equívoco someter bajo análisis al Consenso como requisito previo para optar a la cooperación y créditos voluptuosos.

La donación más reciente hecha a El Salvador, son los fondos del milenio que ascienden a la cantidad de \$ 461 millones⁹⁰ destinados al desarrollo de la zona norte del país, antes de conocer que los fondos fueran aprobados, habían una serie de empresas constructoras licitando la ejecución del proyecto. Se espera que estos recursos sean manejados con transparencia, ya que la imagen y responsabilidad del país están bajo la lupa internacional al ser favorecidos.

Al respecto de la transparencia, fue un punto de agenda del discurso del embajador de EUA en El Salvador Douglas Barclay en 2006, donde exhortaba a la unión para mejorar las condiciones de vida del país, con respecto al problema de violencia, el TLC, la transparencia a través de la independencia del Sistema Judicial nacional y otros temas de interés.

En razón de todo ello, la cooperación se vuelve un serio compromiso para el gobierno salvadoreño, aunque tampoco hay que dar por sentado una medida extrema como lo sería el cobro inmediato de las deudas, ya que únicamente las naciones poderosas están en la capacidad de responder inmediatamente y bajo recursos propios los desequilibrios generados por el exterior o situaciones aisladas. Por otra parte, se caería la imagen de país de renta media, tal y como se ha catalogado en los últimos años. Aunque, lo que sería una realidad para la nación es la eliminación del programa de deudas, ya que la posibilidad de cortar estos aportes no está fuera de contexto.

⁸⁹ Para ampliar la información, buscar detalles en el Programa 1997 – 2005 de USAID, ahí se describen los aportes por sectores de orientación.

⁹⁰ Estos fondos provienen de un programa de 1, 100 millones de dólares, establecidos para cumplir los objetivos del milenio propuestos en la Cumbre de 2000.

Por lo tanto, la cooperación es una oportunidad de muchos beneficios con todos los cambios que vienen incluidos, pero también representa un alto costo de la libre autodeterminación.

El otro factor encadenador del país es *el tema migratorio*, tanto las decisiones internas como externas de la nación, pueden ser objeto de manejo inmoral para el logro de metas particulares.

Continuando tal razonamiento, en este espacio podría entrar la asimilación y adopción del dólar; aunque, bajo un contexto diferente, ya que no significaría la imposición de un país sobre otro, pero sí de intereses particulares sobre los de la mayoría.

El poder adquisitivo con el dólar no es el mismo con respecto a lo que fue la existencia del colón salvadoreño, ya que el hecho de gastar en colones generaba cierta ganancia, mientras que ahora gastar en dólares debilita la liquidez monetaria de cada familia receptora de remesas familiares o del sector económicamente activo.

Adicionalmente, el Programa de Protección Temporal (TPS) ha sido un mecanismo de sostenimiento y control sobre los países beneficiarios del mismo. Ya que una probable negativa a la extensión del programa podría resultar en el fin de la fiesta de los gobernantes salvadoreños y sobre todo de los grupos de poder económicos, que aprovechan la coyuntura de las remesas para tener acceso a mayores ganancias, dejando la responsabilidad de la estabilidad económica a los salvadoreños que viven en el extranjero. Sin embargo, será asequible que un proyecto de tal magnitud conozca su fin, algunos podrían decir que si por la capacidad que tiene el gobierno estadounidense para realizar ese tipo de actividades. Aunque la realidad es que los inmigrantes representan un sector muy fuerte en la producción y mantenimiento de la economía norteamericana.

El sólo hecho de realizar redadas especiales por el control efectivo que tienen sobre su población, da lugar a temores bien infundados. No obstante, hay que tomar en cuenta que EUA se caracteriza por ser un país que brinda oportunidades y respeta los derechos humanos, llevar un operativo de esta magnitud sería igual a la persecución que un tiempo se dio a las personas de raza negra. Al final ellos pudieron reivindicar sus derechos y podría ser una posible alternativa de salida, habrá bajas, por supuesto que sí. Pero no

podrán eliminar el contexto y la situación sería normalizada, algo que no conviene a los intereses estadounidenses.

La cantidad de salvadoreños en EUA que están bajo el TPS hasta 2004, son 285, 000 personas y sí a eso se suman cifras semioficiales que dan por sentado la cantidad de 2 millones de salvadoreños viviendo ahí mismo. Además, si se continua estirando la cuenta, los 179 millones de extranjeros que entraron a Estados Unidos en 2004⁹¹. A menos que se concentrará en los salvadoreños, podría generar un impacto. Pero hay más razones de fondo por analizar, por ejemplo un precedente internacional de discriminación ante un país pobre que sólo ha seguido directrices estadounidenses; también, se podría ver envuelto en las semejanzas que tiene la raza latina y acabaría por desconocer quienes realmente son salvadoreños; por otra parte, podría acceder a los estados financieros de los bancos y sus transferencias internacionales y de ésta manera observar quien envía dinero a El Salvador, y sí surgiera el caso de otras personas que envían dinero al país, ya que se puede hacer un plan estratégicamente organizado para poderse apoyar entre latinos.

Ante éstas situaciones reales e hipotéticas tendría la capacidad de sacar tal cantidad de personas de su territorio, o mejor aún que inicié por reconocer que el territorio está compuesto y habitado por inmigrantes, y que eso terminará con otorgar las plenas potestades a la raza nativa y exclusiva de exponer sus derechos por pertenecer hace siglos a esos territorios. Desde ésta perspectiva, se ve muy difícil que el sistema de seguridad social estadounidense pueda reunir tal demanda, a menos que inicié una guerra en su propio terreno para acabar con los malvados inmigrantes.

En conclusión, pueden hacerse todo tipo de conjeturas que determinan el tema de la migración, delicado por naturaleza y que tiene diferentes contextos que complican las posibles soluciones; para mientras, El Salvador esta encerrado en un topismo interior sobre la realidad de oportunidades, termina por acomodarse debido a que los intereses individuales predominan de los colectivos, es así la dicotomía existente entre gobernabilidad y desarrollo en la sociedad salvadoreña; y de esa forma, se consolida el enfoque de alineación en la relación con EUA.

⁹¹ Univisión fue uno de los medios que hizo público el estudio realizado por Washington, para el años fiscal 2004 que corrobora la cantidad de personas que tuvieron acceso libre a EUA:

De todo lo anteriormente vertido en el presente capítulo, se debe exhortar el rol fundamental que la gobernabilidad de una nación debe emprender, ya que de ésta manera mejorará el desarrollo de la nación, entendiendo que ambos elementos (crecimiento económico y bienestar social) van acompañados. Seguramente la práctica salvadoreña demuestra que el crecimiento económico y los intereses particulares de los grandes capitalistas salvadoreños condicionan el proceso de toma de decisiones, así quedó reflejado con la participación de dos gestiones diferentes, una que de principio a fin estuvo caracterizada por su carácter autoritario; mientras, la actual gestión presenta un perfil concertador y racional, pero que esto no esconde los evidentes desequilibrios económicos de la nación, mucho menos solventan las desigualdades sociales.

Por lo tanto, de la relación existente con EUA, se debería realizar un análisis que identifique posibilidades de mejorar el contexto actual salvadoreño y no sólo estar envuelto en una relación de dependencia, en la cual los principales factores de sometimiento sean los temas de cooperación y migración. En razón del contexto globalizado, y continuando los preceptos de la Trilateral hay que fijar las prioridades globales (incluyendo como variable externa al pensamiento de la trilateral, la homogeneidad de los intereses locales con los globales), y no vistos como intereses superiores a los intereses nacionales mezquinos (descritos por la trilateral).

Conclusión General

Partiendo de la lógica estructural propuesta para el estudio, se puede concretar que cada uno de los objetivos han sido abordados satisfactoriamente, estableciendo en primer lugar que en El Salvador no es posible hablar sobre desarrollo, sino más bien de crecimiento económico, el cual ha generado demasiados retrocesos en sectores importantes del tejido social y económico del país. En el caso de la gobernabilidad, es necesario determinar que ha sido condicionada por las políticas de desarrollo y aquellos presupuestos subyacentes que condicionan al encargado de tomar decisiones. Así se demostró con la época autoritaria de Francisco Flores y la relativa importancia de la gestión actual al tema de bienestar social de la población salvadoreña.

Ésta dinámica precedida por cambios y presupuestos subyacentes reconocidos en el enfoque sobre el desarrollo y la gobernabilidad en las relaciones internacionales, posibilitan también la creación de estudios sistemáticos de costo y eficiencia en la relación de El Salvador con Estados Unidos, tal y como se ha establecido, alienada a las bases del país norteamericano. La relación se demostró a través de la política exterior de El Salvador ante la comunidad internacional, que no vaciló para mostrar el compromiso incondicional y actitud de obediencia hacia EUA, siendo ejemplos el envío y mantenimiento de tropas salvadoreñas en Irak, participaciones en cumbres internacionales, el tema de cooperación y migración, aspectos que determinan la relación entre ambos países.

De acuerdo a lo anterior, se tiene como primer elemento de estudio al desarrollo entendido como CAMBIO, su referente empírico el Consenso de Washington de 1989. En relación a ello, en el capítulo I del presente trabajo se ha comprobado el efecto negativo generado por el Consenso en la economía salvadoreña.

No obstante, debe reflexionarse que la implementación de dichas medidas en la década de los 90 mejoraron el crecimiento económico del país muy significativamente, aunque éste crecimiento no estuvo acompañado de bienestar social, la cual es la segunda variante para poder hablar de desarrollo.

Por tal motivo se asegura que el crecimiento económico fue posible en el contexto salvadoreño, pequeño pero real. Aunque también es cierto, que el bienestar social de la población de menor ingreso se deterioró, tomando como referencia algunos antecedentes de los noventa y otorgando especial importancia a lo sucedido a partir de 2000.

Por lo tanto, dicho período denota la poca eficiencia de las políticas gubernamentales para solucionar el problema de la pobreza, a causa de la disminución del ingreso real o poder adquisitivo de los salvadoreños. Adicionalmente, al dejar la responsabilidad al mercado en su autorregulación tal y como se propone en uno de los puntos del CW, se perjudicó la calidad de vida de las personas quienes deben enfrentar el incremento de la CBA, de las tasas de desempleo, el deficiente sistema educativo y no menos importante las vicisitudes del problema de vivienda, tema que ha ido en aumento al igual que la canasta básica y otros antes mencionados.

Otro punto importante del Consenso y de mucha actualidad es la adopción del dólar como moneda de intercambio nacional, reduciendo el papel del Estado en términos de soberanía e independencia monetaria – financiera.

Los efectos provocados por la dolarización contrario a todo lo propuesto son peyorativos y denigrantes para la sociedad en su conjunto, ya que favoreció a sectores más poderosos del sistema empresarial nacional, algo que también se advirtió a través de la privatización de los servicios básicos, tales como las comunicaciones, servicios financieros, energético y otros sectores relacionados a la industria y ganadería.

Es así, que todos los efectos son objetivamente comprobables con las cuatro anclas de la economía, el crecimiento económico (PIB), Tasa de Interés, Tasa de Empleo y la Inflación. Éstos elementos, relacionados con el tema de las remesas familiares, único elemento impulsor de salud económica y responsable; sin embargo, como se advierte en el texto, no hay que descuidar éste importante rubro y depender de él; de lo contrario, podría el país experimentar una crisis económica que ha sido frenada por las mismas remesas.

Por otra parte, el tema de gobernabilidad demostró, a través de los diferentes planteamientos que ha sido debilitada por intereses particulares y específicamente por la necesidad del desarrollo, ya que la condición de acoplarse al sistema capitalista obliga a El

Salvador a incluir dentro de su toma de decisiones, intereses externos e internos minoritarios. Al respecto, se recogieron algunos planteamientos de autores especializados en gobernabilidad, ofreciendo una perspectiva amplia del concepto y contrastado con la práctica de toma de decisiones nacional.

En razón de ello, se abordaron los presupuestos subyacentes que condicionan al encargado de tomar las decisiones, definidos en un primer momento como no implícitos al proceso de toma de decisiones. Se reconoció que al ser situaciones inesperadas que modificaron la coyuntura política salvadoreña; es decir, los terremotos, la guerra al terrorismo internacional, lluvias y sequías, enfermedades epidémicas y el precio del petróleo. Todos estos factores condicionaron la toma de decisiones del país, dirigiéndolo a un rumbo mucho más frágil para la sociedad y que puede denominarse como inseguro.

Aunado a ellos, están aquellos presupuestos implícitos que dictan al encargado de tomar las decisiones, siendo significativo en éste tema las gestiones de Francisco Flores y Antonio Saca. El primero caracterizado por ser un periodo de autoritarismo, poniendo en evidencia que sus decisiones estaban condicionadas muchas veces por intereses particulares de los grandes capitalistas nacionales y de empresas multinacionales que están ejerciendo sus actividades en el país.

Ésto sólo puso de manifiesto el autoritarismo del presidente Flores frente a su población, dictando lo que para él y sus allegados era más importante, muchas veces éste se manifestó por medio de confrontaciones con la Asamblea Legislativa en diversos temas importantes para la sociedad, como lo fue el problema de salud, de transporte y otros, situaciones que se observaron a través del veto.

En relación a lo anterior, también impuso medidas que tuvieron conflicto con el Órgano Judicial del Estado (la Corte Suprema de Justicia) en el tema del Plan Mano Dura, que fue decretada como inconstitucional por la Asamblea y la misma Corte.

Adicionalmente, surge una serie de fraudes financieros que ponen de manifiesto el grado de corrupción e injusticia que vive el país, protegiendo siempre los intereses de personas con poder económico, situación que poco cambio con la gestión actual de Saca, como

fueron los casos de licitaciones irregulares en el ISSS y ANDA; también, están los desfalcos en el BFA, FEDEFUT y otros.

Por lo tanto, todos estos procesos de toma de decisiones esquematizan la gobernabilidad del país, transformada de su orientación conceptual para favorecer intereses de grupos de poder económico, implementando su perspectiva de desarrollo y gobernabilidad en la sociedad, que es afectada negativamente. Un ejemplo de la exclusión y efectos negativos en la toma de decisiones es el TLC negociado con EUA, que no responde a las necesidades de la sociedad y mucho menos al bloque regional, idea bajo la cual se fundamentó originalmente la negociación.

En relación a ello, son pocos los factores positivos que pueden vislumbrarse en la gobernabilidad del país, y como unión de ambos conceptos (desarrollo y gobernabilidad) está en juego la relación con EUA, que denotan los costos y beneficios. El estudio sistemático de la cooperación y la migración demostraron también que ambos temas mantienen alineado al país y sus referentes empíricos a la participación salvadoreña en la guerra de Irak, el posicionamiento de El Salvador ante la comunidad internacional.

En el caso del tema migratorio y la cooperación, a pesar de algunas valoraciones que se hacen en el escrito, ambos aspectos se proclaman como los factores más condicionantes de la relación con EUA, obligando al país a mantener una actitud de obediencia incondicional.

Por lo tanto, de las dos variables estudiadas en el presente trabajo (Desarrollo y Gobernabilidad), se puede concluir que El Salvador está muy lejos de lograr su desarrollo, ya que el crecimiento económico no es capaz de resolver las carencias económicas del Estado y sobre todo de su sociedad; por tal motivo, la gobernabilidad y las decisiones implícitas al proceso, son muy deficientes al responder a las necesidades de intereses particulares, olvidando los colectivos. En ése contexto de intereses particulares, se desenvuelve la relación con Estados Unidos, trabajando temas vitales para ambas naciones, pero que privilegian la posición de Estados Unidos, rezagando la soberanía e independencia de El Salvador.

Bibliografía General

Armando Nova González, Economía y Dolarización, la Habana Cuba.

Baires, S. El ordenamiento territorial en El Salvador: desafíos y oportunidades. *Revista ECA. Estudios Centroamericanos*, n° 633-634, julio-agosto, San Salvador, 2001.

Boletín Económico y Social. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social; *Cuantificación de daños en viviendas e infraestructuras por los terremotos de 2001*. Boletín n° 186, mayo, San Salvador, 2001.

Banco Central de Reserva de El Salvador, Revistas Trimestrales, Varios Números, años: 2000, 2001, 2002, 2003, 2004.

Cardenal, Rodolfo y Gonzáles, Luis Armando (Compiladores), El Salvador: la transición y sus problemas, Colección Textos Universitarios, Volumen 47, UCA Editores 2002, Primera Reimpresión 2004.

Carlos Antonio Rodríguez, Ph.D. "Uso productivo de las remesas familiares en El Salvador hacia un nuevo milenio".

Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación CIDAI, Consideraciones económicas, sociales y políticas del terremoto de 13 de enero. *Revista ECA, Estudios Centroamericanos*, n° 627-628, San Salvador, 2001.

CEPAL, El Salvador: evaluación del terremoto del martes 13 de febrero de 2001.

Centro ALFA. 2002. *Informe de Progreso Educativo de El Salvador*. San Salvador: Centro ALFA y Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina, PREAL.

Chang, Roberto, Publicación de la Moneda, El lado oscuro de la dolarización, 1999.

Comisión de Educación, Ciencia y Desarrollo. 1995. *Transformar la educación para la paz y el desarrollo de El Salvador*. San Salvador, Ministerio de Educación.

Comisión Nacional de Desarrollo. 1999. *Temas claves para el plan de nación. Consulta Especializada*. San Salvador: Comisión Nacional de Desarrollo.

Córdova, R. 1999. *El proceso de gestación de la Reforma Educativa*. San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, FUNDAUNGO.

DIGESTYC, Dirección General de Estadística y Censo, Encuesta de hogares y propósitos múltiples, San Salvador, 2002.

Díptico Institucional de la Superintendencia del Sistema Financiero.

Eduardo Conesa, Síntesis de La Dolarización: Costos y Beneficios, Conferencia del 17 de mayo de 1999.

Fajnzylber Pablo y J Humberto López, Informe Cerca de Casa. El impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina, © 2007, Banco de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, Editor Banco Mundial.

Fernández, A. y Carrasco, A. 2000, La educación y su reforma. El Salvador, 1989-1998. San Salvador: Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo, FEPADE. FUSADES. 2002. Invirtamos en educación para desafiar el crecimiento económico y la pobreza. Informe de desarrollo económico y social. San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES.

FUSADES, Boletín económico y social: "La emigración de salvadoreños y su impacto económico y social". Boletín #98 (Enero de 1994).

FUSADES / Boletín económico y social. "El manejo de las remesas en El Salvador" Boletín #111 (Febrero de 1995).

HERNÁNDEZ, A.; Situación económica de países afectados por desastres naturales. *Boletín Económico*. Banco Central de Reservas. San Salvador.

Humberto A. Brea S. y otros, La dolarización evaluación teórica y práctica, Julio de 2001.

Jeffrey Sachs y Felipe Larrain, Síntesis de "Por qué la dolarización es más una camisa de fuerza que una salvación".

José Luis Guzmán; "La Reforma Educativa de EL Salvador" (1992-2002).

Lungo, M.; Oporto, F. y Chinchilla, R. La evolución de la red urbana y el desarrollo sostenible en El Salvador. PRISMA, San Salvador, 1996.

Lungo, M. Economía política de la vivienda en el Salvador, Revista ECA, Estudios Sociales Centroamericanos N° 633-634, Julio-Agosto, San Salvador, 2001.

Lungo, M. Medio Ambiente y población en las ciudades centroamericanas, Estudios Sociales Centroamericanos, N° 49, San José, Costa Rica, 1989.

López, Mario; "Migraciones Internacionales. Remesas e impacto en las ciudades" Alternativas para el Desarrollo. Febrero, Abril, Mayo, Junio de 1994. Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE. Páginas 21-24.

MINED. 1995. Reforma Educativa en Marcha. Lineamientos del Plan Decenal, 1995-2005. San Salvador: Ministerio de Educación.

Ministerio de Economía de El Salvador, Documento Explicativo sobre el TLC con Estados Unidos

Meza, D. 1997. El caso de El Salvador: EDUCO. Informe No. 9 del Seminario Regional sobre Descentralización educativa: organización y manejo de las escuelas a nivel local. El caso de El Salvador (Informal Publications). Washington D.C.: World Bank.

Revista Trimestral del Banco Central de Reserva, Noviembre – Diciembre de 1999.

Revista Trimestral del Banco Central de Reserva, Noviembre – Diciembre de 2001

Revista Trimestral del Banco Central de Reserva, Noviembre – Diciembre de 2004

.Revista Trimestral del Banco Central de Reserva, Noviembre – Diciembre de 2006

Revista Trimestral del Banco Central de Reserva, Mayo - Junio de 2007.

Sandoval, R. Oportunidades de acceso a la vivienda popular después de los terremotos. Boletín Económico y Social, FUSADES, 2002.

Segundo Montes (1ra edición, 1990- UCA editores) "El Salvador 1989, Las remesas que envían los salvadoreños de Estados Unidos. Consecuencias sociales y económicas".

Tríptico Institucional del Instituto de Garantía de Depósitos.

Entrevista realizada al Lic. Manuel de Jesús Martínez, Departamento de Valores, BCR. Octubre de 2006.

Información Virtual

Banco Central de Reserva de El Salvador

http://www.bcr.gob.sv/estadisticas/se_remasas.html

Información obtenida el 10/10/2004.

Cartagena R. Edgar, Documentos Ocasionales, Banco Central de Reserva de El Salvador

http://www.bcr.gob.sv/publicaciones/documentos_ocasionales/2004/do_2004_01_remasas_fam_y_ciclos.pdf

Información obtenida el 02/10/2004

Claude de Ville de Goyet, Temas de Actualidad, Terremotos en El Salvador.

<http://www.paho.org/spanish/DBI/es/08-TEMAS-Goyet.pdf>

Información obtenida el 06/07/2004

Desarrollo Humano, pobreza y desigualdad en El Salvador

<http://www.desarrollohumano.org.sv/idhes2003/capitulo2.pdf>

Información obtenida el 11/10/2005.

Diario Colatino, periódico de El Salvador.

<http://www.colatino.com/>

Información obtenida en 2004, 2005 y 2006.

DIGESTYC “Canasta Básica”

<http://www.digestyc.gob.sv/InteresNacional/IPCJUNIO2004.pdf>

Información obtenida el 06/06/2004

Dirección de Promoción Pyme, Ministerio de Economía, Gobierno de Mendoza Argentina.

<http://www.pyme.mendoza.gov.ar/preguntas.html#1>

Información obtenida el 11/11/06

Editorial de “*ECA*”, Revista de La Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Julio – Agosto 2001.

http://www.uca.edu.sv/publica/ued/eca-proceso/ecas_anter/eca634.html

Información obtenida el 12/7/2004

Editorial de “*ECA*”, Revista de La Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, de El Salvador, octubre 2002.

<http://www.envio.org.ni/articulo.php?id=1210>

Información obtenida el 22/8/2004

El Diario de Hoy, periódico de El Salvador.

<http://www.elsalvador.com/>

Información obtenida en 2004, 2005

Hewitt de Alcántara, Cynthia; Usos y Abusos del Concepto de Gobernabilidad. UNESCO

<http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html#alctle>

Información obtenida el 23/06/03

Joseph Stiglitz, El Consenso Post-Consenso de Washington. The initiative for policy dialogue

http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz_PWCC_SPA.pdf

Información obtenida el 25/10/2004

La Salud en El Salvador

http://www.acdicerca.gc.ca/cida_ind.nsf/682f5cd8c017661b8525677d007117d9/4d5a27825230057585256c50004f7ac6?OpenDocument#2

Información obtenida el 02/01/2005

Marie Claude Smouts, Del buen uso del gobierno en las relaciones internacionales.

<http://www.unesco.org/issj/rics155/smoutsspa.html#martle>

Información obtenida el 23/06/05

Martín Lozano, Capítulo III El Sistema Financiero Mundial y sus Núcleos de Poder, Alba Longa Editorial, 1996, Marzo de 1998.

<http://members.tripod.com/~AlbaLonga/nom/nom3211.htm>

Información obtenida el 11/06/06

Ministerio de Economía Dirección General de Estadística y Censos DIGESTYC, Republica de El Salvador C.A.

http://www.digestyc.gob.sv/DigestycWeb/Public_DIGESTYC/resumen%20del%20IPC%20.html

Información obtenida el 05/06/05

Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, Salvadoreños en el Exterior

<http://www.rree.gob.sv/website/comunidades1.html>

Información obtenida el 21/08/04

Periódico Virtual El Faro

http://www.elfaro.net/secciones/noticias/20040531/noticias9_20040531.asp

Información obtenida el 25/08/05

PNUD. “Pobreza en el salvador”

http://www.construccion.com.sv/files/publicacion/PNUD_DesarrolloHumano/

Información obtenida el 05/06/05

Programa RED Solidaria

<http://www.fisd.l.gob.sv/content/view/1052/144/>

<http://www.fisd.l.gob.sv/content/view/2/9/>

Información obtenida el 18/10/2007

Resumen Comunidades de Salvadoreños en el exterior, Dirección General de Atención a la Comunidad en el Exterior DGACE, Viceministerio de Relaciones Exteriores.

http://www.rree.gob.sv/sitio/sitiowebree.nsf/pages/ssalvext_asuntoscomunitarios

Información obtenida el día 10/10/2007

Santamaría, Ixchel. El precio de la canasta básica subió hasta un 7.6% en 2004.

<http://www.laprensagrafica.com>

Información obtenida el 08/01/2005

Televisora Internacional Univisión

<http://www.univision.com/content/content.jhtml;jsessionid=OKWN5LW5FQXLWCWIAA3SFFQKZAAFGIWC?cid=608180>

Información obtenida el 11/06/06

Trenado Raúl Calvo, Publicación Internacional – Antiglobalización, ¿Qué es la Comisión Trilateral?

http://www.kaosenlared.net/noticia.php?id_noticia=19546

Información obtenida el 11/06/06

US Census, 2000.

<http://www.census.gov/>

Información obtenida el 16/03/2004

UNESCO: Reforma Educativa

http://www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/conflictividad_el_salvador_reforma_educativa.pdf

Información obtenida el 22/06/2005

Otros Links para Remesas Familiares

www.cepal.com.mx

www.monedaybanca.com

www.bcr.com.sv

www.elpais.com.es

www.minec.gob.sv

Fuente: elaboración propia en base a MTPS y DIGESTYC.

Tabla 6											
Variaciones anuales del salario mínimo nominal de la zona urbana y rural, y del costo de la canasta de mercado entre 2000 y julio de 2007 (en dólares).											
Años	Salario Mínimo Sector Urbano				Salario Mínimo Sectorial Rural						Canasta de Mercado
	Comercio y servicio	Industria	Maquila	Trabajos Agropecuarios	Recolección Cosecha de:			Industria Agrícola de Temporada:			
					Café	Caña de azúcar	Algodón	Beneficio de café	Caña de azúcar	Beneficio Algodón	
2000	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$12,24
2001	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$18,72
2002	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$10,64
2003	\$14,40	\$10,80	\$7,20	\$0,04	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$12,31
2004	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$26,40
2005	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$29,06
2006	\$15,84	\$15,48	\$6,05	\$7,41	\$8,10	\$6,87	\$6,18	\$10,71	\$7,83	\$7,83	\$26,08
2007/julio	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$31,43
Sumatoria	\$30,24	\$26,28	\$13,25	\$7,45	\$8,10	\$6,87	\$6,,18	\$10,71	\$7,83	\$7,83	\$166,88