



## EL DESTINO DE LOS PARTIDOS POLITICOS EN 1999

Perfil de los partidos políticos salvadoreños

Crisis de las fuerzas políticas

La delincuencia en El Salvador

El papel de la mujer en las primeras civilizaciones

Globalización, revolución informática e identidad nacional



**Universidad Tecnológica de El Salvador**

Calle Arce No.1020, San Salvador, El Salvador, Tel.: 271-5990 Fax: 271-4764  
e.mail: entorno@utec.edu.sv





*Para los que aprecian lo mejor  
Radio Universidad Tecnológica*

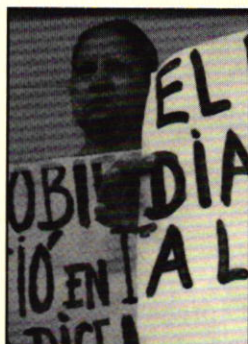


**Radio Universidad Tecnológica**

**970 AM Stereo** 17 Ave. Norte No.130, San Salvador.  
El Salvador, Tel./Fax: 271-0458



# CONTENIDO



<b>Editorial</b> .....	4
<b>Tema de Actualidad</b>	
Perfil de los partidos políticos salvadoreños	
Expectativas para las próximas elecciones .....	6
<b>Política</b>	
Crisis de las fuerzas políticas .....	16
La corrupción política el caso salvadoreño .....	29
Abstencionismo electoral en El Salvador .....	33
Pacto fiscal, gobiernos locales y descentralización en América latina y el caribe .....	38
<b>Comunicaciones</b>	
Globalización, revolución informática e identidad nacional	
Los desafíos de la edad del silicio .....	44
<b>Cultural</b>	
El papel de la mujer en las primeras civilizaciones .....	49
<b>Económica</b>	
La supervisión financiera una aproximación a la realidad .....	57
Reducción del iva, ilusión o realidad .....	61
<b>Ensayo</b>	
La delincuencia en El Salvador .....	65
Seguridad pública y gobernabilidad democrática .....	73
<b>Recensiones</b>	
El rol de los militares en la postguerra .....	80



## entorno

**Universidad Tecnológica  
de El Salvador**

**Director General**

Lic. José Mauricio Loucel  
Presidente-Rector

**Director Ejecutivo**

Lic. Rafael Rodríguez Loucel  
Instituto de Estudios Sociales

**Director de Producción**

Ing. Lorena de Rodríguez  
Vicerrectora de  
Comunicaciones

**Consejo Editorial**

Rafael Rodríguez Loucel  
Reynaldo López Nuila  
Lorena de Rodríguez  
Jorge Barraza Ibarra  
Rafael Guido Béjar

**Diseño**

Claudia Perla

**Diagramación**

Guillermo A. Contreras

**Levantamiento de Texto**

Lucy de Rochac

**Corrector de Pruebas**

Braulio Galdámez

**Diseño de Portada**

Saga Creativa

**Ilustración Portada**

Alfonso Kijadurias

**Edición**

Miguel Huezó Mixco

Los artículos y documentos  
que aparecen en esta edición  
son responsabilidad  
de sus autores.

Se autoriza la reproducción  
total o parcial de los artículos  
siempre que se cite la fuente.  
Deberá solicitar autorización  
de los artículos reproducidos  
de otras publicaciones.

La Revista **entorno** es una  
publicación de la Universidad  
Tecnológica de El Salvador,  
Calle Arce No.1020,  
San Salvador,  
El Salvador, C.A.  
Tels.: 271-5990 Fax: 271-4764

**e.mail:** entorno@utec.edu.sv  
**página web:**  
<http://www.utec.edu.sv>

# EDITORIAL

El presente número de nuestra Revista ENTORNO pretende dar inicio a una nueva época editorial, que comprende tanto su presentación como su contenido. El esfuerzo iniciado con las publicaciones anteriores se enriquecerá de la experiencia ganada, con el influjo de nuevas formas de pensamiento, con la renovación permanente de un espíritu universitario, capaz de dar contenido al propósito de servir de vehículo de comunicación entre nuestra institución, dedicada por completo a la formación de conocimientos y cultura y la sociedad a la que pertenece. A nuestro juicio, el quehacer cotidiano de nuestra Universidad tiene un compromiso social en la debida extensión de la palabra, y ese compromiso debe manifestarse en todas sus expresiones. En este sentido, la Revista es uno de nuestros medios de expresión y, como tal, adquiere la mística de ser parte de la consciencia de una sociedad, compartiendo con ella el análisis reflexivo de las vivencias diarias y de los fenómenos trascendentales del ente social. Sin lugar a dudas, hay un compromiso ineludible con las generaciones de hoy y las de mañana, en la construcción de su hábitat social, económico y político, que nos motiva a convertirnos en una referencia obligada del análisis de los fenómenos sociales por su seriedad analítica y reflexiva, por su honesto compromiso y por su voluntad de servicio a los más claros intereses sociales.

La temática de este número responde a una situación que mantiene la atención actual de la ciudadanía salvadoreña: las próximas elecciones presidenciales para 1999. Por tal razón, el tema de actualidad es "El perfil de los partidos políticos y sus perspectivas para 1999", en donde se examinan sus características propias, sus soportes institucionales y las posibles opciones en las preferencias del electorado. Siendo el tema sumamente complejo y con diversas posibilidades analíticas, dos artículos más complementan el enfoque para ofrecer un abanico más amplio de puntos de reflexión; ellos son: "La corrupción política: el caso salvadoreño" y "La crisis de las fuerzas políticas". Ambos reflexionan sobre fenómenos concretos, que inciden en los acontecimientos políticos del país, algunos vicios, las tendencias electorales de los últimos años, que pueden ser indicadores de una crisis de credibilidad que, sin lugar a dudas, tendrá efectos en las preferencias de votos



de las próximas elecciones presidenciales. La dinámica propia de la realidad nos hace pensar que, a medida que la campaña presidencial acelere, nuevos elementos de análisis e inesperadas situaciones de los actores políticos podrán ir conformando otros escenarios, por de pronto, no muy previsibles.

Se incluye en la sección de política un trabajo del Dr. José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina, denominado “Pacto fiscal, gobiernos locales y descentralización en América Latina y el Caribe”, que aborda un tema que ha sido discutido recientemente en la Asamblea Legislativa, cuando se mencionó la necesidad de que los gobiernos locales obtengan un presupuesto equivalente al 13% del PIB nacional.

Recientes encuestas sobre los problemas más sentidos por los ciudadanos, apuntan al alto nivel delincriminal y a la urgencia de una estrategia de seguridad pública con capacidad de respuesta. La disyuntiva se plantea en términos de represión versus prevención, atacando las causas verdaderas y no las consecuencias últimas de los hechos delincriminales. Además, la falta de seguridad pública puede llegar a constituir una probable causa de ingobernabilidad que afectará la institucionalidad del Estado. Se considera que el examen de este problema debe contribuir a redimensionar la respuesta política que, indiscutiblemente, estará en la agenda de la oferta política partidista.

En el área económica se desarrollan dos trabajos. Uno de ellos enfoca la supervisión financiera y el papel del ente supervisor del Estado: la Superintendencia del Sistema Financiero. Entendemos que, después del reciente escándalo financiero de Insepro-Finsepro, el tema sigue vigente pues, hasta la fecha, no se han visto acciones concretas tendientes a evitar otro fraude de la misma naturaleza. El segundo trabajo es un punto de vista relacionado con la propuesta efemelenista en su campaña de reducir el porcentaje del Impuesto al Valor Agregado (IVA), y los efectos que dicha propuesta tiene en el ámbito de las finanzas públicas. Estaría por verse si el Frente renovará su compromiso con la ciudadanía en la próxima campaña o si solamente escurrirá el bulto después de un mejor trabajado planteamiento.

En la sección de Cultura se incluye un pequeño ensayo sobre El papel de la Mujer en las primeras civilizaciones, lo que constituye un intento histórico de dimensionar las apreciaciones socio-culturales hacia la mujer como ser humano y como ente económico. Mueven a reflexión algunos tabúes de las primeras sociedades frente al entorno femenino, algunos de los cuales pueden percibirse en ciertas sociedades del mundo moderno, que no han avanzado en el tiempo. Finalmente queda, como mérito del mismo, el esfuerzo de hilvanar pequeñas referencias que amplían el conocimiento de tan singular tema.

La Universidad Tecnológica de El Salvador, al ofrecer a sus lectores de la Revista Entorno esta nueva iniciativa editorial, se enorgullece de ir en pos de sus más anhelados sueños, de sus profundas aspiraciones de contribuir a través de la generación de opinión, la construcción de una sociedad más humana, justa y próspera y, en ella, de ganarse el indiscutible mérito de ser la Gran Universidad de El Salvador. ●





## PERFIL DE LOS PARTIDOS POLITICOS SALVADOREÑOS. Expectativas para las próximas elecciones

6

Por: Jorge Barraza Ibarra

*El autor analiza el carácter de los institutos políticos y sus opciones para la próxima contienda electoral de 1999. Considera tres escenarios posibles que podrían definir los resultados en cuanto a la preferencia de voto de los salvadoreños.*

Licenciado en  
Economía de la  
Universidad de  
El Salvador.  
Posee una  
Maestría en  
Ciencias  
Políticas.  
Actualmente  
Subdirector del  
Instituto de  
Estudios  
Sociales,  
UTECS

Caracterizar a la sociedad salvadoreña en las presentes circunstancias es sumamente complejo, sobre todo si se tiene en cuenta la gran y diversa cantidad de problemas que afronta; problemas que, de no atenderse en un plazo relativamente corto, amenazan con convertirse en los frenos del desarrollo económico y social de los próximos años. La insistencia en la necesidad de hacer frente a esta realidad controvertida y difícil es una cuestión de conciencia social, del reconocimiento tácito de la urgencia de sobreponer toda clase de interés personal o sectario, en beneficio de la nación y de los salvadoreños que, en los años venideros, podrán disfrutar del bienestar que ofrecerá la tecnología del nuevo milenio o debatirse en una pobreza extenuante.

Se requiere un esfuerzo de síntesis para identificar las más relevantes necesidades, que constituyen a la vez un reto para la sociedad como un todo y, especialmente, para los grupos que parecen representarla: partidos políticos, gobierno, prensa y la sociedad civil organizada. Se considera que los problemas más acuciantes en el momento presente son:

a) la urgencia de proveer de empleo a la mayoría de salvadoreños en edad económicamente activa. El empleo, es en una economía moderna, el medio para que el ser humano pueda atender sus necesidades de vida para él y su familia; es responsabilidad social velar para que todos los miembros de un conglomerado tengan un trabajo y una remuneración justa y equitativa capaz de garantizar al grupo familiar su alimentación, techo, educación, salud y demás condiciones para una expresión digna de vida.

b) La erradicación de la pobreza en todas sus formas y modalidades. Para ello, la sociedad debe abrirse en oportunidades y acceso a iniciativas, que conlleven la implementación de proyectos comunales y locales para mejorar los ingresos familiares, programas sociales orientados a mejorar las condiciones de vida de la población, su educación y salud. La atención a los grupos y comunidades marginales es prioritaria, y el Estado se encuentra obligado a comprometer sus mejores esfuerzos para lograr la superación de estas condiciones.

c) La necesidad de impulsar el desarrollo económico y social del país, como requisito



Foto: Yuri Corneó



7

básico para insertarnos adecuadamente en el proceso de globalización de la economía mundial, y competir con una producción nacional altamente eficiente y de mucha calidad en los mercados internacionales. La mayor producción social de bienes y servicios debe responder, al mismo tiempo, a beneficiar a los diferentes sectores internos de la economía y al recurso humano comprometido en el mismo. El proceso de desarrollo no es consistente con estratos de extrema pobreza que, al final, se vuelven un lastre para el proceso mismo. La óptica del desarrollo del país debe considerar que sólo el fortalecimiento de los mercados internos garantiza alguna estabilidad frente a los movimientos bruscos de los mercados internacionales y sus cambiantes condiciones.

**Ninguna  
sociedad  
se plantea  
tareas para  
cuya solución  
no existan  
condiciones**

d) La apertura mundial es un factor exógeno, de obligatorio cumplimiento en un mundo intercomunicado velozmente por el avance de la tecnología y altamente influenciado por las decisiones y acciones de grandes imperios industriales y financieros, que definen el rumbo a seguir por las economías más débiles. Los escasos márgenes de acción pueden ser aprovechados, si los países cuentan con recursos igualmente oportunos y expeditos para aprovechar las oportunidades.

e) La integración social, entendida como un proceso de reafirmación de valores y actitudes en todos los campos de la vida nacional, en sentido positivo de construcción de fuerzas en pro de objetivos trascendentes. Citando a Antonio Gramsci, ninguna sociedad se plantea tareas para cuya

solución no existan ya las condiciones necesarias y suficientes en vías de aparición o desarrollo y, en segundo lugar, ninguna sociedad se disuelve o puede ser sustituida si, primero, no ha desarrollado todas las formas de vida implícitas en sus relaciones.

Los procesos políticos tienen como actores a los hombres, a sus voluntades y capacidades, y no es de extrañar que, en determinados, momentos se produzcan conclusiones contradictorias, cuando las sociedades se resisten al cambio y las élites en el poder acuden a toda clase de formas y estrategias para mantener el statu quo. Por tal razón, se cree que las





Foto: Yuri Cortéz

tareas de las fuerzas progresistas consisten en curarse sistemática y pacientemente formando, desarrollando y homogeneizando las fuerzas del cambio.

La sociedad salvadoreña atraviesa actualmente un período de transición, de cambio, de reformulaciones a patrones constituidos; el choque de las fuerzas en pugna se advierte con mayor fuerza en eventos electorales, como los próximos comicios de marzo de 1999. El recambio político aparentemente es coyuntural, pero la temática en juego es estructural. Desde hace más de 50 años, la crisis estructural de la economía salvadoreña ha tenido paliativos pero no redimensionamientos estructurales. Los cambios más radicales promovidos por la Junta de Gobierno de 1979, fueron reencausados y los cruentos más de diez años de lucha guerrillera pareciera que no dieron mayores resultados que miles de muertos, destrucción de la infraestructura, y una cada vez más clara conciencia de que no fue el pueblo salvadoreño el ganador de los Acuerdos de Chapultepec.

La próxima contienda electoral es, en sí, una nueva prueba sujeta a confirmación futura. El evento electoral será estéril en la medida en que no llene las aspiraciones de la población y que nuevos

posicionamientos políticos no concreten beneficios reales a los electores. Por tal razón, un intento de examinar los actores y las fuerzas de la presente campaña es beneficiosa en la medida en que proporcione a los salvadoreños criterios imparciales para la toma de decisiones en los próximos comicios.

### **El perfil de los partidos políticos.**

Una conceptualización de partido político la ofrece el Profesor Sigmund Neumann, cuando expresa que son “organizaciones articuladas de los agentes políticos activos de la sociedad, a quienes concierne el control del poder gubernamental, y que compiten con otro u otros grupos de diferentes ideas por el apoyo popular”. En ese carácter, también son “los grandes intermediarios entre las fuerzas sociales e ideologías y las instituciones oficiales gubernamentales, vinculándolas a la acción política dentro de una comunidad política ampliada”.

Con base en el concepto anterior, existe una relación estrecha entre las ideologías, las fuerzas sociales y los agentes políticos; lo que facilita la preparación de los perfiles de los partidos en contienda. Para efectos del presente trabajo, se distinguen cuatro elementos para elaborar un perfil de dichos partidos. Ellos son: la ideología predominante, el origen de su base partidaria, las fuerzas de apoyo y sus modalidades en el enfoque de los problemas sociales. Los partidos políticos tienen, como tarea principal, organizar la voluntad pública caótica, ya que agrupan y ordenan posiciones en medio del caos de una multitud de votantes.

Históricamente cuando la burguesía proclama la igualdad jurídica de todos los hombres y la soberanía popular, somete al arbitraje del número el ejercicio del poder. El instrumento seleccionado para explicitar la voluntad soberana del pueblo es el sufragio, que se convierte en uno de los componentes importantes del sistema democrático. “La importancia del número



vence gracias a las técnicas de encuadramiento colectivo. El perfeccionamiento de procedimientos de organización social, que permite agrupar a inmensas masas humanas, educarlas políticamente, movilizar sus energías y canalizar y orientar su acción, ha creado un instrumento político de extrema eficacia". En la actualidad, los partidos cuentan con instrumentos para envilecer el sano espíritu del voto, entre ellos la propaganda y el poder del dinero, que son suficientes para hacer fracasar el poder del número. La eficiencia de la organización también cuenta pero, recientemente, la orientación que emana de grupos de la sociedad civil puede contrarrestar las estrategias viciadas a las que un partido puede recurrir para obtener el poder.

Se entiende por ideología una manifestación más o menos explícita, acerca de la preferida asignación de recursos o de las estratificaciones políticas, sociales y económicas que se tienen en estima. Este planteamiento puede tender a aprobar el statu quo o buscar cambios de mayor o menor alcance; pero, en todo caso, entraña un pronunciamiento acerca de lo que debe ser la distribución de los recursos. La ideología representa una promesa de cómo habrá que gastar los recursos para mantener ciertas situaciones o estratificaciones o para esforzarse para alcanzarlas.

Es admisible la definición de Daniel Bell, de que la ideología es un sistema de opinión, una creencia de visión universal, mantenida por un grupo social, acerca del ordenamiento de la sociedad y que justifica ciertos arreglos como moralmente justos. Sin embargo,, es muy complejo en la actualidad pretender una clasificación partidista con base en enfoques tradicionales;, por lo que el perfil de los diferentes participantes tendrá como referencia elementos adicionales. La definición de partido implica cierta coexistencia con otros que, igualmente, compiten por la capacidad de tomar decisiones y ejercer influencia; por eso un campo común de actividades, cierta homogeneidad y un lenguaje hacia los votantes son requisitos para el funcionamiento del sistema. De hecho, el supuesto básico de un sistema democrático es la inevitabilidad de diferentes puntos de vista y

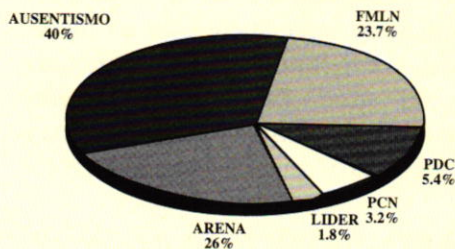
la libre circulación de opiniones conflictivas.

El sistema de partidos con que se cuenta para los próximos comicios responde a la estructura siguiente: dos partidos relativamente grandes: Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el Frente "Farabundo Martí" para la Liberación Nacional (FMLN); cuatro partidos medianos: el Partido de Conciliación Nacional (PCN), el Partido Demócrata Cristiano (PDC), la Unión Social Cristiana (USC) y la Convergencia Democrática (CD) y un grupo de pequeños partidos entre los que se encuentran: LÍDER y el PLD,

Las mayores fuerzas están concentradas en ARENA y el FMLN que, de acuerdo con las más recientes encuestas, tienen el 26% y 23.7% del electorado respectivamente, el PDC refleja una preferencia de 5.4%; el PCN de 3.3% y LÍDER de 1.8%; el resto de partidos no se refleja en las encuestas. Sí es pertinente señalar que el voto de los indefinidos y de los que no tienen voluntad de voto asciende a 35.4%, cifra mayor que la que tienen los partidos que van al frente en el conteo.

ARENA ha sido, hasta la fecha, el partido numéricamente mayoritario desde 1989, año en el que disputó y ganó la Presidencia de la República al Partido Demócrata Cristiano y a su Presidente Ingeniero José Napoleón Duarte. Su origen se encuentra en los altos estratos de la sociedad salvadoreña, que se consideraron afectados por las decisiones políticas, caracterizadas como "populistas", tomadas por el gobierno del Presidente Duarte. Los terratenientes afectados por la reforma agraria, los expropietarios de los Bancos, los grandes

**GRÁFICO 1**  
**PREFERENCIA DE VOTO**  
(En porcentaje)



FUENTE: Uniones Research International. La Prensa Gráfica, 26 de agosto 1998.



## **Los partidos son las organizaciones articuladas de los agentes políticos**

industriales y comerciantes, la vieja oligarquía, la clase alta y clase media-alta de la sociedad, fueron el vivero del partido; los que, cohesionados por la carismática figura del exmayor del Ejército Roberto D'Abbuisson habían competido por el poder desde 1984, sin mayor éxito. El estamento militar, en su gran mayoría, pertenecía subrepticamente, a ARENA ya que la norma constitucional impedía una participación directa como tal. La lucha guerrillera había polarizado posiciones, el temor endémico hacia el comunismo y los movimientos revolucionarios habían calado hondo; muchos estratos de la clase media tenían miedo a que un triunfo guerrillero les despojara de sus bienes inmuebles, sus ahorros y sus escasos privilegios. Por tal razón, se agregaron a las masas areneras en un simple sentido de conservación.

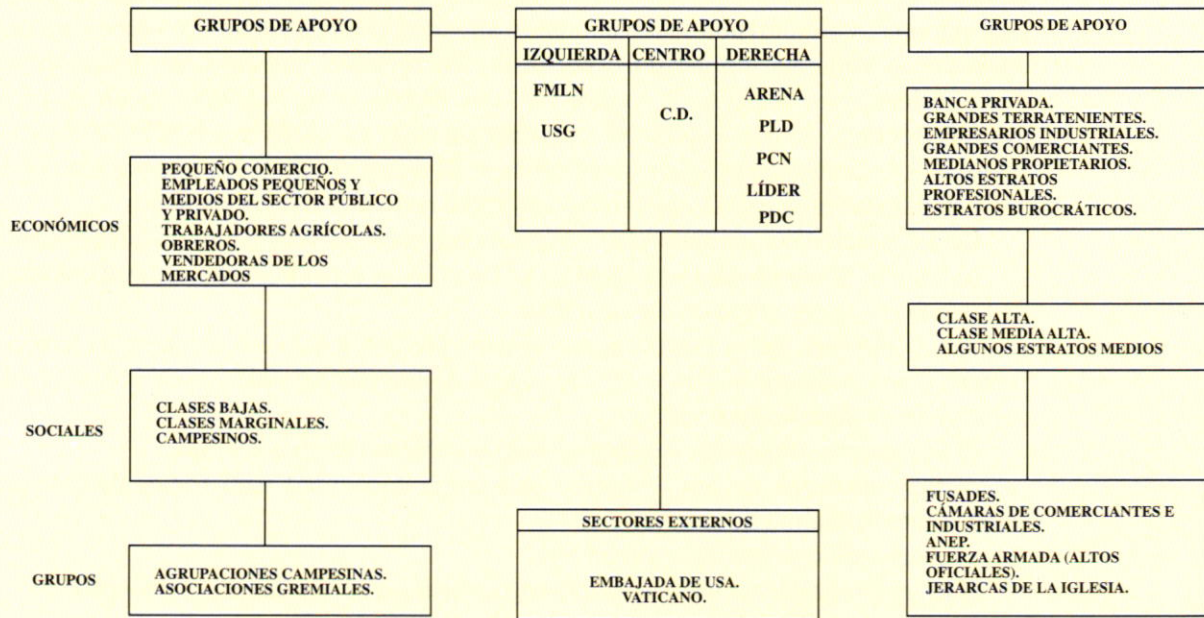
El FMLN adquiere su carácter de partido político en los Acuerdos de Chapultepec; pero, en sus primeros períodos, su connotación guerrillera fue un punto de reflexión para el electorado, tema éste que fue aprovechado por sus opositores políticos. Nace del movimiento guerrillero y se alimenta con los sectores de trabajadores y obreros organizados en los movimientos populares: UNTS, FENASTRAS y demás organizaciones. Las familias de bajos ingresos, los habitantes de las zonas marginales, los desempleados, los campesinos, constituyen su fuerza. Los empleados de bajos ingresos de las empresas privadas y las instituciones públicas también están aquí; algunos sectores profesionales e intelectuales categorizados como de izquierda, y el amplio mundo de las vendedoras de los mercados, los empleados "disfrazados" y los marginados. Inicialmente, en un medio donde había imperado la violencia y especialmente la violencia institucionalizada, las formas de expresión a favor del partido fueron prudentemente realizadas; pero, con el tiempo, la llegada formal de los líderes guerrilleros especialmente a la Asamblea Legislativa y la apertura social les ha permitido afianzar su posición en los últimos años.

La Democracia Cristiana es un partido de vieja data, fundado en los períodos del presidencialismo militar en El Salvador, fue considerado un partido de oposición a los regímenes establecidos con una connotación revolucionaria. Se origina principalmente en la naciente clase media de la época, en los profesionales e intelectuales de avanzada, muchos empleados, opositores a una estructura política dominada por generaciones de militares. El lenguaje de la democracia cristiana, muy cerca de los movimientos de reivindicación nacional le ganó un fuerte apoyo en la población: los trabajadores, los pequeños comerciantes y artesanos, las vendedoras de los mercados, los campesinos. Su base electoral, derrotada por comicios fraudulentos, le dio prestigio y esperanza. La llegada de Napoleón Duarte al poder fue casi un reto, pero un gobierno desprestigiado por señalamientos de corrupción e ineficacia y, sobre todo, indefinido en cuanto a satisfacer las aspiraciones populares. Solamente duró un período y perdió su apoyo popular. A partir de ahí, el deterioro del partido es evidente. Fragmentado por las ambiciones personales de sus líderes fue fragmentándose en pequeños grupos, que ya desaparecieron del escenario político y otros en peligro de extinción.

El PCN, es otro grupo de vieja data. Su vida la inicia con el nombre de PRUD, que fue el respaldo político del Cnel. Oscar Osorio, Presidente de la República y de su sucesor, Cnel. José María Lemus. Se convierte después por razones de estrategia, en el PCN para seguir apoyando los regímenes militares subsiguientes. Su respaldo fueron la clase media, los empleados gubernamentales, los profesionales a sueldo y el ejército. Los sectores de la oligarquía tradicional respaldaban al partido, habida cuenta de que todas las decisiones importantes de política económica y social se consultaban previamente. La designación presidencial llevaba el beneplácito de los grupos económicamente poderosos, y es hasta el



## LOS ACTORES EN 1998. MAPA POLÍTICO



período del Cnel. Arturo Armando Molina, cuando un tímido intento de reforma agraria rompió la tradicional alianza. En los últimos años, el partido se ha reducido hasta representar un escaso 3.5% de las preferencias electorales; su supervivencia está vinculada con las alianzas con el partido gobernante. Ellos mismos se consideran un partido de derecha no radical y, a la fecha, contribuyen con sus votos al fortalecimiento de las causas de ARENA, aduciendo su preocupación por el bienestar de la población y el país.

La USC es una desmembración de la Democracia Cristiana; es un partido pequeño, de pocos votantes, se encuentra inmerso en el 3.9% que corresponde al resto de partidos. Algunos de sus líderes han militado en elecciones anteriores, y tienen presencia en la actual Asamblea Legislativa, con 3 diputados sobre un total de 84. Su base de votantes es muy reducida, y sus posibilidades reales para las próximas elecciones son prácticamente inexistentes. Su estrategia política es jugar a la supervivencia mediante alianzas con partidos más fuertes; actualmente tienen una alianza con el FMLN, que podría permitirles alguna limitada representación. El costo político de la alianza es la definición ideológica hacia la izquierda, pese a que inicialmente el partido trató de afianzar su posición con sectores empresariales y profesionales, un tanto divorciados de las posiciones de la izquierda.

La Convergencia Democrática (CD) tiene solamente dos diputados en la Asamblea: uno de ellos candidato a la Presidencia de la República en eventos anteriores. Sus pretensiones han sido constituir una fuerza moderada y muy reflexiva dentro de la actual Asamblea; pero, por su representación en la misma, sus esfuerzos no tienen ningún impacto trascendente. Por el número de escaños, que lograron en las últimas votaciones para diputados, se puede concluir que su fuerza de votantes es muy reducida.

El PLD cuenta también con dos diputados; con muy escasa fuerza de voto, sus opciones para 1999 son prácticamente nulas. Sus posiciones ideológicas están orientadas hacia la defensa de los intereses de los mismos grupos de apoyo de ARENA, aunque es notorio cierto distanciamiento de sectores que lo protegieron inicialmente, tanto en lo financiero como en apoyo político.



El Partido LIDER, de reciente formación, peca de una significativa indefinición. Tiene un discurso orientado a la crítica de los problemas del país, pero sin soluciones basadas en un programa o enfoques políticos elaborados; atiende una lucha contra la corrupción basada en la buena voluntad y honestidad personal. Sus recursos humanos son prácticamente desconocidos, y es la figura de su director –que ha tenido algunos intentos en anteriores eventos políticos– la que es conocida. En una encuesta realizada por UNIMER Research International, publicada en La Prensa Gráfica el 24 de agosto de 1998, este partido obtiene 1.8% de las preferencias del electorado, arriba del resto de partidos pequeños.

La preparación del presente Mapa se basa sobre las siguientes premisas fundamentales:

a) Ningún gobierno adquiere el poder por sí solo; excepción hecha de las dictaduras o de los gobiernos por golpe de estado militar.

b) La obtención del gobierno, especialmente por la vía del voto, requiere de apoyo de fuerzas internas determinadas y, muchas veces de fuerzas externas cuyos intereses en el país tienen un significativo sesgo.

c) Sin apoyos, directos o indirectos, ningún gobierno logra autoridad.

d) Sin autoridad no hay gobierno que tenga capacidad para tomar decisiones e implementar soluciones;

e) El apoyo no se consigue sin costos.

f) El apoyo puede ser usado para conseguir beneficios o influencias, y viceversa.

En el mapa político de la página anterior clasificamos los actores en dos grandes grupos: los actores propiamente dichos, que son los partidos políticos definidos como grupos, compuestos por diferentes sectores, cuyo propósito es influir en la política pública a través del ejercicio del poder. Un segundo grupo denominado, en términos generales, grupos de apoyo; a su vez clasificados en tres categorías: sectores económicos, grupos sociales y grupos de presión.

Los sectores económicos son agrupamientos vigorosos, que defienden intereses propios y que, en defensa de los mismos, tratan de influir en el ascenso al poder; éstos generalmente se consolidan organizadamente en grupos de presión por los mismos fines. Los grupos sociales comparten algunas características y manifiestan esas diferencias en sus modalidades de votación.

El mapa político demuestra algunos aspectos interesantes para tomar en consideración:

a) En primer lugar, pese a todas las expresiones públicas sobre este tema, se reafirma una concentración de posicionamientos alrededor de planteamientos de derechas o izquierdas, entendidas éstas como la defensa de propuestas a favor del neoliberalismo económico, la protección a la empresa privada en forma absoluta, el papel del mercado, la concesión de más beneficios a las clases sociales de altos ingresos, etc, vrs. la necesidad de un papel más relevante del Estado en el fomento de la educación, salud y vivienda de las clases de bajos ingresos, el compartimiento de beneficios entre el sector capital y el trabajo, la lucha y erradicación contra la pobreza; en fin, la construcción de una sociedad participativa y justa. Pareciera ser, que con algunas modificaciones de forma, el choque ideológico de los últimos veinte años permanece intacto.

b) Los grupos de apoyo para ambas corrientes tampoco se han modificado; los sectores privilegiados de altos ingresos, los grandes empresarios, los terratenientes y la clase media alta siguen sumando a favor de los partidos tradicionales de derecha: ARENA, PCN y PDC principalmente. Los trabajadores, los empleados, el pequeño comercio, se encuentran concentrados alrededor de su partido representativo: ARENA, cuyo fortalecimiento como tal, a partir de los Acuerdos de Chapultepec, no puede dejar de ser reconocido.

c) Los grupos de presión, que representan intereses muy concretos, también se aglutinan en sus tradicionales organizaciones; por una parte, las agrupaciones empresariales y sus



apéndices ideológico- profesionales: ANEP y FUSADES, y por el otro, los sindicatos y sus organizaciones ideológicas.

Significa que, en el campo de los planteamientos ideológicos, económicos, sociales y políticos, la tónica de la disputa girará alrededor de la misma temática; con las desventajas para la derecha de un modelo económico neoliberal fracasado – a nivel mundial- y con una recesión a las puertas, producto de medidas económicas desatinadas durante dos períodos de gobierno y un acrecentamiento peligroso de la pobreza y el desempleo. La izquierda, por su parte, recibirá el embate de acusaciones acerca de sus filiaciones comunistas, sus antecedentes guerrilleros, su probable incapacidad de gobierno y su disfrazada enemistad hacia las empresas y sus clases representativas.

Hasta aquí la ausencia de programas concretos de soluciones a la difícil problemática nacional, por parte de todos los partidos, impide una evaluación de posibles escenarios y opciones de gobierno. Gran parte del planeamiento estratégico de la campaña de los partidos de izquierda podría estar orientada hacia la demostración de un nivel evidente de corrupción y de falta de transparencia en el manejo de la gestión gubernamental; los grupos de derecha, obsesionados en establecer cuanto antes una fuerte presencia en la estructura económica del país, continuarán argumentando que solamente la eficiencia empresarial es generadora de riqueza y que, por lo tanto, debe tener el espacio suficiente para desarrollar sus actividades.

La Embajada norteamericana y el Departamento de Estado, que fueron fundamentales en los períodos anteriores para inclinar la balanza, pareciera estar desarrollando una política de neutralidad. El recambio de la Democracia Cristiana por ARENA tuvo los efluvios, ocultos y propiciatorios de las intenciones norteamericanas, que consideraron beneficiosa una gestión dirigida por la empresa privada.

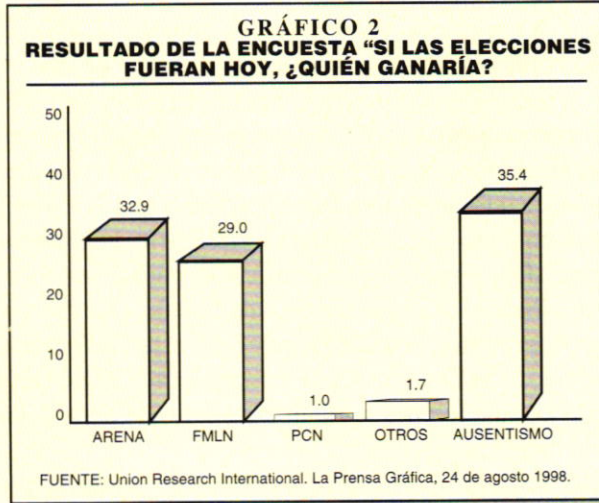
Un análisis histórico-dialéctico de la evolución de los regímenes políticos en el país, nos proporciona una visión de la tenencia del poder desde 1821: el carácter de la autoridad, las elites dominantes y la orientación política y económica. Después de una crisis armada por espacio de más de diez años, los esfuerzos políticos por modificar las estructuras productivas y políticas básicas del país no logran mayores resultados concretos; la burguesía industrial y financiera vuelve a hacerse del control del aparato gubernamental, a partir del ascenso al gobierno de ARENA y su presidente Alfredo Cristiani quien contradictoriamente,

### EVOLUCIÓN DE LOS REGÍMENES EN EL SALVADOR.

PERÍODOS	DESARROLLO POLÍTICO		RÉGIMEN POLÍTICO		
	PROBLEMAS	CARÁCTER DE LA AUTORIDAD	ÉLITES ORGANIZADAS O CLASES GOBERNANTES	GRUPOS SOCIALES O CLASE DOMINANTE.	ORIENTACIÓN Y POLÍTICAS ECONÓMICA Y SOCIAL.
1821 - 1838	Construcción de la Nación.	Caudillismo.	-----	Oligarquía añilera.	Liberalismo incipiente.
1878 - 1931	Construcción del Estado.	Caciquismo.	Oligarquía cafetalera.	Oligarquía cafetalera.	Liberalismo agroexportador
1931 - 1948	Participación.	Dictadores.	Militares.	Oligarquía cafetalera.	Liberalismo conservador con apoyo estatal.
1948 - 1970	Participación.	Presidencialismo militar.	Militares.	Burguesía rural-industrial financiera.	Desarrollo modernizante.
1970 - 1976	Distribución, participación, reformulación del Estado.	Autoritarismo militar.	Militarismo-Burocracia.	Burguesía rural-industrial financiera.	Reformismo modernizante.
1976 - 1984	Crisis del aparato Institucional	Autoritarismo militar.	Militarismo-Burocracia	Crisis social.	Intentos de reformas estructurales. Institucionales y Protección del Estado tradicional.
1984 - 1989	Restablecimiento del pseudodemocracia.	Gobierno civil de derecha.	Altos empresarios. Burguesía alta.	Burguesía alta y media.	Reconstrucción del Estado y la Sociedad.
1989 - 1998	Recomposición del Estado.	Gobierno civil de derecha.	Altos empresarios. Burguesía alta.	Alta Burguesía.	Neoliberalismo y afianzamiento empresarial liberal.

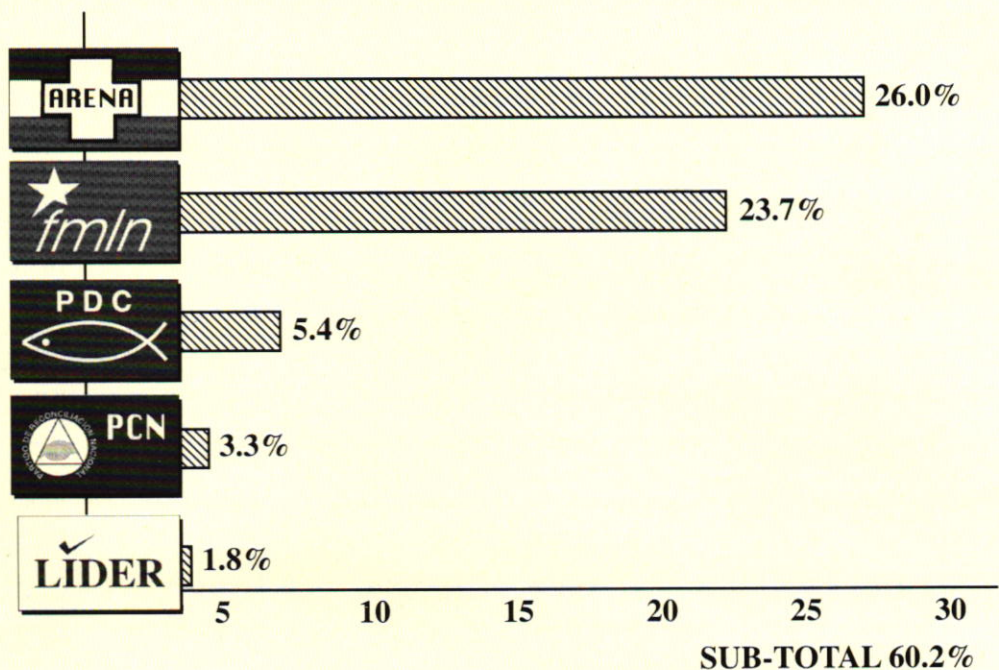


logra alcanzar un acuerdo de paz con los grupos guerrilleros, por las fuertes presiones ejercidas por el gobierno norteamericano y el grupo de países amigos: España, México, Venezuela, y Colombia. Se logró respaldar así al gobierno arenero, tanto política como financieramente, circunstancia que fue aprovechada para consolidar nuevamente la influencia y los apetitos de clases sociales tradicionales, que habían retornado de su fuga a Miami y otras ciudades norteamericanas. Estas circunstancias se agigantan progresivamente en los diez años de gobierno bajo control de ARENA que, sin lugar a dudas, pretenderá consolidar por un período más el control elitista en la economía del país.



Las fuerzas políticas se aprestan para medirse en un ambiente de muchas insatisfacciones; los viejos discursos y las renovadas –pero siempre las mismas– promesas ya no convencen; el problema de la credibilidad es similarmente importante para ambos grupos. Se quiera o no, la polarización ideológica estará presente pues, como se atisba en el mapa político, los partidos se han agrupado a uno y otro lado del espectro. Ello llevará, al final, a concentrar votantes dentro de una u otra opción.

Con base en la última encuesta publicada, las preferencias de votos de los salvadoreños, si la elección se efectuara en estos meses, son las siguientes:





## Las expectativas para las próximas elecciones

Se examinan las expectativas para el próximo evento electoral en 1999, teniendo en cuenta tres escenarios. Se parte de las premisas de que la contienda política tendrá solamente dos contendientes: FMLN y ARENA, siendo el papel del resto de partidos sumamente marginal. En las presentes circunstancias, las tendencias manifestadas en la preferencia de voto difícilmente pueden experimentar modificaciones sensibles, y la estructura de los votantes, en cuanto a sus decisiones finales, no experimentará variaciones a menos que se produzcan —a nivel de partidos— innovaciones en su estrategia, programas, compromisos y mercadeo electoral.

### Escenario 1

ARENA y el FMLN llegarán a un virtual empate en la primera vuelta, dejando para una segunda oportunidad la definición de la elección. En este caso, la estrategia de ARENA y sus partidos afines va encaminada a dispersar el voto lo más que sea posible en la primera elección con la finalidad de evitar que el FMLN pudiera alcanzar una mayoría decisoria. En la segunda vuelta, la supuesta agregación de fuerzas de todos los partidos apéndice: PCN, PDC, y algotro más, llevaría a un triunfo del partido ARENA. La fortaleza de este planteamiento, si nos atenemos a la simple aritmética, es bastante lógica; pero su debilidad básica consistirá en que ARENA llegaría al gobierno con muchos compromisos y facturas que pagar, lo que debilitaría su capacidad de decisión. Posiblemente, y los ejemplos abundan en los últimos años, el partido oficial ha tenido que pagar elevadas cuotas para aprobar algunas iniciativas a nivel de la Asamblea Legislativa. Eso le ha costado la donación a perpetuidad de algunas instituciones como la Corte de Cuentas, la Procuraduría de los Derechos Humanos y otras. En este escenario, se prevé un gobierno compartido con una mayor participación de los partidos concurrentes. Pero pareciera ser que, considerando los factores más significativos, este escenario es la opción más probable.

### Escenario 2

ARENA obtiene la mayoría en la primera vuelta, como resultado de la crisis interna del FMLN, y la falta de capacidad de este último partido de presentar una fórmula presidencial con capacidad de competir con las figuras del partido ARENA. La premisa, en este caso, es que los problemas al interior del FMLN no tienen solución y que sus dos grupos en pugna son incapaces de ponerse de acuerdo para ofrecer un frente unificado y coherente. La fortaleza del partido ARENA es exógena; está basada en la debilidad del partido contendiente y en el esperado desgaste de sus luchas entre fracciones, las que indiscutiblemente repercutirán en las votaciones. Significa, tal como muchos analistas temen, que irresponsablemente el FMLN regalará una oportunidad muy próxima de llegar al poder. La debilidad intrínseca de este escenario es su contribución a un mayor ausentismo electoral y, con ello, la pérdida de la confianza de la población en el sistema como medio de democracia, y como instrumento de equilibrio de las demandas políticas de la población. Por otra parte, y fuera del contexto del escenario, una situación de esta naturaleza abonaría en el afianzamiento de las tesis de los sectores de derecha que tienen la oportunidad feliz de fortalecerse estructuralmente e imponer un gobierno prácticamente autocrático. La debilidad para el FMLN consiste en una significativa pérdida de influencia, que les costará mucho restablecer en el futuro, y la práctica demostración de su falta de capacidad para gobernar.



### Escenario 3

El FMLN logra definir la elección en la primera oportunidad presentando candidatos viables y consistentes, y una oferta electoral atractiva, especialmente para los sectores poblacionales de bajos ingresos y los desempleados. En este escenario, el papel de la mujer y los jóvenes puede ser sumamente importantes y la estrategia básica estaría fundamentada en incentivar a los ausentistas a concurrir a las votaciones. Esta es precisamente la fortaleza fundamental de este planteamiento, pues puede concluirse que, gran parte del voto ausente, podría dirigirse más hacia el FMLN que hacia ARENA. En este sentido, el aparato institucional arenero, como en el pasado, tratará de obstaculizar, a como dé lugar, una mayor concurrencia de votantes especialmente en los centros urbanos de bajos recursos. No puede olvidarse que el voto arenero es un voto duro, muy definido, disciplinado, que concurre al voto, pero su capacidad de expansión es mínima. La debilidad de este escenario es que el FMLN no logre presentar el carisma suficiente para atraer a los votantes de clases medias y bajas, que son la mayoría poblacional o que permita que se erosione su confianza. La otra fortaleza para este escenario es el desgaste actual del partido de gobierno y las acusaciones de corrupción que pesan sobre el mismo. Además, abona en este sentido, la generalizada insatisfacción social a las medidas económicas del gobierno de Calderón Sol, que han producido mayor desempleo y pobreza. Esta última es una fortaleza sumamente importante. La debilidad estratégica tiene un origen interno, consiste en la anarquía partidaria y la incapacidad de un liderazgo único y conciliador de sus posiciones internas. ◀

---

### BIBLIOGRAFÍA

- Gramsci, Antonio: *Antología*. Edit. Siglo XXI, Madrid 1974.
- Neumann, Sigmund: *Hacia un estudio comparativo de los partidos políticos*. (Modern Political Parties) Chicago University. 1956.
- Duverger, Maurice: *Introducción a la Política*. Edit. Ariel, Barcelona. 1970.
- Ilchman Uphoff: *La Ciencia Política en la Economía Dinámica*. Edit. Limusa.
- *La Prensa Gráfica*. 24 de agosto de 1998.
- Encuesta de Unimer Research International.
- Artículos varios: González, Luis Armando: *El FMLN y ARENA ¿Crisis interna o reajustes partidarios?* Rev. ECA.
- Mariscal, Nicolás: *Regímenes políticos en El Salvador*. Rev. ECA. Marzo de 1979.





## CRISIS DE LAS FUERZAS POLITICAS

Por: *Carlos Hernández Moreira*

*Basándose en las proyecciones estadísticas de los resultados de años anteriores, el autor ofrece conclusiones sorprendidas sobre las preferencias del electorado salvadoreño para 1999*

17

### Introducción

**L**a rápida evolución del proceso de transición en nuestra sociedad, más acentuada a nivel de la superestructura política ideológica, por el paso del autoritarismo hacia la conformación de la democracia, de la conculcación de la libertad y de los derechos humanos hacia la vigencia de los mismos y de la confrontación hacia la paz, parece haber sorprendido a las fuerzas políticas, actores que estaban acostumbrados a orientar su praxis política hacia un patrón cultural de confrontación, expresado por medio de una retórica de diagnóstico denuncia, tendente a deslegitimar a los adversarios, más que a plantear un contenido propositivo de beneficio social. Esta rápida evolución del escenario político nacional, ha dejado perplejas, atónitas y posiblemente confundidas a las fuerzas políticas, que todavía no alcanzan a comprender que los esquemas doctrinarios del pasado, al presente se han vuelto obsoletos e infuncionales.

Todo lo anterior, unido a otros factores externos a las estructuras de las fuerzas políticas como:

1°. El agravamiento de antiguos problemas como: el desempleo, la delincuencia y el incremento del costo de la vida.

2°. El bajo nivel de legitimidad y credibilidad de las fuerzas políticas en el electorado.

3°. La poca capacidad para la formulación de ideología, unida a factores internos o propios de las fuerzas políticas como: Uno. La vigencia de estructuras orgánicas y funcionales débilmente democráticas. Dos. Carencia de verdaderos líderes carismáticos al interior de las fuerzas políticas y la baja capacidad de sus dirigentes para formular ideología, han venido, en forma gradual, configurando las condiciones que indican la existencia de una crisis al interior de las diferentes fuerzas políticas del escenario político nacional.

Crisis que se puede conceptualizar en el orden de que se expresa como una seria amenaza a la reproducción de su institucionalidad y a continuar controlando una cuota del poder político estatal formal.

### I. METODOLOGÍA PARA ABORDAR EL DESARROLLO DEL TEMA

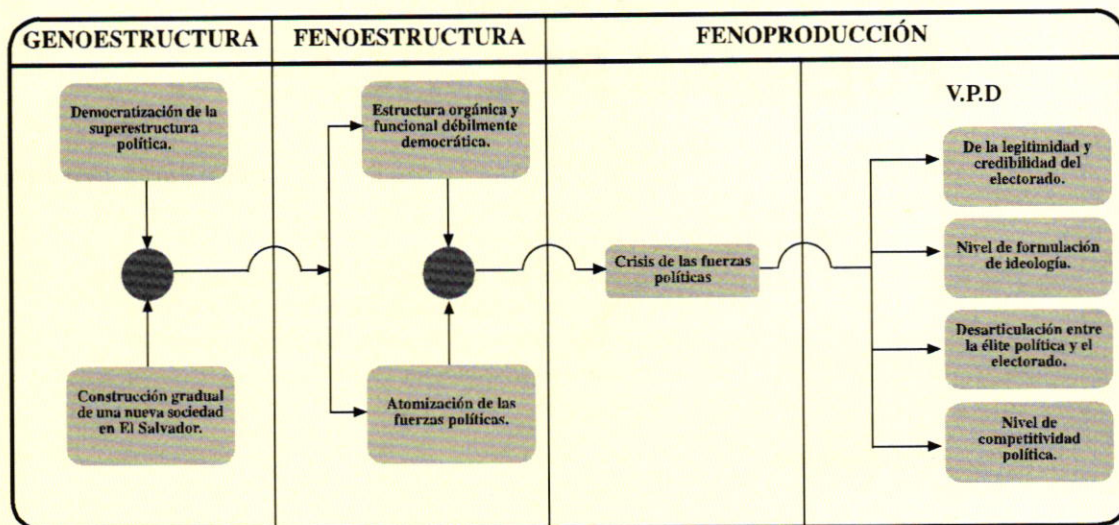
Para abordar el desarrollo del tema, se empleará la metodología que se utiliza en la investigación para la planificación estratégica en Ciencias Políticas, específicamente el momento explicativo o explicación situacional, que se puede sintetizar en el flujograma No. 1, que aparece en la página siguiente y que sucintamente se puede explicar así:

Esta metodología divide la realidad que se analiza en tres niveles<sup>1</sup>:

*Doctor en Medicina de la Universidad de El Salvador, Maestría en Ciencias Políticas. Actualmente Subdirector de Maestrías de la UTEC*



Flujograma metodológico para analizar "la crisis de las fuerzas políticas"



27-VIII-1998

Carlos Hernández Moreira

**La Fenoproducción**, que corresponde al espacio de la realidad que se analiza, donde ocurren los hechos y se producen los fenómenos; aquí se ubica el objeto de estudio que, para el caso presente, se convierte en el objetivo general de la investigación; es decir, el análisis de la crisis de las fuerzas políticas. A la derecha y debajo de las siglas V.D.P., aparecen una serie de frases enmarcadas en columna hacia abajo. Son los vectores definidores del problema objeto de estudio, que sirven para conceptualizar a nivel teórico qué es el objeto de estudio y, a nivel empírico, dicen cómo se manifiesta en la realidad el objeto de estudio, constituyendo a la vez, los objetivos específicos de la investigación plasmada en el presente artículo.

**La Fenoestructura**. Corresponde al espacio de la realidad que se analiza, donde se produce una acumulación de fenómenos, que conforman unas nuevas estructuras, que se convierten en la explicación inmediata del objeto de estudio. En este caso, tenemos dos: Estructura orgánica y funcional de las fuerzas políticas débilmente democráticas y atomización de las fuerzas políticas. En ambas se profundizará, en la medida en que contribuyan a dar una mayor explicación al objeto de estudio.

**La Genoestructura**. Corresponde al espacio de la realidad que se analiza, donde se encuentran las causas profundas o estructurales, que dan las pautas, normas o leyes sobre, cómo se presentarán el objeto de estudio y los vectores que lo conceptualizan y, además, indican cómo se manifestarán en la realidad, las causas inmediatas que lo explican y el contexto general en el cual deberá de ocurrir, si se trata de un análisis predictivo; cómo es el presente; ocurrió, si es un estudio histórico y ocurre, si es un análisis coyuntural.

### Sistema de hipótesis

Además de la metodología para orientar en mejor forma el análisis, se utilizará el siguiente sistema de hipótesis.

### Hipótesis central

"La crisis de las fuerzas políticas en el país, es consecuencia y respuesta a la vigencia en su interior de una estructura orgánica y funcional débilmente democrática y a la atomización



de dichos actores, que está ocurriendo en el contexto general de la democratización de la superestructura política ideológica y de la construcción gradual de una nueva sociedad en El Salvador”.

### **Hipótesis secundario A**

“La contracción de la legitimidad y credibilidad de que gozan las fuerzas políticas en el electorado, la disminución de la capacidad de formulación de ideología y la desarticulación entre la élite política y el electorado, constituyen indicativos de la vigencia de una estructura orgánica y funcional débilmente democrática en las fuerzas políticas, que aún tiene vigencia en el contexto de la democratización de la superestructura política ideológica en El Salvador”.

### **Hipótesis secundaria B**

“La disminución de la competitividad de las fuerzas políticas en el país, constituye un indicativo de que está ocurriendo un proceso de atomización de dichos actores, en el contexto de la construcción gradual de una nueva sociedad en El Salvador.

## **II. CRISIS DE LAS FUERZAS POLÍTICAS**

### **Disminución de la legitimidad y credibilidad en el electorado.**

Las fuerzas políticas tienden a consolidarse en la función de intermediación entre la sociedad civil y la sociedad política, en la medida en que conservan la cuota de poder formal alcanzada o tienden a controlar una mayor cantidad del mismo; sin embargo, esto se puede lograr, en la medida en que la fuerza política tiene la capacidad de poder persuadir al electorado, a que la favorezca con el voto. Es decir, una fuerza política deberá de tener capacidad de interpretar las demandas de los integrantes de la sociedad y proponer alternativas de satisfacción a dichas demandas, por la vía de una oferta electoral técnicamente elaborada, políticamente factible de realizar y aceptable y creíble por el electorado.

Tratemos de hacer una interpretación de cada una de estas condiciones que deberá de reunir la oferta electoral:

**1°. Oferta electoral técnicamente elaborada.** Hace alusión a que la oferta electoral es un documento político, pero su contenido está conformado en criterios científicos de interpretación de la realidad a nivel económico, político y social, así como también, las propuestas de solución deberán de estar elaboradas en criterios técnicos de costos económicos y de impacto social, tendente a generar beneficio al conglomerado y no sólo a una reducida élite, fracción de clase o una clase.

**2°. Oferta electoral políticamente factible.** Hace alusión a que ésta deber ser factible de realizarse, para lo cual la fuerza política que formula dicha oferta, deberá de poder analizar la correlación de fuerzas, que estén prevaleciendo en la coyuntura previa y durante la ejecución, tanto en el ámbito nacional como en el Sistema Internacional, así como también considerar si las tendencias predominantes a nivel internacional son favorables o no. Además, poder cuantificar ex ante el impacto social que podrá resultar de la ejecución de las medidas propuestas en la oferta electoral.

Sin embargo, ha ocurrido que las fuerzas políticas, a partir del bajo nivel del contenido del discurso electoral, a nivel propositivo de oferta, han venido perdiendo legitimidad y credibilidad en el electorado, situación que empíricamente contribuye en generar una contracción en el porcentaje de votos para cada una de las fuerzas políticas. Esto, unido a



otros elementos que se expondrán más adelante, incide en contraer el número de votos a nivel absoluto y relativo de las principales fuerzas políticas, con la excepción de la conformada por la exinsurgencia armada y, en menor medida, por el instituto político que desempeñó la función de partido oficial, hasta finales de la década de los años 70. En términos de porcentaje, del total de votos registrados en los procesos electorales desde 1982 hasta 1997, se puede apreciar esto en el cuadro No. 1 “Resultados electorales en porcentaje de la votación total, en elecciones para diputados, concejos municipales y presidenciales, desde 1982 a 1997” (Cinco principales fuerzas políticas), que se presenta en la página No. 7.

### **Bajo nivel de formulación de ideología.**

Una fuerza política, para conservar el control del poder formal estatal, aumentar la cuota de control sobre el mismo o acceder a su ejercicio, debe de formular ideología, entendida esta última, como el discurso sistematizado, coherente, rigurosamente elaborado, gramaticalmente bien expresado, con apariencia de verdad, que se dice para justificar o cuestionar el orden establecido, garantizar o bloquear su reproducción en el futuro. Por consiguiente, una fuerza política que pierde la capacidad de formular ideología, no dando respuesta a las expectativas de la sociedad en el orden económico, político y social, se expone a perder el control de la cuota de poder formal que maneja o a irse extinguiendo como instituto político.

En otros términos, se trata de decir que la ideología en su contenido propositivo debe de ser una respuesta a las necesidades más sentidas por la sociedad a nivel de la superestructura política, de la estructura social y de la infraestructura económica.

En ese contexto, se puede decir que la fuerza política que controla la cúpula del poder estatal, desde junio de 1989 al presente, en la campaña electoral presidencial de 1988-1989, construyó ideología que se materializó en los slogans propagandísticos electorales: “La alegría ya viene”<sup>2</sup> y “Cambiar para mejorar”<sup>3</sup>, que lograron convertirse, en el contexto de la confrontación armada interna, *en una fe redentora*, que ofreció esperanza ante la incertidumbre y angustia que generaban las acciones bélicas internas y prometía reactivar la economía, ante el colapso del aparato productivo provocado por la guerra y el modelo estatizante ejecutado por el gobierno de dicha época. El referido nivel de ideología, que generó la fuerza política señalada, le conformó legitimidad y credibilidad, porque respondía a las necesidades básicas que pedía la sociedad y que se materializaban en el logro de la paz y en la generación de empleo por la reactivación de la producción. En otros términos, la sociedad y específicamente el electorado, vieron en el actor político señalado, una alternativa segura de solución a los problemas de la guerra, al desempleo y a la inseguridad. Esto se tradujo en una votación favorable para el actor político señalado, que obtuvo el triunfo en las elecciones presidenciales de 1989, con el más alto porcentaje de votos (53.8) registrado hasta el presente (ver gráfico No. 1).

Sin embargo, pasada la euforia del triunfo y comenzando a escuchar las solicitudes efectuadas por los funcionarios del nuevo gobierno, en relación a austeridad y sacrificio al pueblo, la esperanza se empezó a convertir en desilusión y la certidumbre en desconcierto. Situación que gradualmente empezó a generar unas nuevas condiciones subjetivas de conciencia, en los electores que habían favorecido con su voto a la fuerza política, que había comenzado a ejercer la hegemonía en el ejercicio del poder formal. Esto se empezó a expresar con más evidencia, a partir de las elecciones de 1994 para diputados, a pesar de haber conservado el control de la cúpula del poder político estatal. Situación que

### **Una fuerza política debe formular un discurso sistematizado y coherente**



Cuadro 1

Resultados electorales en porcentaje de la votación total, en elecciones para diputados, concejos municipales y presidenciales, desde 1982 hasta 1997. (Cinco principales fuerzas políticas).

AÑO	ARENA	PCN	PDC	CD	FMLN	Nulos e impugnados	TOTAL
1982	29.5	19.1	40.0	0.0	0.0	11.3	99.9
1984 (P)	29.8	19.4	43.4	0.0	0.0	7.4	100.0
1985	29.7	8.4	52.3	0.0	0.0	9.5	99.9
1988	48.2	8.5	35.0	0.0	0.0	8.2	99.9
1989(P)	53.8	4.0	36.0	3.8		2.3	99.9
1991	44.6	9.0	27.9	14.8		3.6	99.9
1994(P)	49.1	5.3	16.3	*	25.0	4.3	100.0
1994	45.0	6.2	17.7	4.7	21.5	4.9	100.0
1997	35.4	8.7	8.4	3.5	33.0	11.0	100.0
1999(1)	30.8(1)				38.3(1)		

Elaboración propia con base en datos del T.S.E.

Clave:

- \* Coalición: CD, MNR y FMLN
- (P): Elecciones presidenciales
- (1): Proyecciones para 1999.

se dramatizó en las elecciones de diputados y concejos municipales de 1997, por varias razones, entre las que se pueden mencionar las siguientes:

1. El electorado, que había favorecido a la fuerza política señalada, ya no continuó creyendo en sus nuevos slogans electorales de: "Continuemos juntos para seguir mejorando" y "Somos el cambio"<sup>4</sup>, dividiéndose en dos actitudes diferentes:

Uno. El sector social de ingresos medios, con un nivel mayor de cultura y praxis política, optó por no votar por la fuerza política gobernante, pero tampoco lo hizo por la exinsurgencia armada; es decir, se abstuvo de asistir a votar.

Dos. El sector social de ingresos medios, con menor nivel de cultura y praxis política, que espontáneamente había sido activista y, además, simpatizante de la fuerza política gobernante, votó castigando a dicho actor y favoreciendo a la exinsurgencia armada.

Ambas formas de actuar tendieron a favorecer a la fuerza política de la exinsurgencia armada

2. En el mismo orden anterior, la actitud tomada por el sector laboral de ingresos medios se explica en función de que constituye la población que ha experimentado el impacto negativo de algunas de las medidas del Ajuste Estructural, como lo son la liberalización de los precios de los bienes y servicios, tarifas de servicios básicos como la luz, el agua y las telecomunicaciones; desde el punto de vista antropológico social, esto explica también porqué, en las ciudades de más de 60,000 habitantes del país, en 10 de 13 de ellas ganó las elecciones la exinsurgencia armada<sup>5</sup> y controla los gobiernos municipales al presente.

3. En otros términos, se trata de establecer que existe la convicción de que, en la medida en que el discurso político de la fuerza política gobernante no es capaz de justificar y dar respuesta persuasiva y coherente a los cuestionamientos sociales, ha dejado de ser un discurso perteneciente a la ideología históricamente orgánica y, en el peor de los casos, el actor político referido ha perdido momentáneamente la capacidad de conformar ideología.

4. Por sentido opuesto, la fuerza política de la exinsurgencia armada, con el discurso de



contenido populista que expuso durante el proceso electoral de marzo de 1997<sup>6</sup>, parece haber generado un discurso propio en el contexto de la ideología históricamente necesaria, que propone el cambio. Esto ha tendido a convertirse en una esperanza para el sector social laboral, ubicado en el tramo de ingresos bajos y medios, discurso que, por su contenido populista, ha llegado a ser el equivalente de una *fe redentora*, en los integrantes del sector laboral señalado. Por lo que faltaría esperar que la fuerza política que lo hizo y continúa manifestándolo, lo pueda realizar en la práctica. Sin embargo, se puede decir que el nivel de cultura política del electorado, le ha permitido tener paciencia y comprensión, pero que también ésta tiene un límite cronológico, cuyo espacio se ha venido acortando en forma directamente proporcional al deterioro del nivel de calidad de vida, que ha venido experimentando el sector social aludido. Lo expuesto en los numerales anteriores, explica los resultados electorales obtenidos por las cinco principales fuerzas políticas del país (ARENA, FMLN, PDC, PCN y CD), desde 1982 hasta 1997, que se representa en la gráfica No. 1 de la página anterior (Resultado de elecciones para Diputados y Presidente de la República. Cinco principales fuerzas políticas: ARENA, FMLN, PDC, PCN y CD.

### Desarticulación entre la élite política y el electorado

#### La clase media maneja una concepción peyorativa de los políticos

En el electorado que se ubica en la clase media y clase baja alta, es decir, el sector social que tiene la mayor capacidad de reflexión, la mayoría son profesionales y técnicos, que constituyen el capital humano del país. Manejan una concepción peyorativa de los políticos. En el fondo de esta percepción, subyace la convicción de que los políticos utilizan el poder político estatal, con fines de obtención de beneficios personales, antes que emplearlo para generar el beneficio social. Esto gradualmente ha venido conformando expresiones populares, en las que se denota la poca credibilidad que tienen la mayoría de figuras políticas tradicionales en el país.

A lo anterior se puede agregar el hecho de que los líderes políticos tradicionales, en las oportunidades que han ejercido el poder político, se han separado del interés histórico social y han tendido a favorecer los intereses de minorías o foráneos, situación que, al convertirse en un patrón de conducta en las diferentes generaciones de los dirigentes de las fuerzas políticas salvadoreñas, tanto durante el contexto liberal, como en el actual proceso de transición, ha venido conformando una desarticulación funcional entre los actores políticos señalados y el electorado; desarticulación que coyunturalmente se contrae sólo durante los procesos electorales, pero que finalizada la elección de las nuevas autoridades, éstas no establecen mayores vínculos de comunicación con la sociedad que los eligió en el cargo que se desempeñan.

Lo referido, unido a la obtención de rentas económicas, a partir del ejercicio del poder formal estatal y señalados niveles de corrupción de algunos de los actores señalados, ha incrementado mayores niveles de rechazo social a los dirigentes políticos; situación que redundo en generar una mayor desarticulación entre el electorado y los susodichos actores. Situación que, con mucho desencanto, se expresa en frases populares como: "En los políticos no se debe de creer", "Los políticos ofrecen y nunca cumplen..." y así por el estilo, manifiesta la sociedad su frustración, coraje y rechazo a los políticos que dirigen las fuerzas políticas del país, pues da la impresión de que poseen una formación a nivel de licenciatura, maestría y doctorado en tácticas del uso de la falacia, del subterfugio, de la corrupción, de la intriga, de la confabulación, etc. etc..... Conducta que, en la época de la vigencia de la democracia formal en nuestro país, fue funcional, Actualmente, en el contexto de la transición hacia la democracia en sentido positivo, es obsoleta y disfuncional; además, la fuerza política que la



continúe utilizando, como estrategia para alcanzar el poder formal estatal, corre el peligro de tener un bajísimo nivel de legitimidad en el electorado.

### **Bajo nivel de competitividad política.**

Lo expuesto en los numerales anteriores, unido a otros elementos como son la vigencia de una estructura orgánica antidemocrática y una estructura funcional autoritaria en casi todas las fuerzas políticas del país, cuya praxis interna es orientada preferentemente por la existencia de núcleos cerrados de poder, bloquean el surgimiento de nuevos cuadros dirigentes. Además, para conservar tales posesiones de poder en la fuerza política, recurren a la intriga y conspiración, situación que genera las condiciones objetivas para la confrontación entre los diferentes intereses al interior de las fuerzas políticas, lo que se manifiesta en varios sentidos:

Uno. Propicia las divisiones internas por contradicciones antagónicas, que están conduciendo a la atomización de las fuerzas políticas y del escenario político nacional. (En las elecciones de concejos municipales y diputados de 1997, participaron 13 partidos políticos<sup>7</sup>.

Dos. La atomización de las fuerzas políticas, además de poner en evidencia una megalomanía por el poder político formal resta a las fuerzas políticas que van surgiendo, la posibilidad real de competir debido a que produce una dispersión infuncional del electorado en el escenario político nacional.

Sin embargo, la baja competitividad de las fuerzas políticas, que se ubican en una praxis inspirada en concepciones ideológicas que van, desde una posición de centro derecha a extrema derecha (CD, PDC, PCN y ARENA), se puede apreciar yendo al porcentaje de votos obtenidos por las fuerzas políticas citadas en los eventos electorales. Así, por ejemplo: la fuerza política que controló la cúpula del poder político estatal, desde junio de 1985 hasta mayo de 1989, ha tenido una caída en la captación de votos, que ha sido constante y creciente desde 1985, año en el cual obtuvo una votación favorable del 52.3% de los votos emitidos válidos, hasta 1997, año en el cual captó sólo el 8.4% de la votación.

La fuerza política gobernante, que ganó las elecciones presidenciales en 1989, con una votación del 53.8% de los votos válidos, ha venido en forma gradual perdiendo capacidad competitiva, cosa que se traduce en una captación menor de votos, de manera tal que, del 53.8% de 1989 se contraen los votos a su favor en 1997 al 35.4%.

Por sentido contrario, la fuerza política en la que se convirtió la exinsurgencia armada, a partir de 1989, que participa en el primer evento electoral, ha tenido un crecimiento en los votos percibidos en las elecciones de 1997, en los que pasó de percibir el 25% de los votos válidos emitidos en 1994 a captar el 33% de los votos en 1997.

Las restantes fuerzas políticas que aparecen en la gráfica, han tenido participación muy modesta, pero lo que se quiere enfatizar es que, tanto la fuerza política gobernante, como la que conformó la exinsurgencia armada, de continuar las tendencias que se representan en el gráfico No.1, tendrán que buscar apoyo en los otros actores políticos, cuyo caudal de votos se representa en el gráfico No.1.

Así las cosas, se puede establecer que la fuerza política gobernante, debido a la pérdida de legitimidad que ha experimentado, lo cual se puede percibir en la siguiente relación comparativa, en las elecciones presidenciales de 1989, el actor referido captó el 53.8% de los votos válidos emitidos; en las de 1994, sólo obtuvo el 49.1%, lo cual significó una contracción del 4.7% puntos porcentuales. Si se aplica esta contracción al resultado que obtuvo en las elecciones para diputados de 1997, en la cual captó el 35.4, la proyección tendería a conferirle a la fuerza política gobernante una votación de 30.7% puntos porcentuales, del total de votos válidos emitidos para las elecciones de 1999.



Por sentido opuesto, la relación comparativa, para establecer la tendencia de votación a favor de la fuerza política de la exinsurgencia armada, se obtiene así: Al comparar los resultados que obtuvo en 1994 (primer evento electoral en el que participó como partido legal), captó una votación del 25% de los votos emitidos válidos. Con los que obtuvo en 1997, que controló el 33.0% de la votación total, se obtiene un diferencial positivo de 8 puntos porcentuales. Dividiendo esto entre tres años, período cronológico entre ambas votaciones, da un incremento por año de 2.66 puntos porcentuales; por consiguiente, al multiplicar por 2 dicha cifra, por ser la cantidad de años que separa al evento electoral de 1997, con el próximo de 1999 de las elecciones presidenciales que dará la cifra por esperar en porcentaje de la votación total, a la fuerza política aludida. De mantenerse esta tendencia, el actor político referido podría obtener, en 1999, una votación del 38.3% de los votos válidos emitidos.

En consecuencia, si perseveran las tendencias descubiertas y el resto del entorno en el estatus de *Cetris Paribus*, se puede esperar que, en las elecciones presidenciales de 1999, no habrá ganador en la primera vuelta y las dos principales fuerzas políticas señaladas, deberán de llegar a establecer alianzas tácticas con las otras fuerzas políticas que aparecen en el gráfico No.1, con la finalidad de poder llegar a captar el 51% o más del total de votos que se emitan. En otros términos, es prudente enfatizar en el hecho de que, a nivel de la opinión pública, parece existir y estar reproduciéndose un virtual empate entre ambos actores referidos y, que sólo la capacidad de establecer adecuadas alianzas estratégicas y mejorar el contenido propositivo de su oferta electoral, a nivel de factibilidad técnica y viabilidad política, podría modificar la tendencia expuesta para ambos actores políticos protagónicos de la vida política nacional.

Así las cosas, se puede decir que la praxis que ejecuten los actores políticos referidos, deberá de ser acorde con la consolidación de la democratización de la superestructura política, orientada a la construcción gradual de una nueva sociedad en El Salvador.

### III. REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

#### **Contrastación de la validez de las hipótesis.**

Desde una concepción académica de la metodología, se puede sostener que el sistema de hipótesis propuesto (hipótesis central y secundaria), ha venido contrastando su validez, desde el desarrollo de la introducción hasta la conclusión del subtítulo III. Esto porque se han expuesto los factores internos y externos, que condicionan la existencia de una crisis al interior de las fuerzas políticas, como son la vigencia de una estructura orgánica y funcional débilmente democrática, que estimula las escisiones al interior de las fuerzas políticas, dando como resultado el apareamiento o surgimiento de nuevas fuerzas políticas con muy pocas posibilidades de alcanzar una pequeña cuota del poder formal. Situación que, a la vez, debilita a la fuerza política de donde se originó el nuevo actor político, por la dispersión que provoca en el electorado. Por consiguiente, se puede establecer que la persistencia de estructuras orgánicas y funcionales separadas de una concepción democrática, tenderá a generar, en forma cíclica, crisis al interior de la fuerza política, la que se podrá expresar por medio de disputas al interior de la fuerza política, por ocupar o mantenerse en posiciones de dirección y llegar o permanecer en cargos de elección.

La permanencia de la imagen planteada en los medios de comunicación, en forma constante, escenario en el cual se alternen las diferentes fuerzas políticas, tenderá a disminuir los niveles de legitimidad y credibilidad de los actores señalados en el electorado salvadoreño. Además de que, con dicha praxis, serán mínimos los aportes reales, que puedan hacer, a la institucionalización de la democracia y a la reproducción de la misma en el país. Por



consiguiente, las fuerzas políticas, independientemente de la ideología que oriente su praxis, deben de iniciar a su interior un proceso de *reingeniería*, que les facilite poder superar los déficit de estructura orgánica y funcional señalados, si desean ser actores protagónicos de la vigencia de la democracia en el país. Por sentido contrario, de no ejecutar su reconversión las fuerzas políticas, gradualmente se irán extinguiendo y serán substituidas en el escenario político nacional, por nuevos actores que superen los elementos negativos señalados.

**Análisis de escenarios**

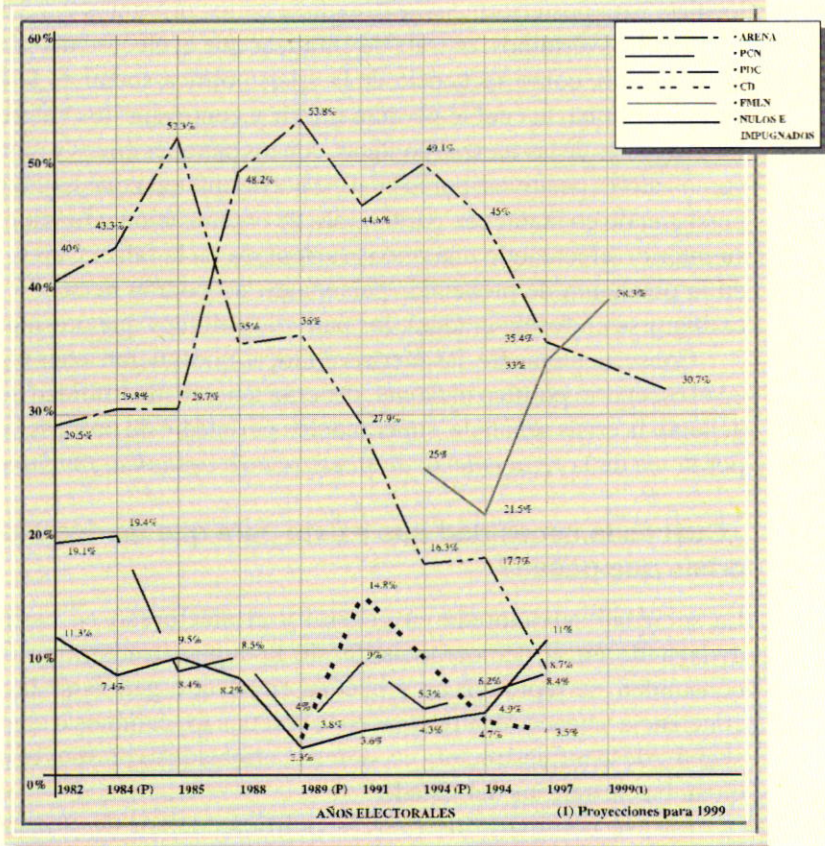
**¿Qué fuerzas políticas se beneficiarán con la actual crisis?**

Se puede sostener que la presente crisis compromete, en mayor o menor forma, a todas las fuerzas políticas; su persistencia tiende a generar impacto negativo en dos niveles:

Uno. A nivel del escenario político nacional, tiende a dispensar al electorado, porque está generando niveles de confusión, que se podrán traducir en falta de legitimidad y credibilidad en el sistema político, como la vía legal e idónea de acceso al poder formal del Estado.

Dos. A nivel de los actores políticos, está ocasionando su debilitamiento interno, además de tender a contraer su legitimidad y credibilidad en el electorado. Por lo tanto, se puede afirmar que, las fuerzas políticas que *tiendan a ir superando los factores internos que generan la crisis señalada*, estarán en mejores condiciones de recuperar la legitimidad y credibilidad

**Resultados de elecciones para Diputados y Presidente de la República, cinco principales fuerzas políticas: ARENA, FMLN, PDC, PCN y CD.**





en el electorado. También tenderán a estimular la recuperación de la capacidad de formulación de ideología, que podría traducirse en una mayor rentabilidad política en los procesos electorales. Así las cosas, los beneficios se podrían sintetizar de la siguiente manera:

1°. A nivel de las fuerzas políticas. Estas podrán esperar una mayor aceptación en el electorado y podrán conservar o aumentar la cuota de poder formal que controlen.

2°. A nivel del sistema político. La sociedad civil y la sociedad política podrán contar, en las fuerzas políticas, con un verdadero intermediador, capaz de poder armonizar las demandas de la primera con la oferta de la segunda.

3°. A nivel del electorado. Éste podrá contar con legítimos representantes de sus particulares intereses.

4°. A nivel de la sociedad en general. Gradualmente se tenderá a ir consolidando la democracia, estatus de la sociedad, que propenderá a generar beneficio a todos en general.

### **¿Qué partidos políticos pagarán los costos de la actual crisis que están pasando?**

Las fuerzas políticas que, independientemente de las razones que lo provoquen, persistan en mantener vigentes estructuras orgánicas y funcionales a su interior, alejadas de una conformación y funcionabilidad democrática, como también una praxis débilmente democrática, razón por la cual estarán propensos a llegar a establecer alianzas tácticas, con otros actores políticos semejantes, en detrimento de los patrones éticos y valores morales aceptados y reconocidos por el electorado, gradualmente tenderán a ir perdiendo presencia en el electorado. Posiblemente también pueda ocurrir que conserven una cuota mínima de poder formal, a nivel de una presencia insignificante en el parlamento y a nivel de gobiernos locales, para posteriormente extinguirse en los próximos 2 a 3 eventos electorales.

En otros términos, se trata de enfatizar que el electorado salvadoreño, en forma rápida, ha adquirido, como secuencia de la crisis política-social de la década de los años 80, una cultura política, la cual le permite inferir y contrastar los valores que inspiran la praxis de los dirigentes de las fuerzas políticas, con los patrones éticos y morales que acepta la sociedad, como valores positivos; por lo cual, se puede enfatizar que las fuerzas políticas que continúen persistiendo en mantener paradigmas de organización y funcionalidad antidemocráticos en su interior, efectuando una praxis sustentada en la falacia, en la intriga, en el subterfugio y en la obtención de prebendas personales, no podrán persuadir al electorado y tenderán a extinguirse en forma gradual, los partidos políticos que presidan y pretendan dirigir.

Consecuentemente, las fuerzas políticas que quieran tener vigencia y poderse reproducir en el escenario político nacional, deberán tener disponibilidad de superar los factores que le generan la crisis señalada, superándolos por medio de proceder a efectuar una reconversión por la vía de la *reingeniería de su estructura orgánica, funcional y praxis*.

### **¿Cuál es la necesidad que existe para que las fuerzas políticas superen la crisis que pasan?**

La sociedad salvadoreña en general y el electorado en particular, necesitan continuar avanzando en la democratización de la superestructura política, que estos avances se consoliden, se reproduzcan y puedan empezar a generarse las condiciones subjetivas de conciencia, capaces de impulsar en la práctica los cambios o el ajuste a nivel de la estructura social y de la infraestructura económica, orientados a promover la vigencia de la democracia en ambas instancias del Estado.

En ese contexto, las fuerzas políticas deben de transformarse y convertirse en intelectuales orgánicos colectivos, por medio de empezar a producir ideología históricamente



social<sup>8</sup>, entendiendo a ésta como la ideología que trasciende al interés de las clases y se ubica en el interés general de la sociedad; razón por la cual, tiende a generar beneficio social su ejecución. Sin embargo, para que las fuerzas políticas puedan llegar a convertirse en intelectuales colectivos, primero tendrán que superar los patrones de estructura orgánica y funcional débilmente democráticos en los cuales han venido funcionando. Segundo. Sus dirigentes superiores e intermedios, preocuparse por adquirir una formación científica y humanista, que les facilite y permita hacer ideología históricamente orgánica. Tercero. Separar su praxis de todas aquellas acciones personales, motivadas por el beneficio personal. Cuarto. Estar dispuesto a enfrentar un nuevo pacto social con la sociedad salvadoreña y el electorado en especial, sustentado en la honestidad y de trabajo por el beneficio del interés social. Quinto. Comprometerse con impulsar la democratización de la estructura social y la infraestructura económica.

Todo lo expuesto en el párrafo anterior implica la ejecución de la reingeniería de la praxis política, que han venido efectuando los dirigentes de todas las fuerzas políticas del país, en unos casos más acentuados y en otros más soslayadamente, pero se puede decir que no hay excepciones. Por lo que se puede enfatizar que, en la coyuntura de la transición que vive nuestra sociedad, se vuelve una urgente necesidad que las fuerzas políticas superen la crisis que están pasando, para poderse convertir en los actores protagónicos de la democratización de la estructura social y de la infraestructura económica.

### **¿Cuál es la posibilidad que existe de que las fuerzas políticas superen la crisis que pasan?**

Se puede decir, sin caer en apreciaciones maximalistas, que la posibilidad de continuar controlando el poder formal o una cuota importante del mismo en el futuro, estará en relación directamente proporcional, al proceso de reconversión que las fuerzas políticas efectúen, tanto en su estructura orgánica y funcional, como también en su praxis: Todo orientado a superar la actual crisis por la que pasan las fuerzas políticas.

Sin embargo, para los actores referidos que aspiren a mantenerse en el escenario político nacional, en una posición protagónica, la posibilidad de superar la crisis tenderá a ser un estímulo. Por sentido opuesto, las fuerzas políticas cuyo pensamiento conservador las lleve a reflexionar que la política constituye el ámbito del lucro personal, de la falacia, de la falta de ética y donde, para mantenerse en el poder, la moral y los valores no tienen sentido, cada vez se adentrarán más en la crisis.

Así las cosas percibidas desde una concepción académica, se puede decir que las fuerzas políticas con una mayor y mejor estructura orgánica y funcional, tendrán mayor posibilidad de superar la crisis; en contrario sensu, en las fuerzas políticas pequeñas en las cuales, más que un liderazgo predomina el cacicazgo, difícilmente podrán superar la crisis señalada.

Por lo tanto, la sociedad está casi exigiendo a las fuerzas políticas que se modernicen para poder ser capaces de constituirse en legítimos interlocutores entre la sociedad civil y la sociedad política, por lo cual la posibilidad de superar la crisis casi es una condición sine quanon que exige la sociedad. Por lo que deja de ser una posibilidad y se convierte en una necesidad existencial para los actores políticos señalados.

### **Reflexiones**

Las tendencias descubiertas que se presentan en el gráfico No. 1, sería erróneo interpretarlas a nivel profético, todavía más grave a nivel dogmático y maximalista. Por sentido opuesto, desestimar lo que indican las tendencias en forma escéptica, podría generar costos imprevisibles. Por lo que se puede decir que es un nivel de posibilidad grande en el presente,



lo que puede ocurrir en el futuro. Sin embargo, las tendencias descubiertas, cuanto mayor es la rigurosidad científica con la cual han sido descubiertas, mayor es su probabilidad de ocurrencia. En esto desempeña una función importante y decisiva, el tamaño de las series históricas estadísticas analizadas, que se han utilizado para descubrir las tendencias. Aclarado así el escenario, que reflexiones se pueden abstraer del gráfico No. 1.

1a. La fuerza política gobernante ha venido perdiendo legitimidad en el electorado salvadoreño, más dramáticamente a partir de las elecciones para diputados de 1997. De mantenerse esta tendencia sin modificación alguna, en las elecciones de marzo de 1999, podría ser desplazada del ejercicio de la cúpula del poder político estatal.

2a. La fuerza política, en la cual se convirtió la exinsurgencia armada, ha venido incrementando su legitimidad en el electorado salvadoreño, a partir de las elecciones para diputados y alcaldes de 1997. De lograr mantener esta tendencia, podría aproximarse o llegar a controlar la cúpula del poder político estatal.

3a. En base de los porcentajes de votos proyectados que esperan obtener los dos actores políticos señalados en las reflexiones 1ª y 2ª, se puede sostener que no habrá ganador en la primera ronda electoral, en las elecciones presidenciales de marzo de 1999.

4a. Por lo cual, las dos fuerzas políticas mayoritarias referidas deberán de concertar alianzas tácticas con las restantes fuerzas políticas que se representan en la gráfica. En relación a estos actores se puede decir lo siguiente:

a. Su mercado político o el porcentaje de votos por esperar en las elecciones de 1999, difícilmente se incremente. Lo más seguro es que tiendan a disminuir; por lo cual, las fuerzas políticas mayoritarias no deberán esperar que, al establecer alianzas tácticas con tales actores, incrementen sensiblemente los votos a su favor.

b. Estas fuerzas políticas minoritarias, que aparecen en la gráfica No. 1, tienden a extinguirse y de los candidatos, que ya han elegido para el cargo en disputa, uno está fuertemente cuestionado por encubrir defraudaciones al Estado. El otro, por la Comisión de la Verdad y la tercera fuerza política, su megalomanía de poder parece estarla conduciendo a desempeñar una función, muy parecida a la que efectuó en 1995 el P.D.

5a. Por consiguiente, ambas fuerzas políticas mayoritarias deberán de esforzarse por cambiar, por transformarse en verdaderos partidos democráticos, para poder impulsar la democracia, además, tener presente que deberá quedar en la historia la obtención de rentas económicas, a partir del control del aparato burocrático estatal, patrón que aún tiene vigencia en la mayoría de los estados en desarrollo y en el nuestro se efectúa en forma muy activa. ■

## NOTAS

1. Matus, Carlos: "Política y Plan". Publicación del Instituto Venezolano de Planificación. IVEPLAN. Caracas, Venezuela. 1985. Págs.: 47 a 80.
2. Centro de Investigación y Acción Social: "Panorama Económico Popular". Publicación del Centro de Investigación y Acción Social, CINAS, No. 24. Junio 1993. San Salvador, El Salvador, C.A.
3. Centro de Investigación y Acción Social: Ibídem anterior.
4. T.V. Canal 4.: Programa de noticias 20:00 a 21:00 horas. San Salvador, El Salvador, C.A. Enero, febrero y marzo de 1997.
5. Colindres, Eduardo: "El sube y baja de los partidos políticos, resultados y consecuencias de las elecciones de 1997 en El Salvador". Publicación de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung y FUCAD. San Salvador, El Salvador, C.A. Agosto de 1997. Pág. No. 63.
6. FMLN: "Una Asamblea democrática para el cambio, plataforma legislativa". Publicación del Frente "Farabundo Martí" para la Liberación Nacional, FMLN. San Salvador, El Salvador, C.A. Enero de 1997. Págs.: 6 a 31.
7. Tribunal Supremo Electoral, TSE: "Memoria especial 1997". Publicación del Tribunal Supremo Electoral. San Salvador, El Salvador, C.A. 1998. Págs.: 37 y 45.
8. Díaz Salazar, Rafael: "El proyecto de Gramsci". Ediciones Hoag. Anthropos, Editorial del Hombre. Barcelona, España. 1991. Págs.: 115 a 126.



# LA CORRUPCION POLITICA

## El caso salvadoreño

Por: Carlos Humberto Urquilla

La corrupción comprende una amplia variedad de temas, de preocupaciones y de problemas, apenas hilvanados todos éstos<sup>2</sup> por un nombre común. Es por eso que de su análisis resulta un conjunto muy complejo de perspectivas, muchas veces reducidas o simplificadas por la urgencia política, la superficialidad o la demagogia, y otras veces entremezcladas, no siempre conscientemente.

Para algunos el problema es *esencialmente moral* (una falta grave en la conciencia de los servidores públicos que los lleva a utilizar en provecho propio el poder o las cosas que les fueron confiadas, desconociendo las reglas básicas de la representación política); para otros la causa es *estructural* (un sistema organizativo que concentra en un funcionario amplios poderes de decisión, con gran discrecionalidad y nula transparencia, desemboca, necesariamente, en la corrupción, que es una de las formas básicas del poder sin control); para otros el problema tiene una *visión economicista* (la corrupción no es sino uno más de los efectos de una economía regulada que impide el libre juego de las fuerzas económicas e introduce en él un actor extraño —el funcionario público— que no tiene finalidades propias, pero las adquiere a través de los actos de corrupción. Dentro del plano económico hay quienes hablan de corrupción en los países desarrollados y en los países subdesarrollados ubicando en estos últimos, fundamentalmente, la vinculación del funcionario público con empresarios que no aceptan fácilmente las reglas del mercado sino que buscan el privilegio, la ganancia fácil, la competencia desleal o el monopolio).

Las soluciones al problema que todos estos grupos proponen, van desde la selección y control de los funcionarios y de la educación moral de gobernantes y gobernados, pasando por soluciones organizativas, comunicacionales y la desregulación de la economía llegando hasta la propuesta de una reorganización estructural ya que consideran el problema como un producto medular del propio sistema económico.

El problema no es el tipo de soluciones; el problema es que en nuestro país la corrupción ahí está y hay que erradicarla, cualquiera que sea la causa y la solución que quiera atribuírsele, cuando se habla de corrupción hay que saber con exactitud a cuál de sus modalidades se está haciendo referencia, porque son variadas y no tienen ni la misma causa ni la misma solución. Es el dinero, en realidad, el que funciona como comprador de la conciencia pública, como agente corruptor y a fin de cuentas como el gran elector.

La corrupción política es un fantasma milenario de verdad, que recorre el mundo y que ha tomado espacio en El Salvador, que cambia el curso de la historia, destruye sociedades, quebranta conciencias, cambia la escala de valores y aún instala y quita funcionarios de Gobierno. Cuando la corrupción llega al grado de Globalización, opera como una red de vasos comunicantes que penetra en el sector público y en la empresa privada y conduce a los Estados al caos total.

En el caso salvadoreño, en todas partes se habla del flagelo de la corrupción, en los medios de comunicación social: la prensa escrita, la radio, la televisión; en foros, seminarios, universidades, campos deportivos, en la Asamblea Legislativa, en el Órgano

-----  
 El autor,  
 Economista y  
 Licenciado en  
 Ciencias  
 Jurídicas con  
 estudios de Post  
 Grado en  
 Southern Illinois  
 University y en  
 la Universidad  
 de Burdeos.  
 Es Docente  
 Investigador de  
 la Vicerrectoría  
 de Investigación  
 y Proyección  
 Social de la  
 UTEC



Ejecutivo, en el Organismo Judicial, en ONGS, en parques, tiendas, hospitales, mercados, supermercados, cultos religiosos, etc. Los periódicos a diario se llenan de denuncias de actos de corrupción político-administrativa sin visos de solución o erradicación. En todos estos medios se continúa pensando en forma equivocada que el flagelo de la corrupción es tan sólo un asunto meramente religioso, moral y de falta de leyes represivas. No señores, la corrupción del Estado o del manejo de la "Cosa Pública" no es una simple aberración o perversión del individuo o Gobernante. Nadie se corrompe porque sí, o porque en un momento dado nació en su alma o en su corazón el deseo satánicamente malévolamente e incontenible de mancillar su sentimiento puro, transparente o incontaminado.

La corrupción vista desde la perspectiva de la función pública, es en esencia un problema educativo, político, sociológico, moral, económico, etc., ha dejado de ser una simple desviación de la conducta personal, para convertirse en un sistema de oprobio político, que en El Salvador ha tocado fondo, y que se hace presente en la falta de credibilidad y en la desmedida ambición de poder de los Gobernantes de turno, abortados de partidos políticos en decadencia moral, y que nos están llevando a un caos total, de no mediar la imposición de una serie de medidas correctivas que pueden ir, desde hablarle siempre con la verdad al pueblo hasta la formación de un nuevo gobernante, de un nuevo hombre de Estado, pero principalmente tomando conciencia que la corrupción existe y que no es un fantasma que se encuentra

inmerso no solamente en el Organismo Ejecutivo sino en todas las esferas gubernamentales.

Como lo manifesté anteriormente, la corrupción en nuestro querido El Salvador está cambiando el curso de la historia, ha quebrantado conciencias, ha politizado instituciones públicas, ha cambiado la escala de valores, y aún ha instalado y derribado funcionarios de Gobierno, y lo definimos a este flagelo de la corrupción como un acto ilegal, ilícito e ilegítimo, por medio del cual una persona al servicio o no del Estado, obtiene resultados o decisiones que le satisfagan ambiciones económicas o políticas.

### La corrupción es en esencia un problema educativo, sociológico, económico y moral

Así definida la corrupción, en El Salvador por desgracia existe un amplio espectro de mecanismos de corrupción político-administrativa, que podemos agruparlos en dos sistemas:

1. En el primer sistema de corrupción están todas aquellas acciones que en la Constitución, en las Leyes Secundarias, en los Reglamentos han sido descritos como inhabilidades, incompatibilidades, delitos o infracciones disciplinarias, etc., (algunas

elecciones de segundo grado hechas por parte de la Asamblea Legislativa, a sabiendas que dichos funcionarios eran inhábiles para el cargo, es un claro ejemplo de este tipo de corrupción).

2. En el segundo sistema de corrupción están todas aquellas acciones que frente al derecho positivo tienen una apariencia de legalidad, (ciertas sentencias de las diferentes Salas de la Honorable Corte Suprema de Justicia son un vivo ejemplo, de los tantos que podemos dar, de este segundo sistema de corrupción).

Ambos sistemas de corrupción antes enunciados, para desgracia de nosotros, están protegidos con un cinismo extremo por los Gobernantes o Administradores de la cosa pública y principalmente en la vocación suicida de politiqueros, que nunca han enfrentado **seriamente** el tema de la corrupción que, hoy en día, se encuentra más bien motivada en la ambición política desmedida de poseer bienes y riqueza, sin importar los medios por utilizarse, como por ejemplo, cuando se practica la violencia contra las personas, las violaciones contra los derechos humanos, las ambiciones de poder político, la defraudación al fisco o violentando la Constitución, las Leyes de la República, los Reglamentos, las Ordenanzas, etc.

Asimismo, resulta contradictorio que nuestro país reconozca en forma expresa en su Constitución el principio de "que el interés público debe prevalecer sobre el interés privado", pero hábilmente este principio es trastocado y ejecutado al revés, llegando inclusive a tal grado de hipocresía y cinismo, que un mismo Gobernante



te, político, servidor público o privado (con raras excepciones) en un momento y ante unas mismas circunstancias puede abrigar en la intimidad de su espíritu tres actitudes diferentes: “una cosa es lo que piensa, otra cosa es lo que dice y otra diametralmente distinta lo que hace o ejecuta”, es decir, opera la escuela del doble discurso y de la doble moral.

Los puestos públicos, sometidos al tráfico de influencias, obedecen a una misma lógica, el Gobierno entrega cuotas de poder a cambio de apoyos políticos (el PDC y el PCN son los mejores ejemplos), y el parlamentario crea y cría su clientela que le paga después con votos de compromiso en las siguientes elecciones. Esto no es de ahora; hace muchos años funciona así, y han pasado por la presidencia de la República presidentes de toda calaña sin que esto haya cambiado en absoluto, y no existe ninguna razón para pensar que va a cambiar con la llegada de un nuevo inquilino en casa presidencial.

La profesora de derecho de la Universidad de Yale, doctora Susan Rose-Ackerman en su artículo *Democracia y “alta” corrupción*<sup>3</sup> nos dice a propósito de la alta corrupción, o corrupción en las altas esferas, que “la democracia y el libre mercado no siempre constituyen un remedio contra la corrupción. El cambio de un gobierno autoritario a un gobierno democrático no disminuye necesariamente los sobornos. Más bien, redefine las normas del país en lo relativo a la conducta de los funcionarios públicos. Un país que se democratiza sin a la vez crear una legislación y sin velar por el cumplimiento de las normas que

rigen los conflictos de intereses, el enriquecimiento económico y los sobornos, corre el riesgo de socavar sus nuevas y frágiles instituciones, vulnerables frente a la búsqueda de beneficios personales”. Creemos que el problema no consiste únicamente en identificar la incidencia del soborno en sí, sino también en definir las consecuencias del soborno en cuanto da lugar a términos contractuales sobredimensionados, a proyectos deficientemente concebidos, a la distorsión de las prioridades de desarrollo y al debilitamiento de la actuación del gobierno.

En lo anterior juega un rol muy importante el órgano judicial, pero un órgano judicial independiente y competente, que se convierta en un necesario control de los Órganos Ejecutivo y Legislativo, pero la eficacia del órgano judicial será escasa si nadie formula las acusaciones y la cleptocracia avanzará, como consecuencia, a pasos agigantados. El problema es de tales dimensiones que el 29 de marzo de 1996 los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos<sup>4</sup> aprobaron la Convención Interamericana contra la Corrupción, en la que se proponen “promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal

ejercicio”.

El control primordial de los funcionarios, el conflicto de intereses para un funcionario que proviene de la actividad privada y hasta la sola sospecha de que desde un cargo público se podría favorecer intereses privados son aspectos a los que hay que prestarle atención, especialmente en lo relativo a las licitaciones, el tráfico de influencias, los sobornos o la evasión fiscal son situaciones que hacen estragos entre la credibilidad y la seguridad jurídica.

Partiendo de estos hechos podemos dar otra definición de corrupción diciendo que es un intercambio clandestino entre dos mercados, el mercado político-administrativo y el mercado económico-social. Este intercambio se realiza a escondidas pues viola las normas públicas, jurídicas y éticas, y sacrifica el interés general a los intereses privados (personales, corporativistas, partidistas, etc.). Por último, esta transacción que permite a unos actores privados tener acceso a los recursos públicos (contratos, licitaciones, financiaciones, decisiones) de manera privilegiada y torcida (por falta de transparencia y de competencia) proporciona a los actores públicos corruptos unos beneficios materiales, presentes o futuros para ellos mismos o para la organización a la que pertenecen. Esto da lugar a que se forme un círculo vicioso muy peligroso: la corrupción se extiende y su difusión contribuye a su aceptación social; la corrupción, entonces, se convierte en un metasistema cuyas implicaciones afectan a toda la vida social hasta que sus costes y sus efectos perniciosos provocan la reacción



de una parte de la población contra la minorías en el poder.

Un axioma que se saca de esto es que si no hay rendición de cuentas, si las decisiones y el manejo de los recursos son discrecionales y si los asuntos no se hacen del conocimiento de la sociedad, se propicia un campo fértil para los actos de corrupción, un ejemplo de esto son las famosas partidas secretas de que hace uso, en su presupuesto, el gobierno. Y el público conoce de estos actos por los escándalos en los medios de comunicación social; un escándalo nos permite lanzar una breve mirada bajo la superficie de la política a través de un incidente determinado que por alguna razón se convierte en público.

La realidad salvadoreña muestra lo difícil que puede resultar la formación de funcionarios y ciudadanos incorruptibles en el actual contexto económico y político. No obstante, es posible fomentar la competencia, modificar los incentivos e introducir mejoras en los sistemas de rendición de cuentas, en síntesis, enmendar las estructuras y relaciones que generan la corrupción, ya que el auge de ésta como intercambio social, lleva a que los costos que se le imponen al pueblo salvadoreño sean morales (malestar, apatía), políticos (cuestionamiento de la democracia), económicos (despilfarro de los fondos públicos y desarrollo de rentas parasitarias) y sociales (desigualdad en el tratamiento de los actores).

Esta situación de corrupción generalizada nos ha llevado a una falta de liderazgo no sólo político sino de todo tipo en una sociedad

que se encuentra en tremenda decadencia.

Carlos Rafael Urquilla Bonilla en un inédito artículo titulado “¿Qué está pasando en El Salvador?” expresa que “todo parece indicar que el fáctico poder decisorio que anteriormente estaba en las manos de *los militares*, se ha trasladado hacia los poderes constituidos a los que naturalmente corresponden; pero la acogida que de este poder han hecho la mayoría de los funcionarios a los que les corresponde ejercerlo, está muy lejos de parecer madura, coherente, o simplemente comprometida con valores superiores a los que aspira toda sociedad organizada...”

No debemos olvidar que como dice el Banco Mundial <sup>5</sup> “son los pobres los que pagan el precio más alto por la corrupción, en tanto que ésta se convierte en un obstáculo significativo a la inversión privada”, desgraciadamente este flagelo de la corrupción se encuentra en todos los niveles y en todas las instituciones gubernamentales salvadoreñas. Espero, que como ciudadanos que amamos a este bello El Salvador, no caigamos en aquella sentencia napoleónica de: “...ver todo, escuchar todo y olvidar todo”. ◀

<sup>1</sup> Como muy bien lo expresa el editorialista de la Revista *Pena y Estado* (Revista Latinoamericana de Política Criminal) Año 1 Número 1, Editores del Puerto s.r.l., Buenos Aires, 1995

<sup>2</sup> <http://www.unesco.org/issj/rics149/ackerman149.htm>

<sup>3</sup> <http://www.oas.org/SP/PINFO/CONVEN/corrupts.htm>

<sup>4</sup> [http://www.epasa.com/El\\_Panama\\_America/archive/100297/nation24.html](http://www.epasa.com/El_Panama_America/archive/100297/nation24.html)



# ABSTENCIONISMO ELECTORAL EN EL SALVADOR

Por: *Elsa Ramos*

33

*El abstencionismo es uno de los mayores problemas que evidenciará la credibilidad de los salvadoreños en el proceso electoral. La autora analiza las perspectivas del voto ausente como factor clave en la selección política para el próximo período.*

**A** pocos meses de que se inicie oficialmente la campaña electoral para elegir la nueva fórmula para presidente y vicepresidente, el invitado infaltable de las últimas elecciones del país, sean éstas para diputados, alcaldes y concejos municipales o para la presidencia, ya está haciendo notar su presencia.

Nos referimos al fenómeno del abstencionismo electoral.

Como lo demuestran las encuestas de opinión pública, realizadas en los últimos meses por varias instituciones como el Instituto Universitario de Opinión Pública (UIDOP); el *Centro de Investigación de la Opinión Pública Salvadoreña* (CIOPS) y *La Prensa Gráfica* (LPG) conjuntamente con UNIMER Research International, etc., se espera que el índice de ausentismo electoral para las próximas elecciones, oscile entre un cuarenta y cincuenta por ciento, cálculo que, en nuestra opinión, no se cumplirá, pues, como lo muestran las últimas tres elecciones presidenciales, el

## El invitado ineludible de cualquier evento electoral es el abstencionismo

índice de abstencionismo electoral, en lugar de disminuir aumenta en cada elección. (Ver cuadro No 1).

El fenómeno del abstencionismo electoral no es exclusivo de El Salvador, y se ha observado que, a partir de la década de los 80, éste está prácticamente diseminado a nivel mundial y que, a medida que se aproxima el fin de siglo, se profundiza cada

vez más. Por ejemplo, en América Latina, después de largas dictaduras militares, guerras civiles, después de la década perdida, se supone estamos en una etapa de redemocratización de nuestras sociedades, en donde se observa una emergencia cada vez más fuerte

**Cuadro 1**  
**Elecciones para presidente y vicepresidente**

Fecha	Total electores	Total votos emitidos.	Diferencia % entre votos y total de electores.
19/03/89	2,223,824	1,008,697 = 45.35% de participación	1,215.127 = 54.64% de abstenciones
20/03/94 (1a. vuelta)	2,737,745	1,431,035 = 52.27% de participación	1,431.035 = 47.72% de abstenciones
24/04/94 (2a. vuelta)	2,737,745	1,246,220 = 45.51% de participación	1,491.525 = 54.48% de abstenciones

**Fuente:** Cuadro diseñado a partir de datos proporcionados por la Gerencia de promoción Institucional y del Centro de Cómputo del Tribunal Supremo Electoral.

Licenciada en Historia Universal en la Unión Soviética. Maestría en Estudios Latinoamericanos de la UNAM. Es Docente Investigador de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección Social de la UTEC



de la llamada sociedad civil; sin embargo, el abstencionismo electoral, como lo mencionamos al principio, es el invitado ineludible de cualquier evento electoral.

En el caso específico de El Salvador, la constante anteriormente mencionada se repite, y observamos que, en las últimas dos décadas, a pesar del crecimiento poblacional en capacidad para poder emitir su voto, el índice de abstencionismo ha aumentado tanto en las elecciones para presidente y vicepresidente, cuanto para alcaldes y concejos municipales o para diputados,

**Cuadro 2**  
**Elecciones para alcaldes y concejos municipales**

Fecha	Total electores	Total votos	Diferencia % entre votos y total de electores.
20/03/88	1,954,049	1,149,347	804,702 = 41.18% de abstenciones
10/03/91	2,565,501	1,152,661	1,412,840 = 55.07% de abstenciones
20/03/94	2,737,745	1,450,434	1,287,311 = 47.02% de abstenciones
16/03/97	3,004,134	1,175,957	1,828,177 = 60.85% de abstenciones

Fuente: Ibidem.

como lo demuestran los siguientes cuadros:

Como se observa en el cuadro No 1, el índice de abstencionismo, desde el punto de vista porcentual simple, disminuyó del 54.64% en 1989 al 47.72% en la primera vuelta y en un 54.48% en la segunda vuelta de las elecciones para presidente y vicepresidente efectuadas en el año de 1994; pero hay que tener en cuenta que el padrón electoral de 1989 era de 2.223.824 electores en total y, para 1994, a cinco años de diferencia, éste aumentó a 2.737.745 electores, o sea, creció en 513,921 electores (más de medio millón de personas), equivalente a un aumento del 23.10 por ciento y, en cuanto al total de votos emitidos, es más clara la diferencia. En 1989, votaron en total 1.008.697 personas y, para 1994, en la primera vuelta, fueron 1.431.035 votos y, para la segunda vuelta, 1.246.220 votantes. Ambas cifras superan a las de 1989. Se han analizado, en primera instancia, las elecciones

presidenciales, ya que, dentro de la cultura política de nuestro país, son las que se consideran de mayor importancia y son en las que más recursos económicos y humanos invierten los partidos contendientes.

A continuación mostramos los cuadros No. 2 y 3, en donde se refleja el nivel de abstencionismo electoral en las elecciones para alcaldes y concejos municipales y para diputados.

Con respecto a los cuadros 2 y 3, es más evidente la forma en que ha crecido el abstencionismo electoral ya que, al realizarse las elecciones cada tres años, hay mayor cantidad de datos que nos ayudan a efectuar una análisis de tipo comparativo. Así, en las elecciones para alcaldes y concejos municipales, tenemos que los porcentajes de crecimiento del abstencionismo van del 41.18% en 1988, 55.07% en 1991, 47.02% en 1994 y del 60.85% para 1997, obteniendo casi el mismo comportamiento en las

**Cuadro 3**  
**Elecciones para diputados a la Asamblea Legislativa.**

Fecha	Total electores	Total votos	Diferencia % entre votos y total de electores.
20/03/88	1,954,049	1,159,762	794,287 = 40.64% de abstenciones
10/03/91	2,565,501	1,165,482	1,400,019 = 54.57% de abstenciones
20/03/94	2,737,745	1,453,299	1,284,446 = 46.91% de abstenciones
16/03/97	3,004,134	1,175,887	1,827,247 = 60.82% de abstenciones

Fuente: Ibidem.

elecciones para diputados efectuadas en los mismos años. Véase: 40.64%, 54.57%, 46.91% y un 60.82% respectivamente. De tal forma que es claro el galopante crecimiento del fenómeno del abstencionismo.

Con respecto a las cifras mencionadas anteriormente, vale la pena llamar la atención en las cifras correspondientes al año de 1994, en donde se observa un relativo decrecimiento en el abstencionismo, tanto en las elecciones presidenciales como en las de alcaldes y concejos municipales y para diputados. Decimos relativo porque, si



analizamos detenidamente los padrones electorales y los votos totales, resulta que esta cifra no refleja la realidad en su totalidad. Además, creemos que un factor por tomar muy en cuenta es que las elecciones de 1994 fueron las primeras realizadas después de la firma de los Acuerdos de Paz y eso fue un factor, que incidió en buena medida para que los votantes, ya sin ninguna presión o temor, se hayan volcado a las elecciones.

Otro elemento importante, que no podemos dejar pasar por alto, son los resultados de las últimas elecciones para diputados, alcaldes y concejos municipales realizadas en marzo de 1997: el índice de abstencionismo, desde nuestro punto de

### **Es posible que en 1999 el abstencionismo se eleve a un setenta por ciento del electorado**

vista, es alarmante. De 1.453.299 votos para diputados y de 1.450.434 votos para alcaldes y consejos municipales en 1994, pasamos a 1.175.957 votos y 1.176.887 votos respectivamente en 1997, o sea que, incluso, el número de votantes bajó sensiblemente, teniendo en cuenta que el padrón electoral tuvo un incremento del 9.73 por

ciento, si se toma como punto de partida el padrón de 1994. Si lo vemos desde el punto de vista porcentual, pasamos de un 46.91% de abstencionismo en 1994, a un 60.82% en 1997, en la votación para diputados. En las votaciones para alcaldes y consejos municipales, en 1994, el abstencionismo fue de 47.02 % y del 60.85 % para el año de 1997.

Surge entonces la interrogante, si el índice de abstencionismo electoral, como lo demuestran las cifras, se ha ido incrementando elección tras elección, ¿se irán a cumplir los vaticinios de un 40 ó un 50 por ciento de abstencionismo para las próximas elecciones, o iremos a caer en un abstencionismo que ronde sobre el 70 ó incluso el 75 por ciento?

Bien. Las causas del ausentismo elec-

toral en el mundo y en nuestro país son variadas y diferentes; pero una constante que se ha observado en la mayoría de los países y a través de las encuestas de opinión pública, es que, los factores que más se mencionan como causantes fundamentales de dicho fenómeno, son la indiferencia ante las elecciones. Los partidos políticos participantes en las contiendas electorales no ofrecen, según la opinión de los votantes, nada nuevo; el desprestigio de los políticos tradicionales y su forma de hacer política y la percepción de los votantes de que gane el partido que gane, la situación socio-económica del país y del elector en particular, no va a cambiar en su beneficio y que todo va a seguir igual que antes y que, por lo tanto, no hay que preocuparse por votar o no votar, si de todas formas las cosas van a seguir igual. ◀

#### **BIBLIOGRAFÍA**

- **Cruz, José Miguel:** ¿Por qué no votan los salvadoreños? Internet. <http://www.uca.edu.sv/publica/eca/595art2.html>.
- **Cruz, José Miguel:** Tres reflexiones sobre el pasado proceso electoral. ECA, No. 583. Mayo de 1997.
- **Domínguez, Carlos Armando:** Datos para una biografía. Julio A. Rivera. S.S. UCA. 1998.
- **EL SALVADOR: Calendar of Elections 1931-1994.** Internet. <http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Elecdata/Calendar/esal.html>
- **Guido Béjar, Rafael:** Se abre la contienda. Las preguntas del 97. Suplemento Electoral No. 1 - 1996. Rev. Tendencias. Oct. 1996. No. 55.
- **Padrón Electoral de 1988, 1989, 1991, 1994 y 1997.** Gerencia de Promoción Institucional y Centro de Cómputo del Tribunal Supremo Electoral.
- **Resultados de elecciones de los años de 1970 a 1997.** Gerencia de Promoción Institucional y Centro de Cómputo del Tribunal Supremo Electoral.



*La instrucción  
es el fundamento  
de la felicidad social,  
el principio  
en que descansan  
la libertad y  
el engrandecimiento  
de los pueblos*

Benito Juárez  
D.D.C. 2,164



**Universidad Tecnológica  
de El Salvador**

Calle Arce No. 1020, San Salvador, El Salvador, C.A.  
Tel.: 271-5990 Fax: 271-4764 • e.mail: infoutec@utec.edu.sv



# TU FUTURO ESTA EN...

## MAESTRIAS



- **Maestría en Administración de Empresas**
- **Maestría en Administración Financiera**
- **Maestría en Ciencias Políticas**
- **Maestría en Educación Universitaria**

**Mayor Información:** Edificio "Thomas Jefferson", Calle Arce y 17 Ave. Norte  
Tel.: 271-1242 y Tel./Fax: 271-0455





# PACTO FISCAL, GOBIERNOS LOCALES Y DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

(Tomado de la Revista Diálogo, de UNESCO, No.24, julio de 1998)

Por: *José Antonio Ocampo*

-----  
*Secretario  
Ejecutivo  
de la  
Comisión  
Económica  
para  
América  
Latina,  
CEPAL*

**C**on ocasión del vigesimoséptimo período de sesiones de la CEPAL, (Oranjestad, Aruba, del 11 al 16 de mayo de 1998) se presentó, como documento central, el tema de las finanzas públicas, área fundamental del desarrollo actual y futuro de América Latina y del Caribe. La tesis central hace referencia a la conveniencia de consolidar un régimen fiscal, capaz de compatibilizar la estabilidad macroeconómica con las responsabilidades públicas en materia de crecimiento y distribución. Ello exige, de acuerdo a la visión de la CEPAL, un «pacto fiscal» entendido como el acuerdo socio-político básico que legitima el papel del Estado y el ámbito y alcance de las responsabilidades gubernamentales, en la esfera económica y social. Para ello se plantean cinco elementos fundamentales: consolidar el ajuste fiscal en marcha, elevar la productividad de la gestión pública, dotar de una mayor transparencia a la acción fiscal, promover la equidad y favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática. Veremos, a continuación, cómo los gobiernos locales, como parte integrante del Estado, tienen un papel decisivo en este nuevo pacto fiscal.

## **Mejor capacidad de respuesta y transparencia de los gobiernos locales**

A partir de la década de los ochenta, las economías latinoamericanas iniciaron un

amplio programa de reformas estructurales, entre las que destaca el avance de los procesos de descentralización que, junto con la profundización democrática, colocan nuevamente a las municipalidades como centro del debate respecto a la organización y modernización del Estado y, en particular, en la búsqueda de una mejor asignación de responsabilidades y recursos que promuevan una eficaz prestación de los servicios, especialmente sociales. Este proceso se sustenta en la premisa básica de que existe una mayor eficiencia del gasto local, en la medida en que se logra una mayor proximidad entre quien presta el servicio y el beneficiario. Más aún, al elevar la eficacia de las políticas públicas, se busca promover también la gobernabilidad democrática.

Este resurgimiento de la institución municipal plantea nuevas posibilidades y desafíos para la gestión local, particularmente un papel importante de la localidad como representante de los intereses de las comunidades en la satisfacción de sus necesidades básicas. Frente a esta exigencia, en los países latinoamericanos y caribeños, el costo de las medidas de ajuste y estabilización de la economía, en la década de los ochenta, se plasmó en un retroceso de los propósitos de equidad, particularmente en los indicadores del gasto público social, crecimiento del desempleo, una disminución general de los niveles de ingreso y el crecimiento de la marginalidad, especialmente en las grandes ciudades. En este



contexto, los fines que deberán guiar los retos de las municipalidades son la eficiencia y eficacia, tanto en la gestión de las políticas públicas como en los procesos productivos y su capacidad de generación de recursos propios.

La puesta en marcha de un proceso de descentralización debería conducir a una mejor correspondencia, entre la oferta de bienes y servicios públicos y las demandas ciudadanas; esto es, una mayor capacidad de respuesta, así como una mayor transparencia. La capacidad de innovación en la oferta de servicios públicos, promovida por la diversidad de los organismos descentralizados y la mayor competencia

que esto genera, con sus respectivas consecuencias en la reducción de los costos, inducen al aumento del bienestar, en la medida en que las decisiones sobre asuntos locales son tomadas por los propios individuos o, por lo menos, en niveles más cercanos a los ciudadanos afectados. Para el efecto, se requiere abrir espacios reales de partici-

pación, una educación para la democracia y la posibilidad de la sociedad civil de ser parte del diseño, ejecución y seguimiento de las decisiones sobre las estrategias concertadas para el desarrollo. Se espera que la participación de la sociedad civil contribuya a la equidad en el gasto y, fundamentalmente, a la democratización de la sociedad.

América Latina ha avanzado de manera sustancial en este sentido, por lo que los procesos de descentralización han sido acompañados de un afianzamiento de la democracia. Como se observa, cada vez es mayor el número de países, que han establecido la elección directa de autoridades locales e implantan mecanismos que promueven la mayor participación ciudadana, en los asuntos locales a través de los cabildos, referéndum o consultas y

la misma posibilidad de revocatoria del mandato local. Se destaca, en algunas localidades, la participación en el proceso presupuestal y de promoción de inversiones.

### **Avanzar en eficiencia y equidad del gasto público descentralizado**

Con el posicionamiento gradual de la descentralización, como estrategia del desarrollo territorial, a las localidades se les ha asignado mayores responsabilidades, en particular respecto a la prestación de servicios sociales básicos como la educación primaria, salud básica, bienestar social y vivienda con un financiamiento principalmente, a través de distintas modalidades de transferencias. Se busca una mayor eficacia y eficiencia del gasto, en razón de que la localidad cuenta con información más real para la priorización de inversiones, tiene mayor capacidad de coordinación entre actores y recursos, tanto humanos como financieros; pueden inducir directamente la participación y control social de la sociedad civil y, en definitiva, puede contribuir en una más directa focalización del gasto en sectores poblacionales más deprimidos. Desde esta perspectiva, la localidad tiene dos grandes responsabilidades hacia el futuro: la administración de la prestación de servicios para el logro de una mayor eficiencia y la focalización del gasto, en búsqueda de mayor equidad social.

El camino no es fácil. Este traspaso de mayores responsabilidades y recursos a los municipios en un proceso complejo, más aún, cuando buena parte de las localidades no cuenta con la capacidad técnica en la administración de su gestión ni con los suficientes recursos financieros y humanos para el logro de sus objetivos sociales.

De hecho, en la región la pobreza aumentó dramáticamente durante el período, en el cual muchos países traspasaban la autoridad del gasto a los gobiernos locales.

Asimismo, si buena parte de estas responsabilidades del gasto social no están adecuadamente coordinadas con los programas nacionales, no son sostenibles en términos fiscales y, en muchos sentidos, son

## **En toda América Latina la descentralización ha fortalecido la democracia**



inequitativas e ineficientes bajo las condiciones actuales.

A fin de cumplir con las mayores competencias y expectativas, que se desprenden del proceso descentralista, en la mayor parte de los países latinoamericanos, se han establecido recientemente marcos legales y constitucionales que apuntan a una distribución más clara de las responsabilidades y recursos entre los distintos niveles de gobierno. A manera de ejemplo: en Colombia se ha emitido una ley de competencias y recursos, que desarrolla los preceptos de la Constitución de 1991, estableciendo una delimitación de responsabilidades municipales y departamentales. Así, en Chile se avanza en esta materia y se clarifica el papel de los gobiernos regionales. Recientemente, en Bolivia, con las leyes de participación popular y descentralización administrativa se delimita el papel de las municipalidades y se le da nuevo contenido a las prefecturas departamentales. En Argentina, en las competencias locales, se define fundamentalmente en las respectivas constituciones provinciales.

Conviene señalar que, buena parte de estos avances, concierne a la asignación de mayores competencias administrativas en las áreas sociales; sin embargo, subsisten en algunos países serias dificultades relacionadas con la transición a una gestión más descentralizada en este campo.

Si bien es justificable utilizar las transferencias intergubernamentales, como un mecanismo para asegurar una adecuada equidad fiscal y eficiencia en su distribución territorial. Estos ingresos constituyen, en muchos casos, una gran proporción de los ingresos totales con que cuentan los niveles locales y regionales. Frente a los propósitos mencionados, la revisión de estos sistemas incorpora nuevos criterios, que toman en cuenta tanto factores de administración del ingreso y la pobreza como el esfuerzo fiscal

local y de eficiencia administrativa. En la actualidad, este es uno de los temas prioritarios en buena parte de los países de la región

Mayor responsabilidad fiscal a nivel local: un gran desafío para los próximos años.

La descentralización resulta poco efectiva, si los gobiernos locales no cuentan con los recursos financieros adecuados, que les permitan adelantar de manera responsable la gestión y provisión de los servicios asumidos. Reconociendo los importantes avances dados en materia de descentralización fiscal en buena parte de los países latinoamericanos, el financiamiento local sigue caracterizado, en general, por una escasa autonomía en la determinación de sus

### **Una mayor responsabilidad fiscal es el gran desafío para los próximos años**

principales impuestos locales, un uso reducido de los cargos a usuarios y contribuciones, una alta participación de las transferencias, un bajo acceso y utilización del endeudamiento y una generalizada carencia de mecanismos de coordinación con los otros niveles del gobierno. Lo anterior ofrece, como resultado, una

permanente brecha financiera a nivel local, que dificulta una efectiva consolidación y sostenibilidad de los procesos descentralistas en la región. En este contexto, es importante reevaluar cuáles son las opciones financieras y márgenes de acción, que tienen hoy en día las municipalidades latinoamericanas.

Una mirada sobre la distribución de los ingresos, por los niveles de gobierno en los países de la región, permite corroborar la reducida participación de las finanzas locales en el consolidado total. La participación de los gobiernos municipales en el total de los ingresos sigue siendo bastante baja, y oscila entre 10 y 15% en los últimos años. Lo anterior contrasta con las cifras de algunos países industrializados, donde la participación del nivel municipal, en el ingreso público total, es más elevada (entre 30 y 35%). Lo anterior



deja entrever que en el ámbito latinoamericano existe un amplio camino por recorrer, en el fortalecimiento de las finanzas locales.

Por otra parte, la estructura de finanzas locales para un conjunto de países de la región, muestra que las municipalidades vienen recaudando una pequeña proporción de los ingresos a través de recursos propios, en particular los impuestos locales y cargos y contribuciones, lo que refleja la fragilidad de las finanzas y la alta dependencia de las transferencias intergubernamentales. Esta situación amerita la necesidad de lo que podríamos llamar un nuevo pacto fiscal a nivel territorial, que promueva una situación financiera más sólida y sostenible, frente a las mayores responsabilidades que vienen teniendo estos niveles.

Hay que ser conscientes de que las municipalidades todavía actúan con un marco jurídico y legal bastante restrictivo que les otorga un escaso margen de acción. A manera de ejemplo: una de las principales fuentes, el impuesto territorial o inmobiliario, muestra cómo la base de atributos, esto es, el avalúo catastral, está significativamente por debajo de los valores comerciales, a pesar de los esfuerzos de las autoridades gubernamentales por actualizar el catastro y modernizar la administración del recaudo.

Quizá, el ejemplo más claro de que la legislación municipal viene permitiendo un papel más activo en la localidad, es el caso de los cargos a usuarios y contribuciones especiales. Estas últimas, vinculadas a la propiedad inmobiliaria, hoy en día, son utilizadas exitosamente por algunas ciudades de países como Colombia y México, para captar ingresos que pretenden recuperar el costo de las inversiones que la misma administración hace en beneficio de la comunidad. La experiencia muestra cómo esta importante herramienta promueve una mayor responsabilidad, al reforzar la vinculación entre los potenciales beneficiarios de las mismas, dando lugar a lo que podríamos llamar un contrato político

para el financiamiento de la infraestructura municipal. Es, sin duda, una "veta" de recursos por explorar en las ciudades de la región.

El fortalecimiento de los ingresos propios, al nivel local, requiere incentivar una mayor creatividad financiera que promueva la canalización de los nuevos ingresos, incluyendo la misma movilización de capitales privados a la financiación de la infraestructura municipal, en el caso de los contratos de concesión. Es un tema de creciente interés local en países como Chile, Colombia y Perú, donde se vienen promoviendo concesiones en proyectos de mejores vías, conservación de parques y playas, entre otros servicios.

Un proceso de descentralización sostenible requiere una adecuada asignación de competencias, pero también de esquemas de financiamiento basado en una mayor responsabilidad fiscal, por parte de las localidades. El diseño de estos esquemas financieros constituye uno de los grandes desafíos para una verdadera profundización del proceso de descentralización fiscal, en los países de la región. No adoptar un comportamiento fiscal, que promueva una mayor cultura del esfuerzo fiscal local, puede conducir a que el proceso descentralizador se convierta en un simple ejercicio burocrático y administrativo complejo, no transparente, que no conduzca a una más eficiente y equitativa utilización de los recursos públicos. En este sentido, la mayor autonomía fiscal a nivel local deberá ser uno de los objetivos centrales de las futuras formas municipales en los países de la región.

El comportamiento fiscal responsable a nivel local y su contribución al entorno macroeconómico

La tendencia al aumento de la transferencia intergubernamental en las distintas experiencias descentralizadoras de la región, viene generando una álgida discusión sobre sus posibles efectos en la estabilidad macroeconómica. La excesiva dependencia de esta fuente ha sido la práctica reciente de buena parte de los países latino-americanos,





lo que necesariamente genera dificultades macroeconómicas en las finanzas nacionales y, en el nivel local, desincentiva el esfuerzo fiscal. La experiencia aconseja el diseño de transferencias, que concilien criterios de equidad interregional, eficiencia y esfuerzo fiscal.

Otro de los mecanismos financieros utilizados por las municipalidades es el endeudamiento, cuyo uso inadecuado suscita grandes inquietudes y polémicas para el nivel central, por sus posibles impactos macroeconómicos adversos. Afortunadamente, se han superado los malos ratos en países federales como la Argentina y el Brasil, donde se vienen implementando significativos programas de saneamiento y ajuste fiscal, especialmente a nivel estadual. Por otra parte, comienzan a observarse experiencias de manejo responsable y coordinado del endeudamiento territorial, como en Colombia y, en general, se puede

afirmar que las prácticas de rescate financiero, por parte de los niveles centrales, se han visto significativamente reducidas en la región.

### **Promover la cooperación y difusión de las mejores prácticas**

Los países de la región han tratado de asumir una aptitud de mayor pragmatismo frente a los avances del proceso, y han adoptado distintas prácticas para encarar muchas de las dificultades mencionadas. Pero éstas, quizá, no han sido tan difundidas como los mismos problemas, razón por la cual es importante darles un especial realce. Como se evidencia en la experiencia latinoamericana, estas mejores prácticas han abordado los distintos campos de la problemática en cuestión, comprendiendo innovaciones exitosas de gestión descentralizada de algunos servicios sociales, de las modalidades de transferencia intergubernamentales, con miras a una mayor eficiencia y equidad al gasto descentralizado; una modernización de la tributación local y un mayor esfuerzo de autofinanciamiento local; esquemas de participación comunitaria, que promueva una mayor responsabilidad y una efectiva injerencia de las comunidades en la fiscalización del gasto y, finalmente, regulaciones al endeudamiento territorial tendentes a minimizar los posibles efectos macroeconómicos. Sin duda, este conocimiento se convierte en uno de los elementos básicos, mediante el intercambio y difusión de experiencias exitosas que se puede dar entre las municipalidades de los países de la región, en ciertas áreas críticas del financiamiento municipal. Complementariamente, es recomendable una mayor flexibilidad por el lado del gasto, que responsabilice cada vez más al gobierno local en la priorización y ejecución de programas prioritarios de inversión local.

La experiencia de varios países de la región permite afirmar que existen riesgos que deben tenerse presentes, tales como el territorio en la calidad de los servicios, el clientelismo político, la baja capacidad



administrativa y técnica de los gobiernos locales, los posibles impactos macroeconómicos, entre otros, y sobre los cuales debe trabajarse en diferentes frentes, que fortalezcan institucionalmente a las localidades. Los nuevos diseños de organización exigen una modernización del Estado y la preparación o capacitación de los gobiernos locales. Las bondades de la descentralización no podrán ser observadas y aprovechadas plenamente por las municipalidades, en tanto no se implementen de manera sistemática y permanente agresivos programas de fortalecimiento institucional del municipio, y en particular, del recurso humano que demanda la descentralización. Otro aspecto central que incide sobre la gestión es determinar los mecanismos, que incentiven el logro de resultados y la calidad de estos, así como buscar modalidades para incorporarlas, en el diseño de los programas.

### **Mayor compromiso político de los gobiernos locales**

La descentralización, como proceso eminentemente político, debe contar con un claro marco institucional y legal, y requiere de una profundización de la cultura descentralista. En este sentido, se recomienda un cambio de actitud empezando por el mismo nivel central, el cual, con un enfoque de “promotor y facilitador”, debe impulsar un manejo estratégico y participativo de la gestión a nivel local. Asimismo, debe continuar favoreciendo el traslado de capacidades técnicas y administrativas hacia los niveles territoriales e incentivando a la concertación entre el Estado y la sociedad civil.

Es indispensable que los programas incorporen indicadores claves, que permitan detectar logros y dificultades en la implementación y evaluar los resultados alcanzados. Esto conlleva a contar con adecuados sistemas de seguimiento y evaluación del proceso y promover una más transparente y efectiva rendición de cuentas

y control ciudadano, en el proceso presupuestario y de planificación. Asimismo, hay que ser consciente de las limitaciones y riesgos inherentes al proceso descentralista y, por tanto, el compromiso político con los ajustes y recomendaciones que deberán promoverse en las respectivas agendas gubernamentales.

A modo de reflexión final, las municipalidades de la región latinoamericana tienen que afrontar, en los próximos años, el desafío central de lograr una mayor cobertura y calidad de los servicios básicos. Una premisa primordial para ello es la vinculación más directa entre el servicio demandado por la ciudadanía y la localidad responsable de asegurar la provisión y financiamiento de dicho servicio, para lo cual se deben aprovechar las oportunidades que ofrece el proceso descentralista, es decir, la mayor participación y control de la comunidad, el esfuerzo local fiscal y la movilización de nuevos recursos y competencias del sector privado. Esta mayor responsabilidad fiscal y política de los municipios es la base para una mayor eficiencia y efectividad de la gestión pública y significa avanzar particularmente en los frentes institucional y de administración del proceso, acompañados de un mayor grado de consenso en su implementación y voluntad política, es decir, de un nuevo pacto fiscal a nivel territorial. A medida que América Latina avance en la configuración de este nuevo entorno político socio-económico y fiscal, se podrá comprender más claramente su contribución al fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica, el crecimiento y la distribución y en términos más generales al bienestar de la población. ◐





## GLOBALIZACION, REVOLUCION INFORMATICA E IDENTIDAD NACIONAL

### Los desafíos de la Edad del Silicio

Por: Víctor Amaya

*La computadora es el centro de las discusiones entre los eternos entusiastas del desarrollo tecnológico y quienes temen sus efectos deshumanizadores y, sobre todo, la amenaza a la integridad del Estado-Nación.*

**D**entro del marco de la Revolución Informática, 1995 y 1996 fueron los años del meteórico despegue de Internet; para muchos gobiernos, fue algo más que un dolor de cabeza. El Ministro de Cultura de Francia, al evaluar la política lingüística, comentó: "Hace unos cuantos siglos invadíamos países. La próxima batalla es en el ciberespacio. Tenemos que llevar el (idioma) francés a la Internet". El presidente de ese mismo país, Jacques Chirac por su parte, se unió al coro de los anglófobos, al lamentar lo que llamó una tendencia veloz hacia la "uniformidad de la cultura global" alertando contra el uso tan extendido del inglés que —dijo— "amenaza con hacer desaparecer las lenguas maternas (y eso) es el principio del fin para una nación".

Internet y la Revolución Informática, pues, son algo más que una innovación

**La tecnología no es neutral; contiene un cuerpo de ideas que responden a intereses**

tecnológica. No sólo están rompiendo la barrera de los idiomas, sino el concepto mismo de Nación. Siempre en 1996, China ordenó a los usuarios de Internet registrarse ante la policía e intentó crear una "Intranet" nacional, con el fin de controlarla y censurarla; el Congreso del democrático Estados Unidos promulgó la Ley de Decencia en el Uso de Computadoras, prohibiendo el material "indecente" en Internet; Alemania obligó a Compuserve (uno de los proveedores de Internet) a cerrar unos 200 sitios, dejando sin el servicio a 100 mil suscriptores alemanes y de rebote a unos cuatro millones de estadounidenses. No sólo eso: Alemania sorprendió al mundo por su inflexibilidad política, al cerrar el acceso al sitio holandés Access for All ([www.xs4all.nl](http://www.xs4all.nl)) por su contenido izquierdista; Singapur exigió a los usuarios que se registraran ante el organismo nacional de radiodifusión; Viet Nam limitó el acceso a unos cuantos

*Doctor en Medicina y Cirugía de la Universidad de El Salvador. Licenciado en Medicina y Cirugía de la Universidad de Complutense de Madrid. Diplomado en Historia de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Asesor de Informática de la UTEC*



Foto: Tomada de la Revista *Diálogo*, de la UNESCO

### La "neutralidad" de la tecnología.

En los años 20 y 30, el cine y la radio despertaron enormes expectativas como la televisión en los 50 y 60; mucho se habló de la nueva era que se había iniciado y, como siempre, los optimistas y pesimistas entraron en amargos debates. Hoy, la computadora es el centro de las discusiones entre los eternos entusiastas del desarrollo tecnológico y quienes temen sus efectos deshumanizadores y, sobre todo, la amenaza a la integridad del Estado-Nación. Muchos pronostican que, en este sentido, se desarrollará el viejo ciclo de éxtasis, desencanto y culpabilidad que siempre acompaña a las nuevas técnicas.

No es para menos. La Revista *Scientific American* dejó el testimonio de los entusiastas cuando, en 1889, elogiando las maravillas del automóvil, escribió: "Es muy difícil sobrestimar la mejoría en las condiciones de las ciudades con la adopción del automotor. Las calles limpias, sin polvo y sin olor, con vehículos con llantas de suave goma moviéndose rápida y silenciosamente, podrían eliminar gran parte del nerviosismo, distracción y tensiones de la vida en las ciudades modernas." Este ejemplo, utilizado con razón por quienes temen las consecuencias de algo que es nuevo y totalmente desconocido e impredecible como la Revolución Informática, podría también aplicarse a cualquiera de los adelantos técnicos que, en algunos casos, han colocado a la humanidad al borde del suicidio.

Entonces ¿La tecnología no es neutral? Definitivamente, no. Los objetivos de cada nueva tecnología se encuentran inmersos dentro de la tecnología misma, cuando es creada y, una vez que la aceptamos, esos objetivos ya no se pueden negociar. Dentro de cada tecnología, hay un cuerpo de ideas que son la expresión de cómo la gente utiliza su mente, cuerpo y sentidos, sin importar sus tendencias intelectuales y emocionales. Internet, como un reflejo, desafía el concepto mismo de comunidad: se habla de comunidades virtuales, donde gente situada en distantes lugares geográficos del globo

académicos y no es sino hasta diciembre de 1997, cuando lo permitió... pero sólo a los extranjeros; Corea del Norte, Guayana, Pakistán, Arabia Saudita, el Emirato de Bahrein e Irán, por su parte, diseñaron complicados sistemas para controlar el correo electrónico e Internet misma, en tanto que la Conferencia de la Organización Islámica anunció sus intenciones de crear OICIS-NET, una red protegida para conectar 51 países con material considerado adecuado para la sensibilidad musulmana.

No seguiremos con los ejemplos, que son abundantes a lo largo y ancho del planeta. La pregunta obligada es: ¿Está de veras amenazada la Nación-Estado? Y si esto es cierto ¿Es que no podemos hacer nada los países del Tercer Mundo? O dicho de modo más vernáculo: ¿Por qué los partidos políticos en nuestro país, a la hora de plantear un Proyecto Nacional, no colocan este problema en su justa dimensión?



puede, por ejemplo, entrar a un “salón de charla” y conversar sobre los temas más diversos.

Cuando los medios de comunicación fueron básicamente visuales y orales, la interacción entre diferentes culturas era algo limitado, lento y, cuando más, confinada a niveles locales o regionales. Era necesaria una invasión física, violenta o no de nuevos pobladores, para que se trastocaran los valores culturales y/o se cambiaran las fronteras nacionales. Hoy, con la Revolución Informática, las cosas han cambiado. La información viaja a la velocidad de los electrones rompiendo las barreras nacionales y, si antes la comunicación dominante era de uno a uno o de uno a varios (como en la TV y radio), hoy es de varios a varios, que pueden ser millones. Cualquier persona con los medios adecuados puede colocar su mensaje en Internet.

Aclaremos algo: una sola computadora no hace ninguna revolución; lo que la ha potenciado enormemente ha sido su vinculación en redes, primero locales y luego a escala mundial. Hay muchas formas de hacerlo, aunque la más extendida es el uso de las líneas telefónicas por medio de un dispositivo llamado módem; la articulación de la computadora con otros medios como radio y televisión, conforma los sistemas de información multimedia. Esto ha proporcionado una dimensión agregada a las comunicaciones, y es la base de la Revolución Informática.

Pero esto ha generado nuevos problemas. El mundo de la computación es un mercado ansioso, en busca permanente de la novedad y, por supuesto, la ganancia que ésta genera; las compañías lanzan sus productos en su idioma original y pueden ocurrir retrasos hasta de varios meses para lograr el apoyo técnico, manuales, publicidad, etc. y, cuando llegan, el producto ya ha envejecido.

Recordemos que sólo en Europa se hablan más de 45 lenguas nacionales y regionales, con importantes variaciones locales. En el planeta, las distintas lenguas habladas sin posibilidad de comprensión recíproca van de 5 a 25 mil, según el concepto de lengua o dialecto que se aplique. Es fácil comprender que los idiomas minoritarios corren peligro de quedar al margen de los beneficios de la Revolución Informática y que, incluso dentro de las fronteras de un mismo país, surjan grupos de ciudadanos marginados. Obviamente, ante la enorme dificultad de pensar en forma multilingüe, muchas compañías y ciudadanos optan por utilizar el idioma inglés para la comunicación. Y esto asusta a muchas fuerzas. Agreguemos los temores políticos, ideológicos, religiosos y culturales y comprenderemos el por qué de las reacciones, a veces viscerales, ante el avance de la información.

### **El mundo de la computación es un mercado ansioso que busca la novedad**

#### **¿Apertura o cierre?**

En los marcos de la globalización y de la Revolución Informática, la educación se vuelve vital; por lo antes expuesto, la formidable resistencia que ha surgido en las instituciones no sólo de la Educación Superior en contra de la introducción de nuevas tecnologías, es fácilmente comprensible.

De la Universidad Napoleónica hemos heredado la concepción del Alma Máter, como productora de conocimiento por sí mismo; pero esto ha cambiado radicalmente. Hoy los centros de Educación Superior tienen que adaptarse a una realidad más utilitaria. Para su transformación confluyen dos poderosas fuerzas: una intelectual, el triunfo de las Ciencias Naturales y otra política, la demanda de democratización y educación en masa. Estudiar Física cuántica está muy bien; pero es mejor, si se ganan dólares inventando el “microchip”. Miles de jóvenes tocan cada año a las puertas de la Educación Superior, y las



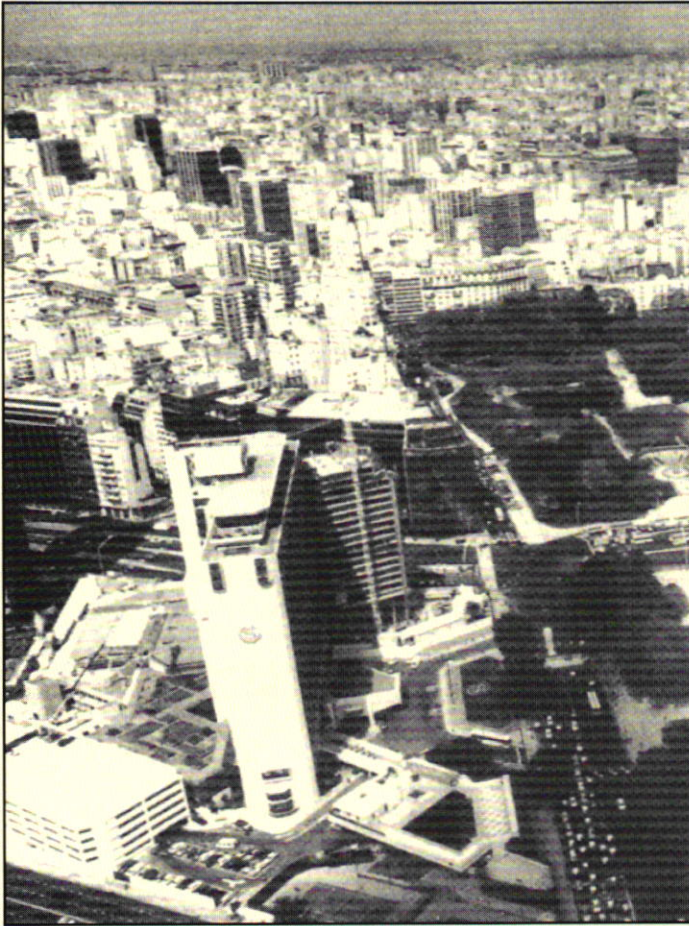


Foto: Tomada de la Revista Diálogo, de la UNESCO

instituciones no logran mantenerse al ritmo de la demanda; tampoco muchos gobiernos lo entienden, y continúan con su política de bajo financiamiento de las universidades estatales. Algunos proponen como solución la Universidad Virtual, que vendría a ser algo así como la extensión de los viejos cursos por correspondencia, sólo que esta vez apoyada en una tecnología moderna. Es una respuesta, aunque insuficiente. La Universidad-Campus seguirá existiendo, y no puede dejar de existir; quienes la defienden a capa y espada argumentan, con razón, que la socialización, el contacto personal, el libro físico no dependiente de una máquina, etc. son parte de la Educación.

Pero, ¿qué ocurre con la introducción de la informática dentro de la Universidad-Campus? Aquí surgen nuevas tensiones. Mucho se habla de que vivimos dentro de la "Sociedad del Conocimiento" y que el conocimiento en sí tiene un valor de cambio;

las instituciones de educación superior tienen, en consecuencia, que convertirse en agentes de crecimiento económico: la fábrica de conocimientos sería el centro de la sociedad del conocimiento. Los europeos son los primeros en lamentarse por no contar con un Instituto Tecnológico de Massachusetts o envidiar la contribución de la Universidad de Stanford para la creación de Silicon Valley, empresa informática de alta eficiencia, creatividad y rentabilidad.

La gran pregunta es si en El Salvador estamos preparados para enfrentar este reto formidable. La razón original para adoptar una nueva tecnología suele perderse cuando ésta, como es lógico, empieza a sugerir otros usos para sí misma. Para muchos, cuanto más una nueva tecnología transforme el salón de clases, más rápidamente la lógica técnica sustituirá la comprensión ética y política. Es natural sentir el temor de perder el control de ese medio. Nos basta recordar, sin minusvaluar los beneficios, lo que la TV ha hecho para moldear nuestras culturas y las mentes de nuestros hijos.

La educación, tal como la concebimos hasta ahora, parte de que hay escasez de conocimiento, el cual es administrado por los profesores y la presencia física del estudiante en el campus, con horarios determinados. La Tecnología, en cambio, se basa en la abundancia de conocimiento, acceso directo a la información y recursos por parte de los usuarios, total independencia física de los obstáculos de horarios y locales, poniendo a docentes y estudiantes en igualdad de acceso y debilitando el papel de las instituciones. Se necesita mucha imaginación y energía para aceptar una nueva tecnología en el aula, pues cada nuevo medio distorsiona el mensaje que acarrea, a menudo genera su propio mercado con sus propias ansiedades, remodela la familia, la sociedad y los gobiernos y, al final, cambia incluso los valores sociales.

¿Cerrar o no cerrar? Ese no es el dilema. El 15 de diciembre del año pasado, el periódico "Morning Post" del Sur de China, publicado en Hong Kong, trajo la noticia de que las autoridades chinas habían desistido



de sus planes de controlar Internet por los altos costos, por el tiempo consumido, por lo difícil que es y, sobre todo, porque es absolutamente imposible. El gobierno francés apenas recibió una cortés respuesta diplomática, cuando reclamó al gobierno norteamericano la falta de persecución de un grupo terrorista que, en Internet, estaba publicando recetas para explosivos similares a los que habían sido puestos en el Metro parisiense. Alemania, al cerrar el sitio holandés Access for All, logró hacerlo más popular, obteniendo resultados opuestos a lo que pretendía. Los musulmanes no han podido evitar que sus príncipes utilicen el correo electrónico y se introduzcan a una cultura reñida con la suya propia.

La respuesta europea en cuanto comunidad es más realista, aunque no libre de dificultades: la creación de una Sociedad de la Información Multilingüe, para lo cual diseñaron tres líneas de acción, coordinadas por las instituciones públicas y privadas:

- Fomento de una infraestructura europea de recursos lingüísticos.
- Consolidar el papel de las industrias del lenguaje.
- Desarrollo de herramientas multilingües para los servicios públicos .

Estas medidas solventan el problema de la conservación de los valores culturales, y nos dan la pauta para ver con ojos distintos los retos de la globalización. Tenemos que utilizar nuestros propios recursos para preservar nuestra identidad nacional y asumir con entereza los retos de la globalización. Todavía nos falta mucho por caminar; pero es inevitable comenzar a hacerlo. No tenemos opción. Cerrar las puertas es cerrar los ojos. ◐

## REFERENCIAS

- Alonso, Marcelo: *The Challenge of the Information Society*. Florida Institute of Technology. Melbourne, Florida, USA, 1997.
- *Inside the Knowledge Factory*. The Economist. Octubre 4, 1997. Reino Unido.
- *The Impact of Technology on Teaching and Learning: Social, Cultural and Political Perspectives*. Varios autores. Critical Issues in Education And Technology Series. No. 1. Canadian Teachers' Association. Primavera de 1997, Canadá.
- *Information Technology in the Classroom, Pits and Pendulums—A Poesian Look at Planning I*. Marita Moll. Canadian Teachers Association. Primavera de 1997, Canadá.
- *Intersections on the Information Highway, Technology and Social Change*. Varios autores. Canadian Teachers' Association. Primavera de 1997. Canadá.
- *La Sociedad de la Información Multilingüe*. Informe al Parlamento Europeo. Comité Económico y Social y Comité de las Regiones. Bruselas-Luxemburgo. 1995 y 1996.



Detalle de la pintura de Botticelli, La Primavera



## EL PAPEL DE LA MUJER EN LAS PRIMERAS CIVILIZACIONES

Por: *Jorge Barraza Ibarra*

*¿Tiene la mujer en la actualidad el mismo papel que la sociedad le confirió en las primeras etapas de la civilización? Pareciera ser que, en esencia, los cambios no han sido sustanciales en el correr de miles de años de historia.*

**R**ecientemente, algunos estudios realizados sobre el primer diccionario comprensivo de la lengua sumeria, desconcertaron a los investigadores que, después de semanas de análisis y reanálisis, no encontraron explicación para la frase siguiente: “Él puso un pescado caliente sobre su ombligo”. Error de traducción probablemente; pero, a través de la historia, los humanos han utilizado una amplia gama de frases y objetos para identificar algunos órganos o situaciones eróticas. Un pescado caliente es similar a las identificaciones que, hoy en día, pueden darse al pene, un órgano del cuerpo humano que ha desatado coloquialismos pictóricos en todos los tiempos. En la época Victoriana, por

ejemplo, fue identificado como “cuello de ganso”, “un conejo vivo”, una “salchicha” o un “puñal caliente”.

Sin embargo, el lenguaje sumerio puede parecer ambiguo en las relaciones íntimas entre ambos sexos. Su estructura implica que el hombre tiene precedencia. Hay palabras para padre, madre, hermana, hermano; pero un dios era “dingir”, una diosa “dingir,ama”, que literalmente significa diosa-madre. Un hijo es “dumu” y una hija es “dumu,mi” o hijo-mujer.

En el caso de los vecinos de los sumerios, el pueblo de Akad no hay dudas. El acadiano es un lenguaje modulado, en el cual, el concepto general de una palabra implica el uso de su raíz y precisa más su definición por la inserción de letras adicionales. Un hijo



es mar-u, una hija es mar-t-u; hermano se dice ah-u y hermana, ah-t-u. Cada sílaba-raíz expresa, al agregarse el femenino t, un inequívoco concepto femenino; la palabra mujer es sinnish-t-u. El vocabulario acadiano, así como el moderno francés, está dividido en dos géneros: masculino y femenino.

El lenguaje es, en alguna medida, un indicador de las costumbres y leyes que configura a un pueblo dentro de una sociedad. En Sumeria, en Egipto y después en el pueblo hebreo, el hombre configuraba la sociedad.

La pasión humana por las clasificaciones ha logrado muchos avances en el campo de la ciencia y de la tecnología, pero también se han producido daños irreparables en términos de las relaciones humanas, permitiendo los agrupamientos por razas, color y sexos. Es posible afirmar que el sexo masculino, ha sido el predominante en muchas de las primeras sociedades de las que se tienen registros escritos. Cultivando formas de vida que, legal y socialmente, favorecían al sexo masculino, el hombre se impone en las más antiguas sociedades del cercano Este. En ellas, las mujeres se ven obligadas a su hogar, a las atenciones a su familia; tienen prohibido aparecer en presencia de extraños, con el resultado de doblegar tanto su mente como su cuerpo.

Un pequeño grupo de mujeres, sin embargo, tienen un diferente papel en la historia de las primeras civilizaciones. Por ejemplo: Meryet-nit, una reina de la primera dinastía, 3000 años a.C., soberana que afrontó la precaria situación política, que siguió a la unificación del norte y del sur de Egipto. Quinientos años después, la reina Hatshepsut, una viuda que reinó de 1505 a 1483 a.C. y que hizo mucho por expandir las actividades comerciales de Egipto. Por razones políticas, los artistas de la octava centuria la representan en costumbres y poses masculinas, usando la tradicional y simbólica barba real. Otros nombres en los registros del Antiguo Egipto incluyen a Ty, Nefertiti, Arsinoe, Berenice y Cleopatra. La

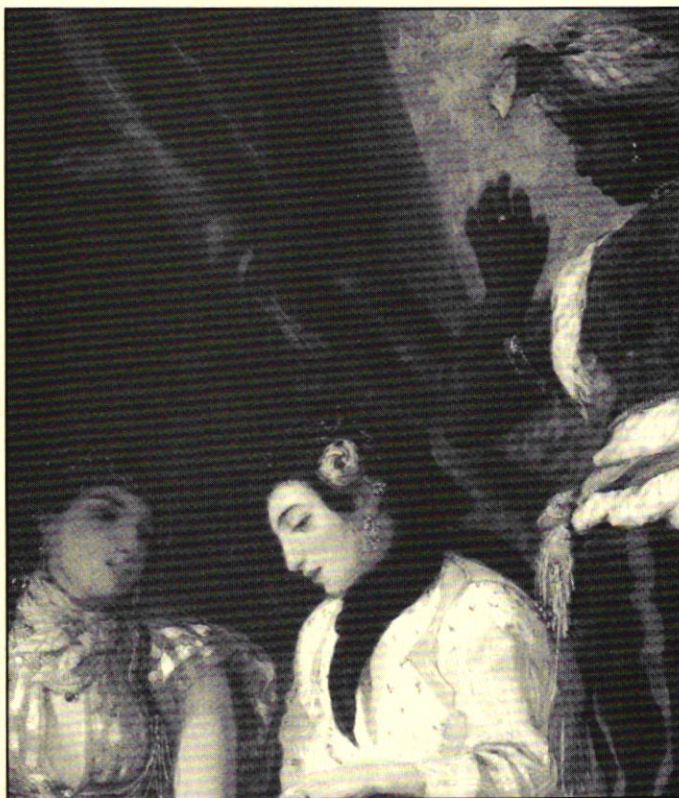
historia asiria habla de Naqia, esposa de Sennacherib y de Sammuramat (Semiramis) que, en opinión de Herodoto, fue "la más bella, la más cruel, la más poderosa y la más lujuriosa de las reinas orientales". Los hebreos, típicos representantes de los pueblos pastores, no tuvieron reinas, solamente viudas, madres y hermanas de reyes; sin embargo, aparecen algunas con fuertes personalidades como Jezabel, Tamar, Abigail y la heroica Déborah, que consiguen un lugar en las escrituras.

La ley egipcia confería igualdad a los hombres, tanto como a las mujeres, quienes tenían completa libertad de ir y venir, algo que habría escandalizado a los griegos. Entonces, como ahora, solamente el dinero daba independencia, y la herencia fue una forma de proveerlo. Había muy pocas formas mediante las cuales una mujer podía obtener ingresos para vivir. La única profesión autosuficiente parece ser la de la música y la danza, que podría o no ir acompañada de algún talento para la prostitución. De otro modo, la mujer era esposa o esclava y dependía de la voluntad de su marido, quien le hacía la vida fácil o dura. Las evidencias extraídas del estudio de los esqueletos de esa época, sugieren que las mujeres que no eran sometidas a duros trabajos o que no eran sistemáticamente golpeadas, eran muy pocas. Una alta incidencia de mujeres fracturadas de los brazos, de acuerdo con estudios médicos antropológicos, demuestran estar originadas por la protección de la cabeza con sus brazos. Y cuando el esposo de una mujer era convicto de un crimen, la ley penal egipcia penaba también a ella y a sus hijos, como usualmente se hacía con los esclavos. Los mayas de Centro América, en el último período medieval, tenían la misma costumbre.

En Babilonia, la posición legal de la mujer fue inferior y sus modalidades de trabajo eran amplias: escribas, adivinatoras, necrománticas, mujeres sabias y también empleadas para cualquier trabajo por el día. Peinadoras, vendedoras, cocineras, cantineras, niñeras, acarreadoras de agua,



Detalle de la pintura de Delacroix, Mujeres de Argel en su aposento



hilanderas, oficios que les permitían escapar de la tiranía de los hogares y de la familia. Algunas mujeres devotas se dedicaban al servicio de los dioses y, a cambio de sus votos de castidad, recibían libertad de pensamiento. La sacerdotisa Naditu participaba en el comercio en igual término que los hombres. Ellos compraban, vendían y alquilaban, atesoraban monedas y granos, exportaban, importaban, invertían, traficaban con esclavos, administraban tierras y personas y realizaban muchas actividades de relevancia económica.

Las mujeres hebreas tuvieron menos libertad que las babilonias; podían tener propiedades pero raramente lo hacían. Por lo demás, tenían sirvientas, cocineras, panaderas, perfumistas, y en los primeros días, prostitutas.

### El Matrimonio

El Libro de los Proverbios del pueblo hebreo, en una de sus citas, se pregunta: Una buena esposa ¿Quién puede encontrarla? y proporciona una lista de cualidades que

deben acompañarla. Una buena esposa tenía que buscar la lana y el lino, los alimentos, cuidar a su familia e instruir a sus sirvientas, comprar las tierras de labranza, plantar los viñedos, llevar las cuentas y trabajar tarde en la noche. Ella usaba la rueca y el huso, ayudaba a los necesitados, vestía su casa, hacía y vendía prendas de hilo y debía ver el futuro con optimismo, ser juiciosa, cuidadosa y consciente ama de casa. El encanto y la belleza femenina no eran necesarios –lo primero era engañoso y lo segundo, vano– pero lo importante era lo productiva que la mujer era para la familia. La esposa hebrea gozaba del derecho de dar a su marido una o más esposas secundarias o concubinas; el divorcio solamente procedía si ella ofendía a su marido, y era apedreada hasta morir por infidelidad. En Babilonia, en cambio, un esposo podía perdonar el adulterio de su mujer y, en Egipto, su propio juramento de inocencia era suficiente.

Se supone que, alrededor de 2350 a.C., el monarca sumerio Urukagina trató de poner fin a la costumbre de la poliandria, aunque no existe evidencia de que fuera una costumbre generalizada. En Babilonia, no era problema que la mujer tuviera más de un esposo, siempre que no fuera al mismo tiempo. La poligamia fue una costumbre altamente arraigada en el pueblo hebreo. En la primera centuria de la historia judía, el historiador Josefo recuerda que la costumbre del pueblo es tener muchas mujeres al mismo tiempo. Salomón, uno de los reyes más reputados de esa época, tuvo, según las crónicas, 700 mujeres y 300 concubinas. En Egipto, la poligamia fue común durante el tercer milenio, apareciendo gradualmente la monogamia por razones económicas; sin embargo, esto fue suplantado por un sistema de concubinas y esclavas, lo mismo que sucedió en Babilonia. El hombre no tenía más que una esposa al mismo tiempo, pero se hacía acompañar de esposas secundarias y concubinas, en razón de su bolsa y su conciencia. En Babilonia había una ley inusual: si un hombre estaba casado con una



mujer estéril, era responsabilidad de ella habilitarle una sustituta con capacidad de procrear. En las Máximas egipcias escribe Anú: Cásate con una mujer cuando estás joven y que ella te brinde hijos en el mundo. Es sabio tener niños, feliz aquel cuya familia es numerosa.

Este ejemplo general de relaciones, establecidas hace más de 3000 años en el cercano Este, persiste todavía en algunas regiones de Europa, Asia, Africa y América, con algunas variaciones en cuanto a tiempo y lugares.

### Las enfermedades del amor

Muchas personas en la antigüedad aconsejaban a los jóvenes matrimonios sobre las enfermedades de la mujer. Los tratados médicos de la época confirman su existencia. En Mesopotamia, y entre los hebreos, los matrimonios se consuman cuando las hembras tienen entre 11 y 12 años y, en Egipto, conforme con documentos confiables, a una edad muy temprana como los 6 años. Los médicos egipcios, desafortunadamente, no fueron muy rigurosos en cuanto a la diagnosis de las enfermedades.

El Papiro Kahun, de 1900 a.C., confirma que no distinguían entre los síntomas y la enfermedad. Estudios hechos sobre dichos documentos, demuestran que los médicos egipcios solamente distinguían una pequeña cantidad de dolencias; entre ellas, la mujer egipcia sufría de problemas digestivos y también de irritaciones en los órganos genitales; por ejemplo, irritaciones en los labios de la vagina o posibles ulceraciones. El Papiro también informa acerca de los problemas sexuales masculinos, incluyendo una perenne impotencia. Los médicos identificaban estos pacientes como "incapaces de ejercer sus derechos" y de debilitarse frente a su pareja. Históricamente

se encuentra la "enfermedad de la copulación" que responde, en términos generales, a la gonorrea y absesos en los testículos. No es claro si los egipcios sabían que las enfermedades venéreas eran transmitidas; pero los acadios sí conocían que estos pequeños granos se obtenían de dormir en el lecho con las mujeres.

Los problemas de la concepción merecieron especial estudio, la preñez era una situación común; los médicos egipcios recomendaban poner trigo y semillas de cebada en paños separados y pedir a la mujer poner sobre ella su orina cada día. Si ambas crecían, la mujer estaba preñada y si no, la concepción no era posible. Igualmente si el trigo crecía primero, el nacimiento sería de varón y si era la cebada, sería mujer. En lo que respecta a los hábitos sanitarios, la mujer

babilonia se consideraba "inmunda" durante los 30 días posteriores al nacimiento y requería de un ritual para su limpieza, e igualmente lo era durante su período mensual contaminando todo lo que tocaba, ya fuera el pan o el hombre que se aproximara a ella. Por edicto real, le estaba prohibido acercarse al rey durante esos períodos. Después del mismo, se purificaba

tomando un baño o lavándose las manos, lo que nos produce algunas dudas en relación con su entusiasmo por la higiene diaria. Parece ser que el faraón Ramsés, famoso por la cantidad de hijos que procreó, —más de 170— también se caracterizó por tener su piel llena de granos. Los hebreos, por su parte, eran igualmente adictos a los rituales higiénicos más que a las prácticas sanitarias. Compartían, como sus vecinos, poco entusiasmo por el baño, y la misma actitud mental de creer que, si un hombre tocaba la cama, la silla o las ropas de una mujer en su período mensual, quedaba inmundo durante el día. Las descargas o emisiones de semen en el cuerpo ocasionaban el quedar inmundos durante siete días.

## La impotencia masculina ya se reporta en el antiguo Egipto



### Los símbolos de los pactos

La circuncisión, cuya práctica general en el pueblo hebreo, es considerada como un pacto entre ellos y su Dios, ha sido justificada por razones de higiene y, además, porque nos encontramos con trajes holgados y escasos, que acumulaban arena cerca del prepucio causando irritación y algunos daños. Algunos cambios menores a las vestimentas, se pensó, contribuirían a aliviar este problema. Pero esta operación fue muy común en Egipto y en África, y no fue hecha justamente antes de la adolescencia, un poco tarde si el problema hubiese sido el de la higiene. En los hechos, son ritos de la pubertad puesto que, además de la

operación, iban acompañados por la edad del adolescente, la triunfante exposición de sus atributos masculinos y la remoción de las flácidas hojas de la piel, que le permitían mantener algún encanto masculino frente a las mujeres. No se conoce si la práctica de la circuncisión estaba expandida en la dinastía egipcia. Fuentes

arqueológicas y literarias, restos momificados, pinturas y estatuas de figuras desnudas ofrecen evidencias conflictivas, pero no parece que tuviera una connotación global. Los sacerdotes pudieron ser circuncidados, pero los faraones algunas veces lo fueron y otras no.

Según el geógrafo griego Strabos, los egipcios, además de la circuncisión masculina, practicaron la excisión femenina. Silenciosamente la hacían, y este sistema de circuncisión femenina ha sido practicada con diferentes modalidades: algunas veces el rompimiento del himen virginal en un ritual de defloración, y en otras una completa extirpación del clítoris y los labios vaginales, los tejidos sexuales sensoriales externos. En sus formas extremas esto era doloroso y peligroso, tanto física como

psicológicamente. El propósito de dichas prácticas era eliminar en la mujer todas las áreas que provocaban el placer y el estímulo sexual, impidiendo la promiscuidad. Estas formas de circuncisión se encuentran también entre los Mayas, los Aztecas y los Incas y en algunas tribus de la Polinesia. No fue practicada en Mesopotamia hasta que los hebreos hicieron de ella un artículo de fe. Posiblemente ellos tomaron la idea de los egipcios durante el período del éxodo y los legisladores de Israel trasladaron el período de su práctica de la adolescencia a la infancia, como símbolo del pacto eterno entre el pueblo hebreo y su Dios, convirtiendo así un rito pagano en un indicador de la gracia divina recibida. Esto fue una marca que distinguió al pueblo de Israel de sus vecinos paganos y también tuvo singulares inconvenientes en el vestuario de una sociedad, en donde la exposición indecente era un pecado, pero también fue una marca que permitía reconocerlos cuando estaban en manos de sus enemigos.

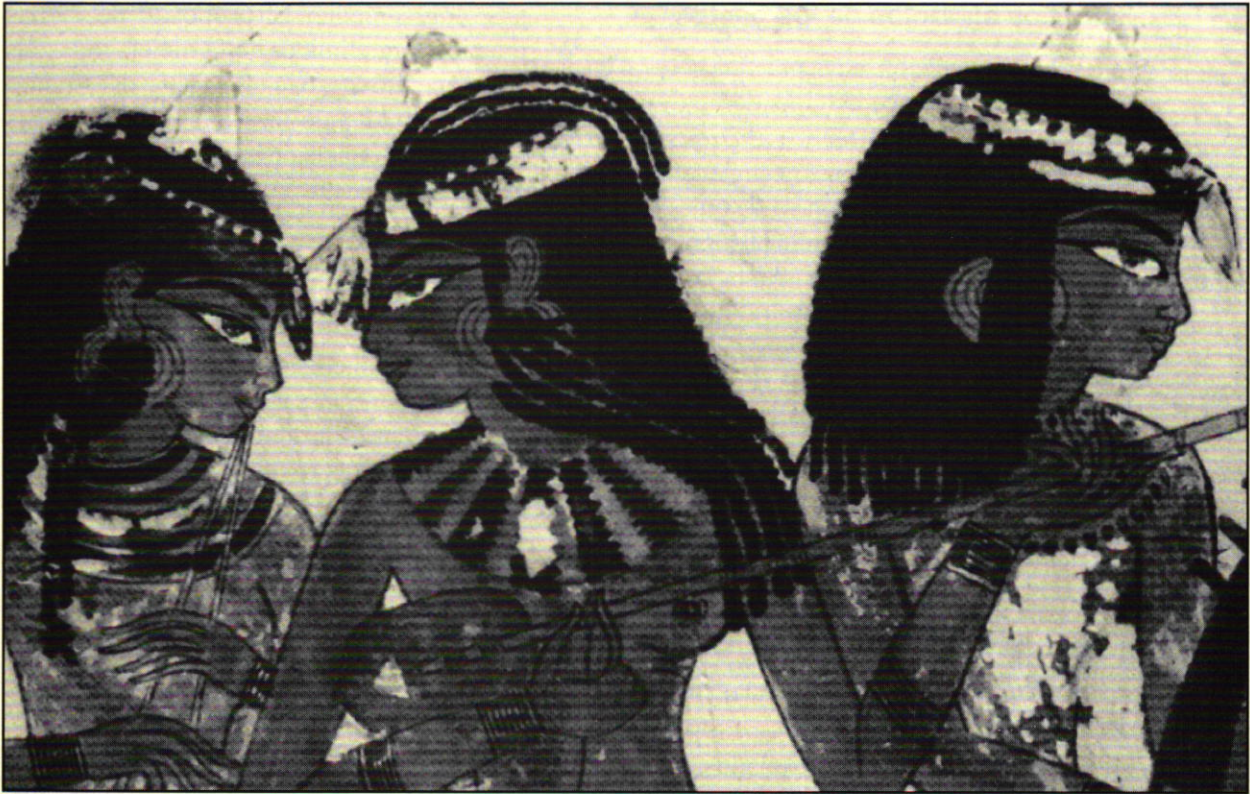
Con toda probabilidad, la circuncisión fue el símbolo del convenio de sangre con su Dios. Este llamó a Abraham y le dijo: Este es mi pacto, el que deberás cuidar, entre Mí y tus descendientes. Será circuncidado todo varón de entre vosotros. Circuncidaréis, pues, la carne de vuestro prepucio, y será por señal del pacto entre Mí y vosotros. (Génesis 17, 9-11).

### La cuestión de la productividad

El pueblo hebreo, en sus primeras etapas, mantuvo una profunda preocupación por sus testículos. En todo el Antiguo Testamento, se prohíbe a la mujer ayudar a su esposo, y el Deuteronomio dice que cuando un hombre lucha contra otro y la esposa de uno de ellos llega a rescatarlo y pone sus manos para sujetarlo en sus partes privadas, entonces ella deberá cortarse la mano (Deuteronomio 25, 11-12). Los asirios también habían legislado sobre esta situación: si una mujer aprieta uno de los testículos de un hombre en una reyerta, uno de sus dedos deberá ser cortado y, si un

**En la  
antigüedad  
se usaron  
variados  
métodos  
anti  
conceptivos**





médico tiene que curarlo y el segundo testículo es afectado o inflamado, o si ella estruja el segundo testículo en la pelea, ambos, el seno o los pezones deben ser arrancados. Pero la ley igualmente castiga los daños a las mujeres embarazadas; el hombre que lucha con una mujer y la perjudica, y como consecuencia la hace abortar, tiene su castigo. El Libro de Éxodos dice: Si algunos riñeren e hiriesen a mujer preñada, y ésta abortare, pero sin haber muerte, será penado conforme a lo que le impusiere el marido de la mujer y juzgaren los árbitros. Mas, si hubiere muerte, entonces pagará vida por vida. (Éxodo 21, 22-23). En Asiria, cualquier hombre que golpee a una mujer embarazada y le produzca, como consecuencia de ello, un aborto es obligado a un duro castigo, una paliza o a meses de trabajos forzados.

El aborto era una ofensa criminal. Para las mujeres asirias la pena era ser empalada sin poder enterrarse; si ella muere del aborto, la misma pena se aplica al cadáver. Sin duda, estos pueblos estaban sumamente preocupados por la preservación de la vida,

especialmente los hebreos. Tanto es así, que el precepto de multiplicarse cobra, en el pueblo hebreo, un alto significado. Josefo, el historiador judío, reconoce que la Ley no aprueba ninguna unión como no sea para la procreación de niños; el resto de uniones está prohibido sin ninguna contemplación.

### La contracepción

El sexo no productivo fue considerado por los hebreos como un anatema; pero cuando este pueblo fue compelido a dispersarse en nuevas tierras, las grandes familias empezaron a considerar la idea de reducir los nacimientos. Por esta época, 300 años a.C., las técnicas contraceptivas tenían una larga y errática historia.

Es hasta la centuria XVII, cuando los científicos descubrieron que el fluido seminal no es precisamente un líquido, sino un medio de suspensión de millones de espermias individuales, y posteriormente que una simple de ellas es necesaria para la fertilización. Los egipcios tenían sus propias ideas y pretendían prevenir el ingreso de semen en la matriz



colocando una esponja absorbente en la vagina o bloqueando la apertura cervical que conecta la vagina con el útero. No están muy claros los métodos y los ingredientes que utilizaban. Por ejemplo, el estiércol de cocodrilo que tenía una textura absorbente y absorbía los jugos seminales. Trescientos años después, algunos documentos sugieren la absorción por medio de una mixtura de hojas de acacia y miel, usada para bloquear la apertura al útero.

Las primeras civilizaciones no tuvieron los elementos necesarios para la utilización de métodos anticonceptivos y, en consecuencia, recurrieron a prácticas mecánicas o clínicas tales como el aborto, el infanticidio, la abstinencia y las prácticas sexuales no reproductivas, entre ellas, la zoofilia, la homosexualidad y probablemente la penetración anal heterosexual. También utilizaron, después del período de concepción, largas jornadas de amamantamiento o el uso de afrodisíacos para evitar o prolongar las descargas seminales. El coitus interruptus llegó más tarde como un sistema gratuito y sencillo, en la medida en que se comprobó que el semen era esencial para la concepción, pero entonces la decisión quedó en las manos de los hombres, aunque era más intensa la ansiedad femenina por evitar los nacimientos.

Para los hebreos, el coitus interruptus tenía una desventaja: la Ley en el Viejo Testamento obligaba al hombre a crecer y multiplicarse y el tamaño de la familia recaía en las precauciones que una mujer podía adoptar. Una personalidad bíblica, que practicó el coitus interruptus en franco desafío a la Tora, fue Onán, quien fue muerto a golpes. Lamentablemente este caso ha tenido indebidas interpretaciones en los últimos tiempos y, además, hay mucha confusión sobre el mismo. Era una antigua costumbre judía que, cuando una mujer se casaba, no solamente contraía matrimonio con su esposo sino también con su familia. Ella tenía que comprar y pagar, en el caso de que su esposo falleciera, por su protección y, si ella aún no había procreado,

la muerte de su esposo era concluyente como si él no hubiera vivido. La solución fue el matrimonio levítico: si el hermano mayor muere sin descendencia, el hermano más joven es el responsable de tomar a la viuda como esposa y criar a su primer hijo como si hubiera sido del hermano fallecido. Onán supuestamente se rebeló. El Génesis, (38, 8-10), expresa: "Entonces Judá dijo a Onán: Llégate a la mujer de tu hermano y despóstate con ella, y levanta descendencia a tu hermano. Y sabiendo Onán que la descendencia no había de ser suya, sucedía que, cuando llegaba a la mujer de su hermano, vertía en tierra por no dar descendencia a su hermano. Y desagradó en ojos de Jehová lo que hacía, y a él también le quitó la vida."

¿Qué era realmente lo que desagradaba al Señor: el coitus interruptus, la masturbación, o rehusarse a obedecer la ley de la tribu de Leví? Hay varios enfoques sobre el problema, algunos sobre la desobediencia de la ley, y otros, que lo hacen recaer sobre una práctica que negaba el objetivo de la concepción.

### El complejo de Edipo

El Libro de Levítico (18, 7-18) dice: "la desnudez de tu madre, no descubrirás; tu madre es, no descubrirás su desnudez." Igual regla se aplica a la desnudez de la mujer de tu padre, de tu hermana, hija de tu padre o de tu madre, de la hija de tu hijo, de la hija de la mujer de tu padre, engendrada por éste, de la hermana de tu padre y de la madre, de tu nuera, de la mujer de tu hermano y, finalmente, "no tomarás mujer juntamente con su hermana, para hacerla su rival, descubriendo su desnudez delante de ella en su vida." Muchas de las actitudes hebreas frente al incesto, se remontan a prehistóricas costumbres influenciadas por los pueblos asirios y babilonios y, en alguna medida, se atribuye a los egipcios la costumbre de las relaciones sexuales entre familiares muy cercanos, por razones de mantener las dinastías reales. De acuerdo con los genetistas modernos, esta clase de alianzas tiende a producir muchas hembras, lo que no era muy bien recibido por el pueblo judío.





Como ejemplo, hay algunos estudios muy científicos, que pretenden determinar las complejidades biológicas de las relaciones sexuales de los faraones. Un importante genetista británico C.D. Darlington, incursiona en la vida de Amenofis IV, quien se rebautizó como Akenaton, el faraón místico, quien, en un hecho histórico único, destruyó el poder político, social y religioso de los sacerdotes de Amón, en Tebas. De acuerdo con este trabajo, Akenaton presenta un retrato médico en el que se dice que padecía de tuberculosis, hiperpituitarismo, hipogonadismo y acromegalia. Su vida emocional no fue muy saludable. Su primera esposa fue su madre Tiy, una fuerte mujer de Nubia, con la que procrearon una hija. Luego desposó a su prima materna Nefertiti y fue padre de tres mujeres. Su tercera y cuarta esposa no tenían con él vínculos sanguíneos y tuvo un hijo de cada matrimonio, siendo el segundo de ellos el joven faraón Tutankamon.

El complejo de Edipo, basado en la inmortal obra de Sófocles, sobre la fuerte tragedia del mito boecio del hombre que desposa a su madre, es el símbolo de un tipo particular de neurosis de fijación hacia los padres, que fue una piedra angular de la teoría psicoanalítica durante los primeros treinta años de la presente centuria. Akenaton no asesinó a su padre, pero existe un fuerte paralelismo en las predicciones oraculares, el casamiento con la madre, la deposición del trono por su hijo y su propio exilio.

El papel de la mujer en las primeras civilizaciones no parece ser muy favorable; su papel como procreadora de hijos, hombres fuertes y saludables, tanto para la defensa de la aldea como para los trabajos de subsistencia de la especie, no era suficiente para definirle una posición privilegiada en la sociedad. Todo lo contrario, asume la responsabilidad del hogar, de su administración y su sacrificio es necesario para que el hombre, el que con los griegos llega a constituir el "pater familias", tenga un ambiente cómodo y adecuado. Hay algún autor que sostiene que el hombre, al apoderarse de la tierra, se apropió también de la mujer, como instrumento de trabajo y también como garantía de la perpetuación de su descendencia, que serían los futuros propietarios de su herencia. Aparecen entonces valoraciones hacia la virginidad como condición, sine qua non, que tendía a garantizar la legitimidad de la progenie; sin ella, el marido no tenía la confianza de que sus bienes se trasladaran hacia sus herederos sanguíneos. Muchos de estos tabúes son transmitidos culturalmente por generaciones hasta nuestros días, en donde la mujer se ha visto obligada a replantear patrones de convivencia social. Las religiones han sido un valladar de ignorancias y fanatismo en este tema y hay, en pleno siglo XX, sociedades en algunos países que relegan el papel de la mujer a un nivel secundario y, a veces, al extremo de la esclavitud y la animalidad. Lo importante en la sociedad presente es la revalidación de los papeles de los integrantes de la misma, especialmente en la calidad que enaltece el valor de la vida humana. No cabe duda de que los países occidentales han avanzado mucho en este sentido, especialmente a medida que el papel de la mujer se potencializa y se valora. ◼





## LA SUPERVISION FINANCIERA

### Una aproximación a la realidad

Por: Rafael Rodríguez Loucel

57

*El papel de las instituciones de supervisión financiera en el país se ha visto seriamente cuestionado a raíz de operaciones fraudulentas en algunas empresas del sistema. El autor pretende identificar algunos debilidades que imposibilitan al sistema de control financiero para cumplir con su función.*

Licenciado en Economía de la Universidad de El Salvador. Posee una Maestría en Economía de la Universidad de Yale. Actualmente Director del Instituto de Estudios Sociales y Director de Maestrías de la UTEC

**L**os intermediarios financieros son lo que el término sugiere “mediadores”, entre aquellos que no teniendo otra opción de obtener provecho de la tenencia de liquidez (dinero), en un negocio o en una inversión (compra de acciones o bonos), deciden que otros lo hagan por ellos. Los banqueros y administradores de compañías de seguros, financieras, etc., son personas que sirven de objeto de confianza de parte del público ahorrante, independientemente del origen de los fondos y de las ventanillas en que se coloquen: cuentas de ahorro, depósitos a plazo y a la vista, pólizas de seguro, fondos de pensiones, inversiones en títulos de valores.

Un denominador común entre ellos es que asumen un riesgo de bajo rendimiento, pero supuestamente también de menor magnitud.

¿Qué requieren estas personas, sin importar el estrato social al que pertenezcan

y del monto del dinero de que se trate? Primero. Rendimiento y un seguro retorno de su dinero. Segundo. Buscan seguridad, una pensión digna, una garantía a futuro, una transparencia de información, buena fe y profesionalismo.

Las empresas financieras cuentan con auditores internos y externos, cuyos servicios profesionales son financiados por las entidades intermediarias, cuidando los intereses de quienes los contrataron, o sea los propietarios. Están al cuidado de la solvencia y de la buena marcha del negocio, pero en función del cumplimiento de atribuciones en forma eficaz por compromiso con sus contratantes. ¿Quién vela por la seguridad de

**¿Quién vela por la seguridad de los depositantes que aportan el mayor porcentaje de los recursos a los Bancos?**

quienes han aportado el mayor porcentaje de los recursos, que luego se colocan como préstamos a otras personas a tasas de interés menores, que lo que pagan a quienes confiaron sus fondos? En el ámbito mundial, esta tarea



Foto: Yuri Cortéz



se asigna a terceros, llamándoseles supervisores o superintendentes, quienes también buscan proteger a los entes fiscalizados, dándole seguimiento a la situación de solvencia, a través de indicadores idóneos. El fin ulterior, en este caso, es el interés público de los diversos ahorrantes, que buscan seguridad y un razonable rendimiento para los fondos que han acumulado con el tiempo.

La asignación de fondos, a través del crédito, es la variable estratégica, que tiene que ser objeto de minucioso análisis para mantener una diversificación de riesgos y evitar la concentración de los fondos, por medio de créditos relacionados, o sea el concedido a empresas vinculadas por nexos familiares o capital accionario común en diversas ramas de la actividad económica, que generalmente son conocidos como grupos financieros. Los entes fiscalizadores, en el contexto de un mundo económico globalizado, no perciben oportunamente

### **La publicación de los Estados Financieros tienen la desventaja que a la mayoría de ahorrantes no les dice nada**

con información transparente, no sólo puede contribuir a una baja capitalización empresarial, sino que también puede incrementar el riesgo sistémico que se posibilita, cuando se asignan grandes volúmenes de crédito basándose en la confianza y en la garantía personal, a uno o pocos clientes y grupos empresariales.

Es por estas circunstancias y otras anomalías que escapan al control del ente supervisor, que se requiere de una fiscalización integral. Jacques Trigo, Superintendente de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia, afirmaba aquí en San Salvador, en un reciente

cuando las empresas relacionadas reciben financiamiento directo de la banca internacional, lo que los puede conducir a sobreendeudamientos, con los consiguientes efectos negativos en las carteras de los intermediarios financieros.

La concentración de los recursos captados en pocas empresas no bancarias, las cuales a su vez no cuentan



evento “Es importante mencionar que los Supervisores de muchos países de la región, no estamos facultados a inspeccionarlo todo como sería deseable. El ejemplo más patente es el de los bancos “offshore” a los que tienen acceso muchos grupos financieros, que no solamente representan escudos fiscales o monetarios, sino también maquillaje de solvencia y diversificación de riesgos”.

Volviendo a las necesidades de una transparencia, existen varias formas de información que los organismos supervisores pudieran dar a conocer a través de publicaciones más específicas y de mejor orientación para el usuario del Sistema Financiero.

Primero. La simple publicación de los Estados financieros tiene la desventaja de que, a la mayoría de ahorrantes, estos no les dicen nada. Segundo. Indicadores financieros idóneos convenientes, conocidos por “indicadores de alerta”. Tercero. Lista de las instituciones que, por facultad de la Ley, puedan operar como intermediarios financieros con una forma de transparencia absoluta y que consistiría en dar a conocer aquellas instituciones que, por su grado de iliquidez o por su insolvencia, ya no deben operar como intermediarias financieras. Desde luego, esta última acción sería extrema, por cuanto crearía una corrida de los depósitos a cortísimo plazo. Sin embargo, sin llegar a extremos, lo que es necesario es un mayor grado de transparencia para protección del consumidor, con el objetivo ulterior de que la regulación sea, sobre todo, en beneficio de los pequeños depositantes, ya que generalmente los grandes depositantes, en una forma directa o indirecta, están en condición de conocer en forma oportuna la fortaleza y solvencia de una entidad financiera.

Los Organismos de Supervisión, para lograr ser más eficaces en un sistema financiero cada día más diversificado y moderno, requieren de mecanismos, términos, métodos avanzados de evaluación

Foto: Yuri Cortéz



de riesgos (como carpetas de portafolio), personal más calificado. Los cuales, transcurrida la evaluación, deben o pueden gradualmente apegarse a las normas actuales de Basilea.

Los requisitos de capital de las Instituciones Financieras podrían ser mínimos pero variables, en proporción con el volumen de los depósitos y la magnitud de las operaciones de crédito. Su monto deberá determinarse por una evaluación integral de los riesgos, utilizando mecanismos básicos de evaluación innovadores o actualizados, que la modernización de los Sistemas de Informática permite.

También los organismos supervisores deberán tener las facultades para exigir oportunamente niveles de capitalización mayor, para aquellos bancos que presentan índices de mora altos en sus carteras de crédito ya que, en la práctica, a veces los bancos con problemas optan por aumentar los márgenes de intermediación comprometiendo la solvencia a futuro de los mismos.

Siguiendo con el tema de la transparencia, la amplitud de las mismas se vuelve una herramienta de fortalecimiento de una supervisión financiera. Por ejemplo el mayor acceso que los organismos de supervisión puedan tener a las transacciones específicas que están detrás de los grandes números y que figuran en los estados financieros, permitirá a la Superintendencia traspasar información más veraz y más oportuna al usuario del sistema. En las circunstancias actuales, la situación de la contabilidad, como mecanismo básico de transparencia es en El Salvador, definitivamente incipiente.



La globalización de las economías permite: una mayor accesibilidad al financiamiento externo, alianzas estratégicas, la internacionalización de los mercados y los avances en la tecnología de comunicaciones y computación, circunstancias que hacen necesario diseñar mecanismos de supervisión consolidados. Otros aspectos, que se hace necesario reafinar, son los mecanismos operativos que permiten que la fiscalización tienda a ser más preventiva, en lugar de la característica presente, que es de orden correctivo. Por otra parte, es cada vez más necesario definir, cuando se habla de autonomía del organismo supervisor, precisar el papel que jugará el superintendente; es decir, si sus decisiones serán unilaterales, como son en la gran mayoría de los países, en los cuales no existen Consejos Directivos.

En casi todos los países, la supervisión consolidada opera a través de los comités integrados por los superintendentes (de bancos y financieras, de seguros de valores y de pensiones) y dos altos funcionarios del gabinete económico, que bien podrían ser el Viceministro de Hacienda y el Vicepresidente del Banco Central de Reserva. Existe una tendencia en países como Chile y Bolivia, entre otros, a orientar la supervisión hacia la autorregulación y que la superintendencia opere en forma complementaria, en aquellos casos en que se vea amenazada la credibilidad de una institución en particular y/o del sistema financiero en general.

Dentro de este contexto, resulta necesario también definir el papel que deben jugar los auditores internos y externos frente a la Administración, el Directorio, la Asamblea de Accionistas y ante el organismo de fiscalización. Dentro de un Sistema de Autorregulación, debería constituirse en auténticos auxiliares de una supervisión eficaz con responsabilidades, no sólo de quienes los contrataron, sino también ante los usuarios de todo el Sistema Financiero, lo cual permitiría un mecanismo único o integrado de regulación de los

mercados financieros y una supervisión eficaz, en un contexto diversificado de riesgos asumidos por los entes financieros.

Una nota final es la conveniencia de revisar el procedimiento de nombramiento del superintendente. Una idea muy personal (podrán existir otras), es la siguiente: que la Asamblea Legislativa proponga una terna al Presidente de la República, para que éste escoja a la persona idónea y la proponga al Gabinete Económico o al Consejo de Ministros, quien lo nombra y sólo podrá ser removido por causa justificada y probatoria por la Corte Suprema de Justicia, con el derecho de que el afectado sea previamente escuchado en legítima defensa. ■



# REDUCCION DEL IVA, ILUSION O REALIDAD

Por: Roberto Viera

61

**L**a propuesta de Reforma Tributaria presentada por el Frente "Farabundo Martí" para la Liberación Nacional (FMLN), consiste en: a) reducción del IVA del 13% al 10%; b) incremento al arancel de importación para bienes de consumo; c) establecimiento de arancel uniforme del 12% para bienes intermedios; d) mantenimiento de arancel cero para bienes de capital y materias primas; e) eliminación del régimen tributario especial para el sistema financiero; f) ahorro por la no devolución de tres puntos menos a exportadores; g) la introducción de medidas que incentiven el pago del IVA.

Al presentar esta propuesta, el FMLN está cumpliendo con un compromiso electoral; pero, más allá de ello, se debe estudiar su factibilidad y el impacto real que estas medidas causarían en las finanzas públicas y otros sectores.

No se discute el impacto negativo que causó en la ciudadanía y en el sector productivo del país, la aprobación e implementación del incremento del 3% al IVA en julio de 1995, así como en la tasa de crecimiento de la economía, la cual bajó del 6.4% en 1995 al 2.1% en 1996.

## Impacto de la reforma

Los ingresos efectivos, generados por el IVA

## La rebaja del IVA produciría un efecto inmediato en la disminución de los ingresos tributarios del Gobierno

para 1998,<sup>1</sup> se calculan en ¢6,602 millones, cifra inferior a lo presupuestado que fue de ¢6,855 millones. Hay que tener en cuenta, que los ingresos del IVA representan el 55.9% del total de los ingresos tributarios efectivos para el presente año, lo cual establece una relación de dependencia muy fuerte entre gasto público y recaudación del IVA, además, hay que tener en cuenta que los ingresos por utilidades de empresas estatales disminuyen de ¢ 590.8 millones en 1997 a ¢178.5 millones en el 98, y que el déficit con donaciones para el presente año se estima en ¢2,370.7 millones; por lo tanto, el financiamiento del gasto público con ingresos propios se presenta más difícil cada día.

Para 1999, el Gobierno espera obtener ¢7,359.1 millones en concepto de IVA; si a esto le reducimos los tres puntos propuestos, los ingresos se reducirán en más de ¢1,600 millones, lo cual ocasionaría un impacto perjudicial muy significativo en los programas gubernamentales.

La rebaja del IVA produciría un efecto inmediato en la disminución de los ingresos tributarios del Gobierno; las medidas compensatorias propuestas no se comportarán de la misma manera, ya que éstas necesitan plazos de tiempo más prolongados para que den efecto y su comportamiento depende de otras variables.

*Ingeniero Industrial, con Maestría en Administración de Empresas, Catedrático de la UTEC*



Consumo	IVA 13%	PAGO ACTUAL	Menos 3%	NUEVO PAGO
¢ 200.00	¢ 26.00	¢ 226.00	¢ 6.00	¢ 220.00
¢ 300.00	¢ 39.00	¢ 339.00	¢ 9.00	¢ 330.00
¢ 400.00	¢ 52.00	¢ 452.00	¢ 12.00	¢ 440.00
¢ 500.00	¢ 65.00	¢ 565.00	¢ 15.00	¢ 550.00
¢ 1,000.00	¢ 130.00	¢ 1,130.00	¢ 30.00	¢ 1,100.00

Por otra parte, la expectativa que se puede crear acerca de la reducción de precios en los productos afectados por el IVA, no pasa de ser un espejismo. En la práctica, los precios no disminuirán sensitivamente. Tomemos como ejemplo un caso de los servicios que actualmente son afectados con el IVA; el consumo de energía eléctrica, y veamos en la siguiente tabla cómo se aplicaría con la reducción propuesta.

El problema de la elusión bancaria se pretende eliminar con reformas al régimen tributario y financiero, así como con la

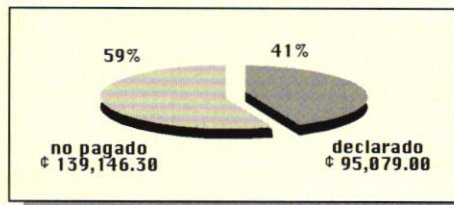
supresión de los mecanismos de evasión fiscal por medio de deducciones; es decir, terminar con los privilegios de que actualmente goza el sector de mayor rentabilidad y crecimiento económico.

Las estimaciones que el FMLN hace sobre las cantidades de ingresos, que el Gobierno ha dejado de percibir del sistema financiero por estos privilegios, están cerca de los ¢ 118 millones anuales aproximadamente, pero esta proyección no es muy coherente con la información proporcionada por la Superintendencia del Sistema

1996 (miles de colones)

Institución	Utilidades antes de impuestos	Renta 25%	Declarado	No pagado
AGRICOLA	¢ 212,705.0	¢ 53,176.00	¢ 21,131.00	¢ 32,045.30
CUSCATLAN	¢ 210,522.0	¢ 52,630.00	¢ 28,939.00	¢ 23,691.50
SALVADORENO	¢ 137,934.00	¢ 34,483.50	¢ 15,683.00	¢ 18,800.50
DE COMERCIO	¢ 62,566.00	¢ 15,641.50	¢ 4,075.00	¢ 11,566.50
DESARROLLO	¢ 50,510.00	¢ 12,627.50	¢ 669.00	¢ 11,958.50
BANCASA	¢ 51,284.00	¢ 12,821.00	¢ 6,054.00	¢ 6,767.00
AHOROMET	¢ 36,474.00	¢ 9,118.50	¢ 548.00	¢ 8,570.50
HIPOTECARIO	¢ 4,871.00	¢ 1,217.80	¢ -----	¢ 1,217.80
MULTIVALORES	¢ 13,014.00	¢ 3,253.50	¢ 579.00	¢ 2,674.50
UNIBANCO	¢ 13,729.00	¢ 3,432.30	¢ 1,591.00	¢ 1,841.30
BANCORP	¢ 3,855.00	¢ 963.80	¢ 81.00	¢ 882.28
CITIBANK	¢ 13,819.00	¢ 3,454.80	¢ -----	¢ 3,454.80
CAPITAL	¢ 6,320.00	¢ 1,580.00	¢ 470.00	¢ 1,110.00
PROMERICA	¢ (328.00)	¢ -----	¢ -----	¢ -----
CREDISA	¢ 50,175.00	¢ 12,543.80	¢ 5,147.00	¢ 7,396.8
FOMENTO AGRO.	¢ 13,464.00	¢ 3,366.00	¢ 2,903.00	¢ 463.00
UTILIDADES BANCOS	¢ 881,242.0	¢ 220,310.50	¢ 87,870.00	¢ 132,440.50
ATLACATL	¢ 27,154.00	¢ 6,788.50	¢ 1,970.00	¢ 4,818.50
CALPIA	¢ 10,437.00	¢ 2,609.30	¢ 2,741.00	¢ (131.80)
FICSA	¢ 17,557.00	¢ 4,389.30	¢ 2,498.00	¢ 1,891.30
FINCOMER	¢ 511.00	¢ 127.80	¢ 0.00	¢ 127.80
UTIL. FINANCIERAS	¢ 55,659.00	¢ 13,914.80	¢ 7,209.00	¢ 6,705.80
GRAN TOTAL.	¢ 936,901.00	¢ 234,225.30	¢ 95,079.00	¢ 139,146.30

Elusión bancaria 1996

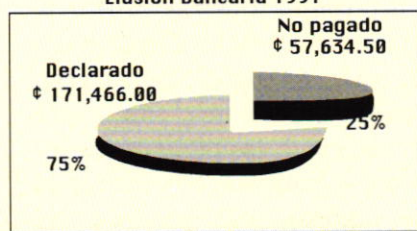




## 1997 (miles de colones)

Institución	Utilidades antes de impuestos	Renta 25%	Declarado	No pagado
AGRICOLA	¢ 245,165.0	¢ 61,291.30	¢ 49,159.00	¢ 12,132.30
CUSCATLAN	¢ 169,067.0	¢ 42,266.80	¢ 28,622.00	¢ 13,644.80
SALVADORENO	¢ 137,085.00	¢ 34,271.30	¢ 27,158.00	¢ 7,113.30
DE COMERCIO	¢ 83,676.00	¢ 20,919.00	¢ 19,137.00	¢ 1,782.00
DESARROLLO	¢ 70,560.00	¢ 17,640.00	¢ 12,889.00	¢ 4,751.00
BANCASA	¢ 51,690.00	¢ 12,922.50	¢ 10,479.00	¢ 2,443.50
AHOROMET	¢ 43,883.00	¢ 10,970.80	¢ 8,130.00	¢ 2,840.80
HIPOTECARIO	¢ 11,501.00	¢ 2,875.30	¢ 327.00	¢ 2,548.30
MULTIVALORES	¢ 12,812.00	¢ 3,203.00	¢ 1,372.00	¢ 1,831.00
UNIBANCO	¢ 5,475.00	¢ 1,368.80	¢ 418.00	¢ 950.80
BANCORP	¢ (1,709.00)	¢ -----	¢ -----	¢ -----
CITIBANK	¢ 15,975.00	¢ 3,993.80	¢ -----	¢ 3,993.80
CAPITAL	¢ (13,988.00)	¢ -----	¢ -----	¢ -----
PROMERICA	¢ (738.00)	¢ -----	¢ -----	¢ -----
CREDISA	¢ 20,702.00	¢ 5,175.50	¢ 3,003.00	¢ 2,172.50
FOMENTO AGRO.	¢ (232,652.00)	¢ -----	¢ -----	¢ -----
UTILIDADES BANCOS	¢ 887,591.00	¢ 216,897.80	¢ 160,694.00	¢ 56,203.80
ATLACATL	¢ 20,450.00	¢ 5,112.50	¢ 4,383.00	¢ 729.50
CALPIA	¢ 12,828.00	¢ 3,207.00	¢ 3,462.00	¢ (255.00)
FICSA	¢ 15,533.00	¢ 3,883.30	¢ 2,927.00	¢ 956.30
FINCOMER	¢ (1,359.00)	¢ -----	¢ 0.00	¢ -----
UTIL. FINANCIERAS	¢ 48,811.00	¢ 12,202.80	¢ 10,772.00	¢ 1,430.80
GRAN TOTAL.	¢ 916,402.00	¢ 229,100.50	¢ 171,466.00	¢ 57,634.50

Elusión bancaria 1997



Financiero, a través de los Balances Generales y de los indicadores financieros de las instituciones del sistema.

En los dos últimos años, podemos ver que el impacto negativo en la recaudación del impuesto sobre la renta aplicado al sistema financiero, ha tenido un comportamiento declinante.

Tomando como punto de partida las utilidades antes de impuestos, una vez deducidas las reservas de saneamiento y castigos para los diferentes bancos y financieras, podemos ver el comportamiento seguido en los años de 1996 y 1997,<sup>2</sup> en lo relativo a la elusión bancaria, en las siguientes tablas.

Independientemente del comportamiento señalado, la eliminación de los mecanismos legales, que le permiten al sector financiero pagar menos del 25% en el impuesto sobre la renta, se debieran aprobar como una medida de sana política fiscal y al

margen de la aprobación o no de la disminución del IVA.

Las medidas relativas a la aplicación de incentivos para incrementar la recaudación del IVA y ejercer un mejor control sobre la misma, así como la implementación de un sistema de lotería para consumidores finales, que cuenten con la copia de la factura del IVA y la lotería para micro y pequeños empresarios, son medidas adecuadas que se pueden implementar sin mayor oposición y conflictos.

La propuesta de subir aranceles a ciertos bienes de consumo, si bien busca el incremento de ingresos al Estado, afectaría a los sectores comerciales y éstos indiscutiblemente presionarían por evitar que la medida se dé; además, esta medida podría provocar reacciones negativas de los gobiernos centroamericanos, con medidas de reciprocidad arancelaria que afectarían las exportaciones de nuestros productos, y por



otra parte, potenciarían la triangulación. Vista desde otro ángulo, sería positiva para el sector industrial al darle protección a la producción de bienes de consumo, con lo cual se estimularía el consumo de éstos.

La propuesta de rebajar los impuestos resulta agradable para la población en cualquier parte del mundo; pero, en nuestro caso, disminuir los ingresos del Estado significa afectar los servicios públicos o incrementar impuestos de otra naturaleza.

Antes de pensar en estas alternativas, sería más adecuado y conveniente implementar medidas efectivas para disminuir la evasión fiscal y, de esta manera, hacer llegar más recursos al Estado. El combate frontal a la cultura de la evasión fiscal es un reto, que puede generar acuerdo entre las diferentes fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa.

Por otra parte, si la oposición real gana las próximas elecciones, no sería conveniente disminuir los ingresos del futuro Gobierno; al contrario, éste necesitará de mayores ingresos para satisfacer las demandas ciudadanas sobre todo en el área social y de infraestructura. ■

---

<sup>1</sup> Dirección General del Presupuesto, Ministerio de Hacienda. *Política Presupuestaria para 1999*.

<sup>2</sup> Tomado de *Estados e indicadores financieros 1996-1997*, Superintendencia del Sistema Financiero y proyecciones propias.





## LA DELINCUENCIA EN EL SALVADOR

Por: Carlos Reynaldo López Nuila

65

*Ante el incremento de la delincuencia las soluciones siempre se orientaron a más policías, a más vigilancia, a más leyes, a más penas...De acuerdo con el autor, la solución a la creciente complejidad de la delincuencia pasa necesariamente por la aprobación de una política criminal, cuya base debe ser una efectiva y dilatada política social.*

**T**odos los días se suceden innumerales delitos en el país y, hasta ahora, lo único que se ha hecho es llevar el recuento estadístico de los hechos así tipificados, sin que se haga nada por determinar sus causas o motivaciones para su debido tratamiento y, lo que es peor, sin que se dimensionen los alcances del perjuicio personal o del daño social que tales conductas producen a la sociedad.

Más allá de la suposición inicial del delincuente poseído por el mal, el delito era, para los clásicos, un hecho natural producto de la libre voluntad del sujeto infractor; en cambio, para los positivistas, el delito se originaba en factores de orden atávico o ambiental, que estaban más allá del libre albedrío del delincuente. Más tarde se trató de explicar el delito como producto de desviaciones psicológicas y, más adelante, se le consideró como una reacción social del individuo frente a la riqueza, la cultura, el grupo familiar y hasta contra el sistema político y económico de cada sociedad. A

**La familia,  
como  
institución  
primaria de la  
sociedad ha  
perdido su  
protagonismo**

pesar de las explicaciones de las diferentes teorías criminológicas, no podemos ignorar que la delincuencia, en su mayoría, viste harapos y tiene diferentes caras de hambre.

Sería impropio afirmar que El Salvador, desde siempre, fue una sociedad tranquila y pacífica. En el ámbito rural y en las áreas marginales de pueblos y ciudades, el consumo de aguardiente clandestino y legal y los altos índices de analfabetismo y pobreza, propiciaron el desarrollo de una cultura machista y violenta que sólo fue posible controlar, ante la disminuida eficacia de los tipos primarios de control social, con la presencia de los tipos secundarios, como los cuerpos policiales y paramilitares, que ejercían una vigilancia muy inmediata, restringiendo oportunidades para el desarrollo de conductas antisociales. A pesar de que los índices policiales de épocas pretéritas, no son alarmantes ni tienen los niveles del presente, la delincuencia fue una preocupación permanente de las autoridades gubernamentales, a tal grado

Licenciado en  
Derecho de la  
Universidad  
Complutense de  
Madrid.  
Maestría en  
Educación  
Universitaria.  
Catedrático de  
Criminología.  
Vicepresidente  
de la UTEC





Foto: Yuri Cortéz

que, en el período presidencial del Coronel José María Lemus (1956-1960), se dispuso premiar a los pueblos que, durante el año, reportaran el menor número de hechos delictivos, habiendo obtenido tal distinción, en 1960, los pueblos de San Antonio Pajonal, en Santa Ana y Nueva Esparta y Concepción de Oriente, en La Unión.

No obstante esa recurrencia delictual, el ambiente de seguridad y tranquilidad era notoriamente superior al de la actualidad. El cuadro de hechos delictivos era bastante diferente en su naturaleza y en su repitencia. Los delitos contra el patrimonio siempre fueron los de mayor frecuencia, seguidos por el de lesiones y homicidios. El delito de violación casi puede calificarse de inexistente.

Ante el incremento de la delincuencia, las soluciones siempre se orientaron a más policía, a más vigilancia, a más leyes, a más penas. A ninguno de los gobiernos de épocas

lejanas ni cercanas se le ocurrió enfrentar los desafíos de la conducta delictiva con una política criminal, que fuera capaz de realizar un diagnóstico básico para definir los alcances preventivos y represivos de un plan de gobierno antidelinquencial. Ni siquiera los gobiernos contemporáneos, que se embarcaron en una reforma a la normativa penal, optaron por considerar los aspectos preventivos del delito para privilegiar la labor educadora, orientadora y correctiva del niño y del adolescente, en la familia, en la iglesia, en la escuela, en los clubes deportivos, en los centros de formación para las artes y oficios, en los grupos y asociaciones juveniles, etc. Por otra parte, si bien se han humanizado las leyes penales con benevolentes medidas sustitutivas y con una ley penitenciaria, que retoma el principio constitucional de la readaptación del infractor, debe señalarse, que ni adentro ni afuera de los centros de reclusión, existen las voluntades y se tienen los medios adecuados para materializar un generalizado y aceptado proceso de resocialización de los delincuentes.

La multiplicación demográfica, la migración hacia las ciudades, la escasez de oportunidades de empleo y superación, los crecientes niveles de insatisfacción humana, a partir de una fuerte presión del consumo de bienes; la falta de incentivos para el desarrollo del sector agrícola, principal empleador de mano de obra no calificada, la transculturización con su fuerte matiz de drogas y pandillerismo, incrementan las posibilidades, a los ya tradicionales factores criminógenos de nuestra realidad sociológica, ampliándose las frustraciones y necesidades humanas, las cuales, tarde o temprano, desembocan en el acto criminal que las mismas autoridades apresuradamente etiquetan como delito. A esto debe sumarse el hecho de que, conductas delictivas casi desconocidas o de manifestación poco frecuentes, como los asaltos en carreteras y caminos, los secuestros y extorsiones, el robo de automóviles a punta de pistola y otros más, emergen como prácticas delictivas





Foto: Yuri Cortéz

cotidianas, después de usarse como medios clandestinos de la lucha insurreccional. Debe agregarse, además, que nuevos y peligrosos delitos han surgido en los últimos tiempos. El terrorismo demencial del fundamentalismo religioso ha sustituido al terrorismo ideológico, con su elevada carga de irracionalidad e incertidumbre. El narcotráfico puede catalogarse como una conspiración internacional de alto riesgo, que viola los límites territoriales, corrompe a la juventud y corroe la moral de autoridades y jueces. El lavado del dinero obtenido de estos delitos y de otros como el tráfico de armas, la migración clandestina, la trata de blancas, la corrupción en los gobiernos y los delitos de cuello blanco, debilitan la estructura social y abre posibilidades al cohecho y a la consiguiente impunidad de autores y cómplices. Otros delitos como el ecológico, el cibernético, la manipulación genética, etc., ponen de manifiesto la perversa aplicación de la tecnología en favor del delito, evidenciando, por una parte, la falta de voluntad política de los funcionarios llamados a cumplir la ley y, por otra, la falta de capacidad profesional de las instituciones responsables

de su persecución. Como un preocupante corolario a la reseña anterior, debe recordarse la presencia creciente del delito organizado que, gracias al recurso económico que maneja, dispone de protección legal, mediante oscuras influencias políticas y hasta de una conveniente complicidad gubernamental o policial, que asegura una irritante impunidad. Pero la gravedad de la delincuencia no se agota en estos extremos. La edad delincencial se está reduciendo a niveles infantiles y la comisión del delito no sólo aumenta sino que se tecnifica, en grado sumo, superando las posibilidades de su manejo y control.

La familia, como institución primaria de la sociedad, ha perdido su protagonismo en la formación básica del niño y del adolescente, permitiendo que otras influencias, no siempre las mejores, se constituyan en guía del desarrollo del hombre futuro. El afán por suplir las necesidades alimentarias y de bienes de consumo requieren, con frecuencia, el empleo de ambos padres y hasta de los hijos, con lo que la escuela del hogar pierde presencia y eficacia en la socialización del futuro ciudadano. Esta situación se agrava en muchos casos, debido



a los hogares desintegrados, con madres solteras que deben alimentar y educar a familias numerosas. Con frecuencia se delega en la escuela y colegios la responsabilidad de la educación formal, sin pensar que estos centros de estudios, ya se encuentran desbordados por el elevado número de alumnos que atienden y por consiguiente, se ven forzados a atender una elevada población escolar en un grupo matutino y otro vespertino, con lo que la formación educativa, de por sí deficiente, se ha reducido a la mitad, ampliándose los períodos de inactividad y dejando en libertad a los estudiantes para cubrir con otra clase de aprendizaje su tiempo ocioso. Esta realidad puede revestir caracteres más

**Si la familia  
pierde la  
cohesión se  
pierde la  
posibilidad de  
realización  
individual**

críticos, cuando la madre no tiene la capacidad de educar correctamente a sus hijos, o bien, cuando los niños o jóvenes no asisten a la escuela por falta de interés, pereza o simplemente por indolencia familiar. En este caso, ante la ausencia, aunque sea deficiente, de un proceso educativo formal, el adolescente asimila conoci-

mientos y habilidades, a partir de las vivencias que experimenta en los sitios que frecuenta y de la misma calle donde juega; vivencias que no siempre son las más indicadas y convenientes. Su vida transcurre en zonas alejadas del control familiar, sin servicios básicos de recreación ni control; lugares en los cuales son frecuentes los vicios como la droga, el alcoholismo, la prostitución, la vagancia, el pandillerismo. En estos lugares, las actitudes que predominan son la audacia, la violencia, la mentira, el engaño, muy diferentes e incluso contradictorios con relación a aquellos valores, que deben predominar en todo hogar bien estructurado y, por supuesto, en cualquier escuela o colegio. Se ha señalado que el tiempo de formación escolar es, a lo sumo, de cuatro horas por día y con suerte

de 20 horas por semana, muy por debajo de las 40 horas de clases semanales de hace algunos años; jornada educativa que todavía es cumplida en muchos países del mundo, especialmente de los denominados desarrollados. Debe mencionarse, además, que no siempre los mentores reúnen las exigencias de vocación, responsabilidad y capacitación. Con frecuencia, el maestro no asiste regularmente a la escuela rural y, en otros casos, no tiene los conocimientos o no dispone de los medios didácticos y recursos pedagógicos que debe aplicar al correspondiente programa. Cuando la escuela pierde la oportunidad de orientar, estimular y desarrollar conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas, a partir de las características propias de cada ser humano, la formación de éste toma un rumbo diferente y se sitúa en el nivel del aprendizaje imitativo o de contagio, llevando a su conciencia intelectual y emocional aquello que ve y oye en el ambiente, en el cual desenvuelve su vida cotidiana, ubicándose entonces en situación de riesgo social. Allí se confunden los niños que trabajan y los abandonados, con los niños huelepega, niños alcohólicos, niños mendigos, niños en prostitución y niños pandilleros. En estos ambientes, la fuerza de las circunstancias empuja al niño y al joven a una interacción continua de orden negativo, que progresivamente degrada al ser humano quien debe afrontar inexorablemente esa dura y peligrosa realidad.

Cuando la familia pierde la cohesión fundada en el amor, en el respeto y en la solidaridad, se torna casi imposible la realización plena del individuo y, con ello, se pierde la oportunidad de desarrollar un sentimiento colectivo de pertenencia, ayuda y apoyo; mas por el contrario, emerge el egoísmo y la ambición individual como expresión necesaria y excluyente de supervivencia. Cuando la familia no ejerce sus responsabilidades educativas, los hijos no logran interiorizar y descubrir valores propios del grupo familiar como la integridad, la seguridad, la honradez, el diálogo, la obediencia, la autoestima, el espíritu de



trabajo y de superación. Cuando la escuela no colabora en el proceso formador de la persona en situación de aprendizaje, el ser humano pierde contacto con valores muy propios de esa edad y de esa institución, como la perseverancia, la comunicación, el trabajo en equipo, el estudio, el respeto, la prudencia, la observancia de la ley, etc. Cuando los otros medios primarios de control social (iglesia, centros de artes y oficios, equipos deportivos, clubes recreativos, asociaciones etc.) no concurren a complementar o reforzar el proceso educativo del joven en formación, no se estimulan otros valores como la fe, la cooperación, la generosidad, la clemencia,

**La pobreza  
es difícil de  
remediar, pero  
al menos  
pueden  
resolverse el  
desempleo y el  
analfabetismo**

la justicia. El mismo servicio militar puede contribuir al desarrollo de otros valores como el esfuerzo, la lealtad, el patriotismo, la disciplina, etc. También los centros de trabajo inculcan y demandan la observancia de otras cualidades como la puntualidad, la dedicación, la responsabilidad, el compartir, el ayudar, el

reconocimiento, etc. Esta suma de valores humanos puestos en acción, impulsan a la persona hacia una vida productiva, ordenada y exitosa, con lo que las conductas parasociales y antisociales tienen escasas oportunidades de arraigarse y de manifestarse en los múltiples actos de la persona.

El pueblo, el barrio o la colonia también contribuyen a perfilar conductas de plena convivencia con relaciones amistosas de tolerancia, participación y libertad. Esto es posible, siempre y cuando los que allí viven ejerciten cada día esos valores y procuren constantemente su vigencia y observación. Lo contrario ocurrirá en aquellos grupos, que desarrollan una vida de subsistencia en ambientes de vicio y de plena conflictividad y miseria. En estos lugares, las relaciones están signadas por el temor y

la desconfianza y las personas de bien guardan discretas distancias para evitar situaciones y confrontaciones riesgosas. Pero la vida del ser humano es de constante relación y, por lo tanto, tarde o temprano, la influencia negativa de los antivalores y sus inciertas consecuencias afectan a la persona o a la familia, sometiéndola necesariamente a circunstancias y actitudes no deseables que terminan arbitrando la conducta de todos.

La sociedad espera y desea que todos sus miembros cumplan con las normas de convivencia establecidas. Si esto fuera posible, la paz dejaría de ser una utopía para ser una hermosa realidad. Pero la quimera de la paz siempre será un estadio inalcanzable. La naturaleza humana es impredecible y aun aquellas sociedades que han alcanzado envidiables estándares de progreso y justicia social, no escapan a la posibilidad de la maldad de las conductas desviadas. La delincuencia es un fenómeno social recurrente de carácter dañino, que lleva enorme y permanente inseguridad al tejido social, provocando en éste toda clase de reacciones, e incluso, exigencias hacia el poder político, al que se le pide que ejercite sus facultades y ponga en juego sus mecanismos de defensa y control. Desafortunadamente tal como se ha señalado, hasta el presente la única reacción gubernamental conocida es la represiva, olvidando la importante labor de prevención social que evita o reduce en sus orígenes la expresión delincencial. Sin tener que buscar soluciones en las raíces genéticas, biológicas y psicológicas del ser humano, es evidente que, desde el poder y desde la misma sociedad, se pueden plantear diversas iniciativas que vayan resolviendo aunque sea gradualmente, la influencia de cada uno de los factores criminógenos.

La pobreza es difícil de remediar, pero sí pueden resolverse el desempleo y el analfabetismo que agudizan a la primera. Cuando la empresa privada no puede satisfacer la demanda de trabajo, el gobierno debe jugar su papel subsidiario y cubrir, en la medida de lo posible, tal necesidad. Es



mejor tener a esa fuerza laboral, produciendo dentro de márgenes de costos sociales y no generando inseguridad dentro de márgenes de miedo colectivo. El alcoholismo debe enfrentarse con restricciones en su elaboración y venta y con medidas impositivas, así como con centros de terapia emocional y ocupacional para los enfermos que lo sufren. La violencia debe controlarse en sus orígenes y en su desarrollo, mediante inhibidores criminorepelentes que la controlen. El cine y la televisión deben contribuir a reducir los programas de violencia y orientar a la audiencia a la asimilación de valores educativos y culturales que desarrollen un

espíritu de respeto, tolerancia y pacífica convivencia.

**En El Salvador  
la pronta  
y cumplida  
justicia sigue  
siendo  
una frase  
lírica**

La familia, la escuela, la iglesia y la comunidad deben recuperar su protagonismo en la orientación del niño y del adolescente. La moderna psicología infantil ha enfatizado la inconveniencia del castigo corporal para el niño; pero, de aceptarse tal recomendación, dicho castigo debe ser

sustituido por otra acción correctiva, ya que, de lo contrario, se pierde el efecto inmediato de la sanción ejemplarizante, perdiéndose igualmente la oportunidad para la reprensión moral y la del reforzamiento positivo del centro rector que controla el comportamiento del joven.

Un aspecto sobre el que se ha dicho mucho y se ha hecho poco es el instrumento de autocontrol de las mismas comunidades. Ciertamente en todos los regímenes, tanto en los gobiernos autoritarios de la derecha como en los gobiernos totalitarios de la izquierda, se han utilizado grupos de autodefensa que se orientaron más a la lucha ideológica que a la misma protección y seguridad antidelinquencial. En El Salvador, a estos grupos, originalmente creados para el reclutamiento forzoso, se les asignó funciones de vigilancia del orden público y

fueron, hasta la fecha de su desmantelamiento, quienes facilitaron la información de todo lo que acontecía en el área rural, sobre todo, en los remotos valles y cantones del país. Siendo las patrullas parte de la misma comunidad, el conocimiento de los hechos y actos ilícitos que ocurrían en la demarcación eran conocidos de inmediato por todos, señalando a los autores y precisando los alcances de sus acciones. Esta importante información era transmitida a la autoridad correspondiente quien ejercitaba la oportuna acción legal. Desaparecida tal estructura de control, la autoridad ha perdido un recurso valioso de información y apoyo, lo que ha creado un vacío de seguridad en el ámbito rural el cual difícilmente será cubierto. La utilización partidaria e ideológica de las patrullas de barrio y cantón privó a las mismas comunidades de su propio recurso de seguridad comunitaria. Mientras persistan el debate y oposición a la creación de estos grupos, muy difícilmente podrán restablecerse la libre y segura permanencia y circulación por los más recónditos lares de la patria, ya que será difícil, por no decir imposible, sustituirlos por delegaciones policiales que cubran cada cantón de nuestra geografía, puesto que ello requeriría una fuerza policial adicional de más de 30.000 efectivos. Por supuesto, esta clase de grupos sólo puede ser posible a partir de una consensuada organización comunitaria, que asegure una plena o, por lo menos, una mayoritaria participación de ciudadanos en su definición y que asuma al mismo tiempo el compromiso de una eficiente y constante evaluación de quienes desempeñen estas y otras responsabilidades de seguridad ciudadana.

La contraparte de la delincuencia es el esquema de control que la misma sociedad ha creado para regular los diversos actos de la conducta humana (las leyes); para compulsionar su cumplimiento (la policía); para sancionar a los infractores (los tribunales) y para resocializar a los convictos (los centros penitenciarios). La inseguridad se ha convertido en la primera preocupación



de los salvadoreños, según lo demuestran las respuestas de los encuestados. El fenómeno, de por sí preocupante, es el cintillo principal de periódicos y noticieros. Cada día, la prensa escrita y televisada trae la noticia de nuevas capturas de bandas y criminales, pero a continuación informan sobre la comisión de nuevos delitos y, por supuesto, sobre nuevas víctimas de esa vorágine incontenible de irrespeto y violencia.

El nivel de indignación popular sobre este lacerante flagelo es de proporciones inconmensurables. La crispación popular se agudiza, cuando el ejecutivo presenta anteproyectos de ley sin el debido examen de sus consecuencias, provocando un clima

de ansiedad al comprobar su ineficiencia ante una realidad no considerada, generando de inmediato peticiones de reformas por parte de la misma estructura gubernamental, con el consabido agravamiento de la seguridad jurídica. Estos mismos anteproyectos, una vez convertidos en leyes, son cuestionados por los mismos operadores del sistema represivo, quienes consideran que dichas leyes son limitantes de las funciones que deben cumplir y que, al mismo tiempo, son de extrema protección y benevolencia

hacia los delincuentes.

En cuanto a la policía, ésta no logra concretar una firme doctrina de actuación y una eficaz disciplina de trabajo. Ciertamente le faltan algunos apoyos pero, aun así, tiene a su disponibilidad recursos y efectivos que nunca tuvieron los criticados cuerpos de seguridad. Las evidenciadas deficiencias exhibidas hasta el presente y las

controversiales actuaciones, hacen temer una progresiva descomposición, que puede anular todo espíritu de superación y todo el concepto operacional de una policía civil. Es entendible la falta de experiencia operativa de mandos y de agentes; lo que no es comprensible es la falta de compromiso en cuanto a capacitación, disciplina e integridad institucional.

La pronta y cumplida justicia sigue siendo una frase lírica que no toma cuerpo y arraigo en nuestro sistema judicial. Las resoluciones de jueces y magistrados siguen sorprendiendo a propios y extraños y los errores judiciales solamente son superados por los errores policiales. El país entero ha perdido la facultad de sorprenderse porque, cada día, asesinos, ladrones, violadores y corruptos son puestos en libertad por omisiones procesales inexcusables y hasta por errores mecanográficos, que ponen en entredicho la voluntad y la idoneidad de quienes administran justicia.

Los centros penitenciarios continúan desempeñándose como escuelas del crimen en donde los delincuentes, en fase de iniciación, afinan sus técnicas delictivas y los reincidentes afirman su vocación criminal. La masificación de los centros penales y la falta de recursos para un conveniente y generalizado programa de readaptación implican que tal exigencia no será posible cumplirla en el corto plazo, con la consiguiente posibilidad de que a todo internado sólo se le ofrezca, como alternativa a su conducta desviada, el camino de la reincidencia.

Las fuertes peticiones de reformas a un sistema penal, que había logrado un nivel aceptable en cuanto a las garantías del proceso y de la humanización de la pena, han puesto en la picota el compromiso del gobierno para superar el modelo retributivo fundamentado en la pena estigmatizante. El desconcierto generado por los gritos de unos y los lamentos de otros, ha evidenciado nuevamente la falta de una Política Criminal, que señale una ruta y de una voluntad política que haga posible su cumplimiento. La decisión actual de dar apoyo a una solución de "aquietamiento" permite deducir que el proyecto de reforma



Foto: Yuri Cortéz



penal ha quedado atrapado en la incompreensión de cuáles son ciertamente los factores criminógenos del delito, sin distinguir, ni mucho menos evaluar, que, siendo los factores sociales los dinamizadores de los factores individuales, cabría esperar una reducción de la delincuencia, en la medida en que disminuyeran las deficiencias sociales del esquema imperante.

Hasta el momento podemos evidenciar que, si bien el conflicto de orden militar fue superado con la firma de los Acuerdos de Paz, aún persiste el conflicto social el cual no fue resuelto y, en consecuencia, continúan vigentes las necesidades primarias que irónicamente sirvieron como banderas justificantes de la confrontación armada, la cual dejó destrucción física y desmembramiento social. La destrucción física ha requerido el empleo de ingentes recursos económicos para levantar la infraestructura que ya teníamos hace 20 años, restando con ello, fondos para impulsar una política social de fuerte impacto en las condiciones de escasez, privación y marginación que la misma guerra y el programa neoliberal han agudizado en los sectores vulnerables de nuestra colectividad nacional.

El desmembramiento social rompió los vínculos que unían el tejido social. Se ha perdido el espíritu cohesionador de la solidaridad, del respeto e incluso de la identidad que existía al interior de la familia, en la escuela, en la iglesia, en la comunidad y en el país. Mientras se exalta cada vez más la importancia del interés privado, el bien general se degrada y arrincona en la jerarquía de los valores humanos. Esta situación sigue presente en una sociedad desarticulada, que no logra concretar el equilibrio necesario entre prosperidad económica de unos y bienestar social para otros, con lo que se podrían asegurar los derechos humanos básicos cuya vigencia sustenta el goce de la paz.

La solución a la creciente complejidad de la delincuencia pasa necesariamente por la aprobación de una política criminal, cuya base debe ser una efectiva y dilatada política social. Luego debería alentarse un nuevo protagonismo a los medios primarios y secundarios de control social y sólo entonces debería concurrir la fase represiva, con planes operacionales de limpieza y control que permitirían rescatar gradualmente la tranquilidad perdida de la ciudadanía salvadoreña. ◐



# SEGURIDAD PUBLICA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRATICA

Por: Oscar A. Fernández O.

73

*Asesor Ejecutivo de la Dirección General Policía Nacional Civil de El Salvador, Catedrático Maestrías-UTECH*

Foto: Yuri Cortéz

Por mucha importancia que pueda tener la conciencia individual de los ciudadanos, las iniciativas de los movimientos de base y de las fuerzas sociales, a la hora de imprimir los cambios necesarios a las políticas públicas, la tarea sigue siendo en esencia de un agente primordial: la gobernación, entendida globalmente y de manera particular, los gobiernos. Y, Dror.

**C**reo oportuno comenzar tratando de encontrar una definición de *Gobernabilidad*, por una parte y de *Seguridad Pública*, por la otra, para después aventurarme a relacionarlas como dos categorías interactuantes en un sistema social y algo más complicado aún, destacar su inequívoca importancia para una mejor dirección de los procesos de desarrollo integral, en el marco de una compleja transición que experimenta nuestro país y en general Centro América.

Según la planificación estratégica situacional, la gobernabilidad está intrínsecamente relacionada



con la capacidad de Gobierno y el proyecto de Gobierno, en el llamado triángulo de gobierno y se define como "la relación entre las variables que controla y no controla un actor, en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor

o peso en relación a la acción de dicho actor". Mientras más variables decisivas controla, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema. Mientras menos variables decisivas controle, menor será su



libertad de acción y menor es la gobernabilidad del sistema.

La gobernabilidad de un sistema es relativa a un actor determinado, a las demandas o exigencias, que le plantea a ese actor el proyecto de gobierno y a la capacidad de gobierno que él tenga.

La primera relativización apunta a distinguir que un sistema no es igualmente gobernable o ingobernable para los distintos actores sociales, pues cada uno de ellos controla una proporción distinta de variables del sistema.

## **La Constitución salvadoreña encomienda a la PNC la protección del libre ejercicio de los derechos**

La segunda relativización señala que la gobernabilidad del sistema depende del contenido propositivo del proyecto de gobierno y la tercera relativización establece que la gobernabilidad es mayor, si el actor tiene alta capacidad de gobierno y es menor, si tiene baja capacidad de gobierno, entendida ésta última como capacidad de dirección estratégica, liderazgo, gerencia, administración y control y, sin duda, esta capacidad se advierte en una de las manifestaciones más importantes de gobierno, la generación de adecuadas políticas públicas encaminadas a resolver la problemática social (sobre todo las más graves y acuciantes).

Finalmente, en este aspecto debo señalar que proyecto de gobierno es un conjunto de propuestas de acción; la gobernabilidad se refiere a posibilidades de acción y la capacidad de gobierno puede definirse como la capacidad para generar y controlar acciones.

Por su parte, la Seguridad Pública sólo puede ser entendida, en su definición más actual y civilizada, como la situación social que garantiza y permite el pleno ejercicio, por parte de las personas, de todos y cada uno de sus derechos que ostentan, tanto individuales como colectivos. En este marco, la administración policial tiene que ser un elemento básico de ese conjunto homogéneo, social, jurídico y económico, que contribuirá al nacimiento de un clima general de tranquilidad, de tolerancia y de paz.

La Constitución salvadoreña actual encomienda a la Policía Nacional Civil la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, el cumplimiento de las obligaciones y la garantía de la seguridad colectiva.

Es evidente que, a lo largo de nuestra historia, la reflexión sobre la integración policial en la sociedad democrática no ha sido una constante. Por ello, en la actualidad, se convierte en una demanda precisa y urgente el análisis de datos, investigaciones y opiniones, así como el estudio comparado de los sistemas policiales en Centro y Latinoamérica, para conformar una preocupación permanente en el actual proceso de cambios profundos en el carácter y la administración de la policía.

El estudio y los perfiles históricos, que han configurado el

proceso de la Seguridad Pública, nos aportan elementos para comprender aquellos aspectos que, en relación a los objetivos de edificación de la democracia, deben ser cambiados para proyectarlos, más allá de la transición actual, con el propósito de ser congruentes con los principios constitucionales, que colocan al ser humano como sujeto y objeto de gobernabilidad y, por ende, sujeto y objeto de seguridad. "L'raison d'humanité", que en la teoría de la gobernación define muy adecuadamente Ezequiel Dror y que debe ser la causa y no el efecto de una verdadera "raison d'état", tal y como la abordan Montesquieu y en su momento Rousseau. "Para que un pueblo pueda apreciar las sanas máximas de la política y seguir las reglas fundamentales de la razón de estado, sería necesario que el efecto se convirtiera en causa, que el espíritu social, que debe ser la obra de la institución, presidiese a la institución misma y que los hombres fuesen antes de las leyes, lo que por ellas deben llegar a ser".

Retomando lo específico de la Seguridad Pública en el sentido señalado, H.P. Vignola también nos ilustra cuando concluye que el policía, en su calidad de *agente de defensa social*, se encuentra a menudo ante el dilema de asegurar un difícil equilibrio entre la protección de los derechos fundamentales de las personas y la seguridad de la colectividad.

Si en una sociedad democrática, la policía corresponde al deseo justificado de coadyuvar a la gobernabilidad, resguardando las libertades individuales y colectivas, para que éstas se ejerzan sin



cortapisa, también debe representar la necesidad de garantizar la armonización de tales libertades, es decir, sustentar la gobernabilidad.

Situémonos, ahora, en un intento casi taumatúrgico de explicar la relación Gobernabilidad -Seguridad Pública, dentro de un sistema donde el grado de gobernabilidad depende esencialmente del peso del Estado, frente al peso de la sociedad, para producir acciones que exigen el cumplimiento de los objetivos. En este caso, la seguridad y la garantía de la tranquilidad de la población, estableciendo políticas objetivas y desarrollando estrategias pertinentes.

El "handicap" principal en este caso, puede establecerse cuando no se conoce a profundidad el problema de la delincuencia y sus causas generadoras, y no logramos

## **El crimen es un problema social, pues su incidencia en la población es total.**

ubicar dicho problema en su entorno específico. No se trata, pues, sólo de establecer políticas por establecerlas, aunque sean correctas, porque las variables de la gobernabilidad no sólo dependen de uno de los actores, en este caso el Estado, ni se reducen a la capacidad de gobierno.

Si la teoría para conocer y actuar sobre el problema de la

delincuencia que incrementa la ingobernabilidad es limitada, el Estado difícilmente puede hacer que sus estrategias sean efectivas en un campo más amplio, como es el de las causas estructurales, y éstas se concretizarán a tratar de solventar lo inmediato del problema, cuya tendencia, sin duda, será la de reincidir.

### **Genoestructura del delito y actuación policial**

Nuestra sociedad todavía cree que, para que no exista delito, hay que reprimir y, por lo tanto, concluyendo este falso presupuesto, después de una represión eficaz el delito habrá desaparecido.

Si bien este sofisma podría aceptarse en el marco de políticas gubernamentales exclusivamente represoras en regímenes autoritarios, sin duda nos puede plantear los siguientes problemas: si no garantizamos controles efectivos para que se respeten los derechos y las libertades (que de hecho colocan valedores a la investigación policial), podemos estar constituyendo un Estado policial y, si no existe un sistema penal ágil y eficaz, la gran cantidad de reos sin proceso, provocaría un caos en el proceso judicial, como sucede en el caso salvadoreño, que adolece de una hipoplasia judicial con un proceso penal lento y engorroso.

Además, como ya lo hemos mencionado en otras ocasiones, el triángulo policía-justicia-cárcel, se ha demostrado impotente. En los últimos años, nuestra policía ha crecido a dieciséis mil hombres (la corporación más grande de Centro América) y la delincuencia continúa sin haber experimentado

reducción alentadora. Asimismo la Fiscalía se ha convertido en un poderoso órgano capaz de monopolizar la investigación y la prueba y, sin embargo, su eficacia aún no ha sido demostrada, pues un elevadísimo índice de delitos no son solucionados y, en muchas ocasiones, los sospechosos son liberados por fallas u omisiones en los procedimientos legales o por falta de pruebas contundentes.

Tampoco debemos de ir al otro extremo de creer que la sociedad puede supervisarse y controlarse por sí misma; que todos hablemos de derechos y no recordemos las obligaciones o que no es necesaria la fuerza represiva antidelinquencial y que, sólo a través de los buenos sentimientos humanos se alcanzará la paz social.

Por lo tanto, los extremos son inadecuados y no corresponden al principio de realidad. Ni el garrote ni el libertinaje. Por eso, la gobernabilidad en este campo se vuelve más compleja y requiere de pensamiento científico estratégico de largo plazo y de métodos, instrumentos y técnicas adecuados.

Se afirma, desde hace más de treinta años, en varios países europeos occidentales, que la policía debe actuar antes de que se produzca el delito. En el nuevo proyecto salvadoreño de Seguridad Pública, nos convencemos más de ello cada día.

El delito tiene sus causas estructurales, mayormente, en factores sociales y morales; por tanto, la función preventiva policial (evitar la comisión de hechos criminales) debe de ser combinada con políticas de Estado más globales que, modificando en sentido positivo, la genoestructura del problema, reduzca drástica-



mente la criminalidad. De lo contrario, si sólo se apela a la capacidad de la policía para disminuir el crimen y se crean falsas expectativas en ese sentido, mientras los demás nos desentendemos cínicamente de la situación, estaremos contribuyendo a incrementar la ingobernabilidad del problema.

El crimen es un problema social, pues su incidencia en la población es total, es persistente y resistente a las soluciones y a todos nos aflige.

### **Estado, Policía y Gobernabilidad**

En otro plano y para complementar la idea que queremos relacionar, afirmamos que el grado de gobernabilidad de un sistema, depende, en mayor medida, de los actores sociales y el otro tanto, como ya lo hemos dicho, del actor Estado. Por la tanto, en términos genéricos, la sociedad, sus conflictos, actitudes, temores y problemas, pueden hacer más o menos gobernable la gestión del Estado.

Para el caso que nos ocupa y con el objetivo de explicar de manera abstracta la relación estado y sociedad, en el campo de la seguridad ciudadana frente al crimen, estableceremos como representación del Estado a la corporación policial.

La policía, tradicionalmente encargada de la aplicación de las leyes y el mantenimiento del orden público, es el organismo del Estado que se encuentra constantemente en contacto directo, no sólo con el crimen y con los delincuentes, sino también con el público en general. Esta característica le confiere una

importancia particular.

Desde hace algunos años, estamos asistiendo a un incremento más o menos estable de la criminalidad e, incluso, a inquietantes agravaciones de sus manifestaciones (asesinatos, secuestro extorsión, delincuencia económica, delitos relacionados con el poder, pandillerismo juvenil, actos criminales contra la niñez, delitos contra la libertad sexual, narcotráfico y consumo de drogas, etc.). Asimismo, nuestro entorno social y económico está cambiando constantemente y de manera vertiginosa: crecimiento poblacional, industrialización, migración constante, alta tecnología, incremento de la pobreza, crecimiento de las franjas de miseria suburbanas, prácticas globalizadoras que implican mayor libertad en el tráfico de personas por las fronteras, levantamiento de restricciones en el control de mercadería, etc. Estos factores de transformación suelen ir acompañados de tensiones, de desequilibrios sociales a menudo generadores de criminalidad.

En los casos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, los conflictos recién superados son, inequívocamente, causas inmediatas generadoras de violencia criminal, que se suma a los graves problemas sociales que presenta la transición.

De esta forma, la policía que constituye históricamente una forma de cristalización social contra el crimen y de mantenimiento del orden social, cumple hoy su misión en un contexto societal en constante cambio y, por consiguiente, representa un dato inmediato y concreto de la dinámica social y, al mismo

tiempo, una de las instituciones esenciales del Estado para generar gobernabilidad.

El hecho policial puede ser abordado de varias formas: pero, en esta ocasión, nos interesa destacar la adopción de un modelo policial proyectado a la sociedad, en el entendido de que un Estado democrático debe borrar los abismos creados por los regímenes autoritarios, transformando la representatividad formal censataria, por una participación más activa, sobre todo en el planteamiento de las demandas y la supervisión del quehacer institucional.

Álvarez Sobredo plantea que: "...existe una gran relación entre un modelo social y un modelo policial". Es decir, cada sociedad tiene su propio tipo de policía, que surge de sus propias necesidades y realidades. Por eso, hoy que nuestra sociedad experimenta una serie de reajustes y cambios sociopolíticos y se debate por la creación de nuevas formas de vida, se ha comenzado a construir un nuevo modelo policial con una nueva doctrina de seguridad pública que, me atrevo a asegurar, constituye un paradigma en América Latina.

En la misma dirección, López Garrido asegura que los cuerpos de seguridad (la policía) tienen una relación profunda y determinante con el sistema político, una relación que algunas veces se nos presenta más evidente y otras más reservada, oculta. De aquí que la cultura policial, su estructura interna, su actitud hacia el sistema político, sea fundamental para el funcionamiento del sistema.

Por lo tanto, podemos concluir que, en una democracia real, existe



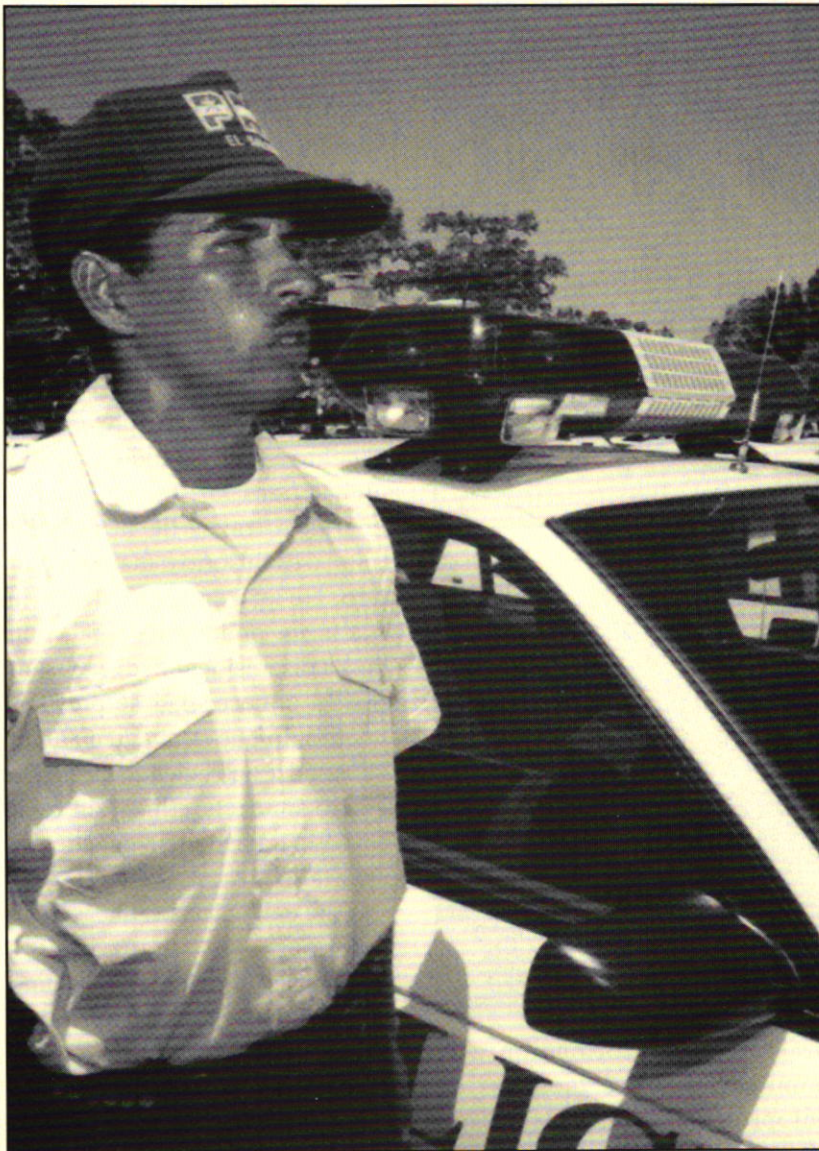


Foto: Yuri Cortéz

una relación bidireccional entre sociedad y policía. La sociedad genera un tipo determinado de policía (doctrina, organización y métodos de trabajo) y dicha policía, con su actitud afianza o debilita el sistema social y, por lo tanto, la gobernabilidad. Sociedad y policía tienen una relación íntima e insoslayable en el sistema.

Como es el caso de muchas experiencias históricas de regímenes autoritarios y dictatoriales, los aparatos policiales se diseñan para la "vigilancia y control", con la

misión prioritaria de garantizar la gobernabilidad o, en todo caso, reducir las variantes, manteniendo el "orden establecido".

En las dictaduras que se abrogan la definición y la administración del orden social es congruente la existencia de una policía que vigile y reprima conductas que se desvían de ese orden establecido o que cuestionan el statu quo. La función policial se centra en el espionaje y la represión a los disidentes políticos, con el objeto de minimizar los

elementos que causen ingobernabilidad, quedando en un plano inferior la función de garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades.

Es lógico que la centralización en este tipo de organismo policial, sea alta, como ocurre en todo sistema, que tiende prioritariamente al control y al orden público y su relación social es muy baja, con lo que se evita la "contaminación" del policía.

La policía no debe actuar a su arbitrio, puesto que ello deteriora el estado de derecho, provocando una confrontación que se puede definir como autoritarismo vrs. derechos.

Estamos de acuerdo cuando se afirma que el carácter potestativo de la policía, en un régimen restrictivo, autárquico y verticalista, es un peligro, pues hay una inclinación lógica a la deformación y la corrupción y una tendencia a convertirse en aparatos de poder prácticamente incontrolables. No obstante, en una concepción en que el policía, además de mantener el orden público, es un promotor de la seguridad de los ciudadanos, la situación cambia notablemente.

Por ello debe quedarnos claro que es la ciudadanía la que define las necesidades en materia de seguridad pública, el Estado las transforma en políticas y la policía planifica y se organiza para cubrir esas necesidades. No al contrario.

### **Prevención y servicio público**

Según los especialistas, la prevención de actos delictivos constituye la función principal de la policía. Un estudio efectuado por INTERPOL, en el cual





Foto: Yuri Cortéz

participaron 34 países, permite establecer las diversas modalidades de la acción preventiva policial. Dieciséis países consideraron que la misma acción represiva (investigación del crimen y descubrimiento de los delitos) representa en sí una forma de prevención. La mayoría consideraron como efectiva la presencia policial en la calle (patrullaje) y otras formas de vigilancia. Varios destacaron las medidas administrativas como: reglamentos de armas y explosivos, documentos de identidad, control fronterizo, etc.. También se mencionó la vigilancia sobre personas con antecedentes criminales. Muchas policías

practican la información a la comunidad sobre medidas de autoprotección, la educación a jóvenes, exreclusos y casi todos mencionaron una forma de acción sobre la población, lo que coloca a la cabeza la importante cuestión de la relación policía-comunidad.

Hay otro nivel en el concepto de prevención del delito. Éste, sin duda, es el más importante, pues se refiere a las causas estructurales (sociales): la marginalidad, la pobreza, la pérdida de los valores éticos y morales, entre otros. Por lo tanto, en este campo, para prevenir el delito, se habla de modificar drásticamente y en sentido positivo, las causas.

Ésta, sin duda, es una función de política social y, en algunos aspectos, de políticas generales, que no corresponde, como venimos insistiendo, a un único organismo público de actuación directa como es la policía. Sería más que utópico, irracional, pretender que la policía acabe con la miseria, o con algunas formas malsanas y desmedidas de ambición y poder.

Por ello, hablar de prevención del delito en este sentido, es decir, actuar sobre las causas que lo generan a través de la policía, repito, o es ilusorio o malintencionado. Se pretendería dar a la policía un poder casi total, con amplia discrecionalidad, excusándose en la necesidad de prevenir el delito, lo que equivale a anular la libertad, estableciendo un estado de sitio sin declararlo, y sin estar seguros para beneficio de quién se actuaría.

Para epilogar estas líneas y sin pretender que sean juicios terminantes, me parece oportuno citar a Alain Peyrefitte, quien asegura que "la violencia está en el hombre". A menos que uno quiera complacerse con la utopía o caer en el totalitarismo, no se puede mantener la esperanza de llegar a su supresión de la violencia. Un mundo sin conflictos, sin contestaciones, sin marginados no es más que una quimera. Creer que se acaba con la violencia por medio de la fuerza, no es más que cambiar el sentido de las palabras. La violencia amenaza nuestra sociedad: a veces brutal a veces solapada, está a punto de convertirse en fermento de disgregación, que puede ser entendida como la fase terminal de la ingobernabilidad.



Hoy, nuestra sociedad, alarmada, se cuestiona acerca de su futuro. Sin embargo, comienza a tomar conciencia de sus responsabilidades. Ha de comprender que, para hacer frente a la violencia, tiene que aceptar que ella misma debe cuestionarse. La violencia, insiste Peyrefitte, en sus múltiples manifestaciones, se descubre como una realidad única a afrontar en común. Prevenirla no sólo es trabajo de la policía y de los especialistas, sino que requiere del esfuerzo de todos.

Mas allá de recomendaciones mecanicistas, hiperseguristas o legalistas, responder a este complejo problema, requiere un cambio de mentalidad. Por ejemplo, que en el respeto de los intereses colectivos se preserven los derechos del individuo.

Que se reoriente el carácter de las leyes y su aplicación, reduciéndose a las estrictamente necesarias, para garantizar los derechos y señalar las obligaciones de todos y cada uno. El sustento y el alma de la juridicidad deben establecerse en el principio de que el ser humano es el comienzo y el fin del Estado. Sólo así se refutará la violencia.

Sin embargo, a más de cien años de fundados los cuerpos de seguridad en El Salvador, aún persisten determinadas controversias a nivel político, que reflejan una profunda interrogante respecto a las políticas y estrategias por adoptar para hacer frente a la violencia: leyes más severas o bien una prevención mejor organizada y global.

Conviene no perder de vista que, en El Salvador, la transformación del aparato policial y la concepción de la seguridad ciudadana actual, surgen de los Acuerdos de Paz, como un salto cuántico, revolucionario. Así lo hemos destacado en otros escritos. Sin embargo, el sistema legal no ha sido transformado y, a estas alturas, se encuentra en crisis y severamente cuestionado por las prácticas corruptas que le caracterizan. Por lo tanto, asistimos a una contradicción que, por el momento, es insuperable y produce continuos roces entre el cometido policial y

una administración de justicia retardada e inícuca. De esta manera, los objetivos de una nueva praxis de seguridad pública se ven obstaculizados por el retardo en el cambio de las reglas del juego que, en este caso, se expresan y aplican en el sistema legal y sobre todo penal.

Este sistema aún se sustenta en la defensa de la propiedad privada, desde su concepto más decimonónico y excluyente, presentando una cara conservadora y elitista y sus acciones punitivas adoptan el viejo estilo burgués y de justicia de clase del siglo XVII.

Finalmente, debe comprenderse que la consolidación del aparato policial moderno ha de responder a una doble y significativa necesidad social, derivada del conjunto de transformaciones que actualmente experimentamos. En primer lugar, hay que atender la necesidad social de seguridad lo que le confiere el carácter de "servicio público" y le obliga a proteger los derechos de los ciudadanos (especialmente su integridad física y su propiedad). En segundo lugar, debe descubrir la mayor cantidad de delitos cometidos, a fin de que, un nuevo y funcional sistema de justicia penal, pueda cumplir con su obligación principal de mantener a la criminalidad dentro de unos límites socialmente tolerables.

Por consiguiente, se puede concluir en que un nuevo sistema de justicia criminal ha de ser, junto al actual modelo policial, uno de los pilares para sustentar la gobernabilidad porque, lo contrario, pondría en riesgo la precaria estabilidad existente, como reconoce las Naciones Unidas (UNESCO) "*el sistema de justicia penal actual produce efectos negativos al sustentarse en la premisa falsa de que el delincuente común es un anormal y antisocial y por ello puede contribuir al aumento de la injusticia social existente*".

<sup>1</sup> Escrito en 1997.

<sup>2</sup> Matus, Carlos. Adiós, Señor Presidente. Ed. Pomaire. Caracas, Venezuela. 1987.

<sup>3</sup> Matus, Carlos. *Ibidem*.

<sup>4</sup> Rousseau, J.J. El Contrato Social. Editorial EDUCA. San José, Costa Rica 1987..





## EL ROL DE LOS MILITARES EN LA POSTGUERRA

Por: Rafael Guido Béjar

80

*Huezo Mixco, Miguel, 1977. El tercer ejército. Desafíos del ejército salvadoreño en la postguerra. San Salvador: TENDENCIAS/ CRIES.*

*Walter, Knut. 1997. Las Fuerzas Armadas y el Acuerdo de Paz. La transformación necesaria del ejército salvadoreño. San Salvador: FLACSO/ FRIEDRICH EBERT STIFTUNG.*

Las primeras evaluaciones del papel de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) en la transición democrática salvadoreña, han visto la luz pública ya en estos dos importantes libros, fechados en 1997, pero puestos en circulación hasta el 98. Hacen su aparición en un momento, en el cual, la polémica cotidiana se ocupa de las dificultades que muestran los partidos y el sistema políticos, en especial los Órganos del Estado, para funcionar en el ambiente democrático. Puede agregarse que es un momento, en el que las acciones y propuestas de los actores políticos y los actos de delincuencia se disputan los cabezales de los rotativos de mayor circulación; en ambos casos –de forma explícita o implícita respectivamente- la referencia a los militares es casi obligada.

En el primer caso, los partidos han desplazado por completo a la Fuerza Armada, como los sujetos que realizan la decisión política y ésta muestra un total acatamiento a la autoridad civil, escenario que, todavía hace una década, era todo lo contrario. Siempre hay estimaciones sobre la irreversibilidad de este hecho y de sus efectos permanentes en la vida política. En el segundo caso, los problemas de la delincuencia y el crimen organizado. El debate público es permanente sobre la necesidad y la conveniencia de incorporar al ejército en el mantenimiento del orden público. Con esto, queda de manifiesto que la FAES continúa siendo un actor de primer orden en la vida nacional, aunque haya perdido el protagonismo político que ejerció, como institución, en el más de medio siglo pasado.

Es muy importante que surja el pensamiento civil que estudie, a profundidad, el papel de los militares como actores involucrados en la construcción del nuevo orden democrático, al igual que otros actores que presentan mayor actividad y grado de involucramiento, como por ejemplo, la Asamblea Legislativa y los partidos políticos, sobre los cuales se publican, con mayor frecuencia, reflexiones y estudios. Razones de teoría y práctica política hacen necesario “repensar” a los militares en el nuevo contexto democrático, su aporte en la compleja marcha transformadora del autoritarismo hacia la democracia y las estrategias de empoderamiento democrático de otros actores.

Los autores realizan un primer gran esfuerzo por reconstruir las principales características de “la ‘vía salvadoreña’ a la desmilitarización” (Miguel Huezo Mixco - MHM) o del “cumplimiento del Acuerdo de Chapultepec” por parte de la Fuerza Armada (Knut Walter-KW). MHM plantea, en el Capítulo II, una tesis impresionante: “La negociación es ante todo la expresión de un consenso sobre la necesidad de desmilitarizar la sociedad salvadoreña, y de definir las características de las relaciones civiles y militares del futuro.” (47 pp.) “El

Sociólogo.  
Jefe del  
Departamento  
de Sociología  
de la  
Universidad  
Centroamericana  
José Simeón  
Cañas.  
Miembro  
del Colegio  
de México,  
Asesor del  
Instituto de  
Estudios  
Sociales-UTEC





entrado al conflicto en 1980, tanto en términos del número de tropas como de equipo, armamento e instalaciones”. En esta parte, KW concluye: “Ante la imposibilidad de que una u otra lograra una victoria militar decisiva en un plazo relativamente corto, las dos partes llegaron finalmente al convencimiento de que la solución negociada era más conveniente para ambos bandos y, por extensión, para el país entero”. (32 pp.)

Los dos autores presentan en forma muy detallada los distintos procesos y procedimientos de desmovilización de la guerrilla y la FAES y las implicaciones que, en su momento y en el plazo largo, han tenido en la transición democrática salvadoreña. No es posible en este corto espacio referirse a tan interesantes planteamientos.

Lo central de ambos autores es perfilar el futuro de la FAES. KW dedica la mitad de su trabajo a reflexionar y reconstruir con evidencias y rasgos ya presentes en la realidad actual, la nueva doctrina militar, las nuevas funciones, la agenda futura y la “reinención” de la Fuerza Armada. MHM dedica un espacio muy importante a discutir sobre la nueva doctrina y el sistema educativo de la FAES y las misiones del pasado y del futuro de la institución.

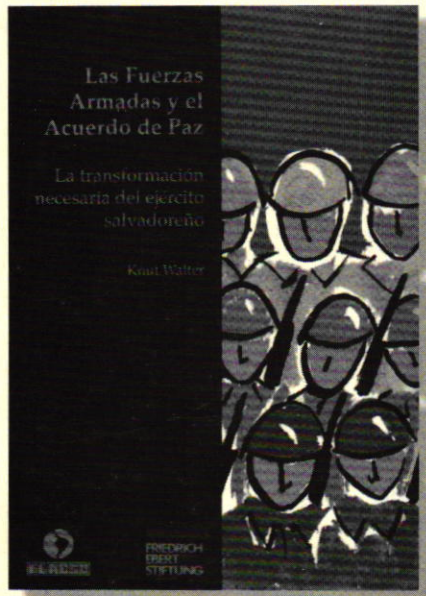
Los dos autores se refieren, desde los títulos mismos de sus libros, a las transformaciones que tienen lugar en el ejército salvadoreño, a lo que será en el futuro inmediato la FAES. En este sentido, MHM plantea que el ejército surgido de los Acuerdos de Paz, en 1992, es el tercer ejército de la vida republicana salvadoreña. **El primero**, fundado en 1824 por Manuel José Arce, era un ejército de caudillos con tropas reclutadas en la “peonada” que presentaba ingredientes nacionalistas, anticoloniales y antianexionista, que actuó para sofocar levantamientos y rivalidades entre los sectores de poder económico y político. Protagonizó cruentas luchas en la región centroamericana y fue agente clave para la configuración del modelo de tenencia de la tierra vigente hasta la década de los 80 de este siglo.

El **segundo ejército** fue fundado por Maximiliano Hernández Martínez, al iniciarse la década de los 30 para defender a un estado débil, inestable de los ataques de la anarquía. Ambos ejércitos pertenecen a una sociedad agraria tradicional. El mayor riesgo del segundo ejército fue enfrentar la insurrección guerrillera abierta en 1981. En los 80 creció inusitadamente: de 17,000 efectivos, incluyendo los cuerpos de seguridad, en el 81 a 56,000 en el 87 –sin contar con la numerosa red paramilitar. En la actualidad se está frente a la

Acuerdo de Paz expresa una concertación entre el poder y la izquierda revolucionaria sobre la manera en que la sociedad salvadoreña debía ser desmilitarizada; quizás fue casi la única que emanó de aquel documento” (72 pp.).

KW, por su parte, afirma que “el sujeto más importante del Acuerdo de Paz fue, sin duda, la Fuerza Armada de El Salvador. La mitad de las páginas del documento tienen que ver con su misión y su disposición después del conflicto (...) con la redefinición del rol de la Fuerza Armada (28 pp.). “En términos estrictamente militares (pero siempre en el papel), puede decirse que ambos bandos resultaron perdedores en Chapultepec, lo que concuerda con una salida política (negociada) a un conflicto armado (...) En la realidad, la Fuerza Armada salió de Chapultepec mucho más fuerte de como había





novedosas y tradicionales. Mantendrá un papel profesional abocado a la preparación para un posible –pero muy improbable– conflicto armado externo e interno, lo cual puede ser contraproducente para el proceso de integración centroamericana. También se preparará para emergencias durante catástrofes, tales como inundaciones, terremotos, huracanes, etc. La FAES tendrá que reducirse en tamaño y poder de fuego, de acuerdo a sus funciones reales. En todo caso, el producto más visible de la FAES será el soldado que sale del cuartel imbuido de cualidades valiosas (disciplina, responsabilidad) y habilidades útiles para la vida en sociedad (lectura, aritmética, algún oficio). Puede seguir desarrollando obras de beneficio comunal y de participación en los eventos sociales de las comunidades. Una actividad importante es la labor ambiental, en la que muchos sectores sociales y políticos están de acuerdo en considerar como importante.

El libro de Walter incorpora los comentarios de importantes políticos y personalidades del país, tales como Schafik Hándal, David Escobar Galindo, general retirado Humberto Corado Figueroa y Francisco Jovel. Cada uno de estos comentarios podrían ser objeto de análisis por sí mismos y son un complemento importante para “repensar” la problemática militar. En el libro de Huevo Mixco se encuentra, al final, un valioso apéndice con datos muy importantes sobre la FAES y un trabajo muy interesante de Elvira Cuadra, “Centroamérica: fuerzas armadas y transición política” que sintetiza un esfuerzo de investigación en toda la región, al cual pertenece el resultado de Huevo Mixco.

Knut Walter y Miguel Huevo Mixco han hecho un valioso aporte para conocer al nuevo actor militar de El Salvador pero, en sus análisis, podemos encontrar también contribuciones para conocer otros ámbitos de la sociedad y el estado no sólo de El Salvador sino de Centroamérica. Dos libros especiales para reflexionar la historia reciente y para construir la del futuro. ◀

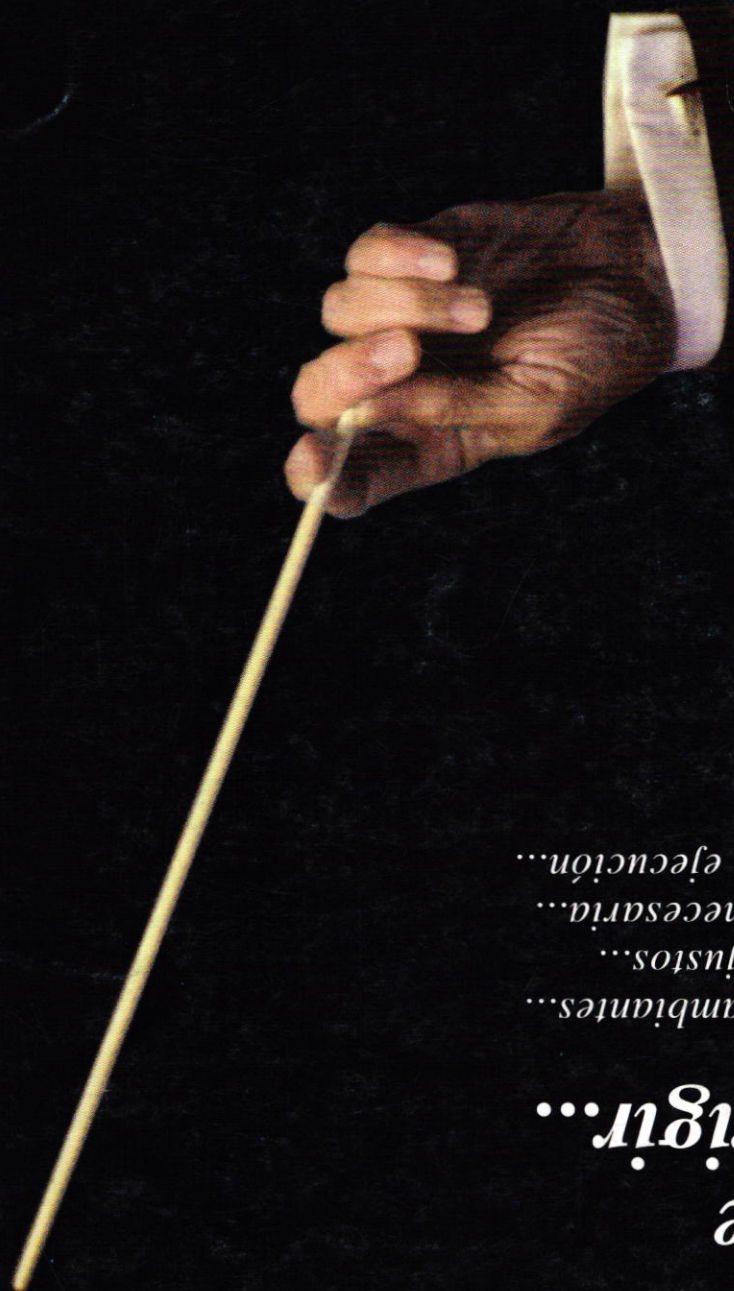
posibilidad del fin del ejército de la sociedad agraria.

El **tercer ejército** tiene lugar a partir de la reforma en la que, por primera vez, una idea o discurso “democratizador” tiene la base el desplazamiento de los militares del protagonismo político. Ha abandonado las tradicionales funciones políticas y de conducción del gobierno. Cumple, de manera limitada, funciones de seguridad pública, principalmente en las zonas rurales. Ha efectuado un viraje cambiando la doctrina, en la mentalidad de sus dirigentes, así como de su estructura académica. La Constitución misma ha establecido nuevos límites a su rol, mediante una reforma sin precedentes. A todo esto hay que agregar el cambio de entorno internacional al desaparecer la “guerra fría”.

KW plantea una nueva FAES para el siglo 21, en la que se combinan funciones y tareas



# La Gran Universidad de El Salvador **UTec** *Universidad Tecnológica*

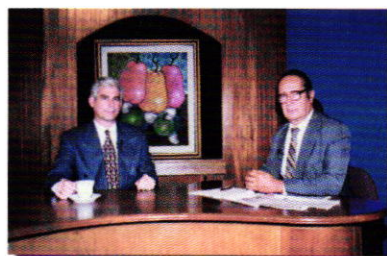


los ritmos cambiantes...  
los acordes justos...  
la armonía necesaria...  
el tiempo de ejecución...

**el arte  
de dirigir...**



En el marco de las **REFLEXIONES**  
estamos en la jugada...



PROGRAMA DE TELEVISIÓN  
de la  
**Universidad Tecnológica  
de El Salvador**

**REFLEXIONES**

CANAL 19

Sintonícelo de lunes a viernes a las 6:00 am.

Para mayor información: 17 Ave. Norte No.130,  
San Salvador, Tel.: 271-5990 Fax: 271-4764