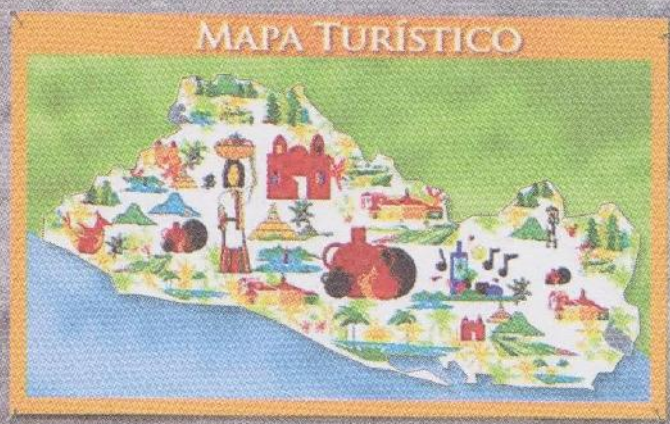


# EL SALVADOR POR DENTRO



EL SALVADOR  
POR DENTRO

JUICIO AL  
MODELO

1989-2005



EL SALVADOR  
POR DENTRO

JUICIO AL  
MODELO

1989-2005

## Créditos

### Editores:

- Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida. LAS DIGNAS.
- Centro para la Defensa del Consumidor. CDC.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. FESPAD.
- Instituto de Derechos Humanos de la Universidad "José Simeón Cañas". IDHUCA.

### Edición:

- Araceli C. Zamora Rivas
  
- Esta investigación y su publicación fué financiada por Diakonia Suecia.
- Segunda impresión financiada por eed, Alemania y Christiam World Service, Nueva Zelanda.

### Diseño de portada:

- AP & C

### Diseño y diagramación:

- CICOP

### Impresión:

- Talleres gráficos UCA

### Lugar y Fecha de impresión:

- Primera edición, El Salvador, noviembre del 2005
- Segunda impresión, El Salvador, febrero del 2006

- El contenido de esta publicación puede ser reproducido por organizaciones no-gubernamentales con fines no comerciales (enviar copia a los editores). Cualquier otra forma de reproducción, almacenamiento de un sistema de recuperación de datos, o transmisión por cualquier medio, con fines comerciales, requiere autorización previa de los editores.

## Tabla de Contenido

Presentación .....	7
Introducción .....	11
<b>1. Evolución económica: 1989-2004</b>	
1.1 El programa de ajuste estructural .....	16
1.1.1 Privatización de empresas públicas .....	17
1.1.2 Apertura económica .....	18
1.1.3 Reforma tributaria .....	19
1.2 Nueva conducción económica.....	21
1.3 Elevado crecimiento económico (1989-1995).....	23
1.4 Lento crecimiento económico (1996-2000).....	28
1.5 Dolarización y menor crecimiento (2001-2004) .....	31
1.5.1 Menor crecimiento del PIB .....	33
1.5.2 Deterioro del sector externo .....	34
1.5.3 Mayor problemática fiscal .....	36
1.5.4 Mayor inflación .....	37
1.5.5 Más desempleo .....	37
1.6 Sector agropecuario en declive.....	38
1.7 modelo económico y bloque de poder .....	40
<b>2. Brechas sociales: avances y desafíos</b>	
2.1 Preocupante situación de pobreza .....	45
2.2 Ambigüedades en las cifras de empleo .....	52
2.3 Iniquidades distributivas .....	54
2.3.1 Marcadas diferencias relativas al género .....	55
2.3.2 Ilusorio ingreso por persona .....	63
2.3.3 Acceso a servicios básicos .....	63
2.4 Necesidades básicas insatisfechas .....	64
2.4.1 Sistema de salud enfermo .....	64
2.4.2 Educación insuficiente y deficiente .....	67
2.4.3 Vivienda precaria .....	72
2.4.4 Impactos negativos de las privatizaciones de servicios públicos .....	77
2.5 Deuda social .....	81

---

### 3. Frágil proceso democrático

3.1 Sistema político excluyente .....	84
3.1.1 Problema de representatividad .....	86
3.1.2 Sometimiento de las minorías .....	91
3.1.3 Predominio de la dirigencia .....	93
3.1.4 Institucionalidad electoral deficitaria .....	94
3.2 Tradición presidencialista .....	96
3.2.1 Vicios en la facultad contralora del ejecutivo .....	98
3.2.2 Corte de Cuentas dependiente e ineficaz .....	99
3.2.3 Tensa relación con las municipalidades .....	100
3.2.4 Los problemas de la Policía Nacional Civil y sus consecuencias .....	102
3.3 Debilidades del Ministerio Público .....	108
3.3.1 Ineficacia de la Fiscalía General de la República .....	110
3.3.2 Bajo perfil de la Procuraduría General de la República .....	110
3.3.3 Menosprecio hacia la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos .....	113
3.4 Cuestionada independencia de poderes .....	116
3.4.1 Desconfianza en las actuaciones de la Asamblea Legislativa .....	116
3.4.2 Órgano Judicial .....	119
3.5 Incidencia del movimiento social .....	122

### A manera de epílogo

1. La nueva administración del ejecutivo .....	125
2. Las mesas de “concertación” .....	126
3. “Concertación” y garrote .....	129
4. El plan social .....	130
5. Precaria situación económica y social .....	132
6. Tendencias .....	135

<b>Bibliografía</b> .....	139
<b>Tabla de cuadros</b> .....	142
<b>Tabla de gráficas</b> .....	144

---

# Presentación

Las últimas cinco gestiones del gobierno de El Salvador, han promovido ante la comunidad internacional la imagen de que El Salvador es el país de las oportunidades; sostienen categóricamente que: *"El modelo de desarrollo socio económico adoptado, constituye un soporte fundamental para la democracia que vive el país"*. Una lectura más detenida de la realidad nacional, cuestionan esta percepción.

Los Acuerdos de Paz<sup>i</sup> abrieron la posibilidad de dar inicio a la construcción de un proceso de democratización en el país; establecieron reformas encaminadas al fortalecimiento de la institucionalidad pública, —con el fin de sentar las bases para el desarrollo de un Estado democrático—, las cuales tenían como principio sustantivo el respeto a los derechos humanos; y los derechos civiles y políticos de la población.

Pasada la etapa de vigilancia para su cumplimiento dada por la Misión de Observadores de Naciones Unidas (ONUSAL), el rumbo de los Acuerdos de Paz quedó en manos del gobierno salvadoreño, con ello la mirada internacional dejó de ser una influencia permanente para su cumplimiento y evolución. Si ese mundo exterior, que tanto aportó a la firma de la paz en El Salvador, se diera a la tarea de revisar qué ha pasado desde entonces y qué está pasando actualmente en el país, se encontraría con situaciones sumamente preocupantes.

---

i. Acuerdos de Paz, se refiere al conjunto de acuerdos firmados entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional que pusieron fin al conflicto armado en enero de 1992.

Como lo demuestra el presente documento, en todos los acuerdos tomados para superar el conflicto, ha habido sin excepción, graves retrocesos.

Hace dos años, el Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) el Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA) y la Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida (Las Dignas), preocupados por el rumbo que lleva el país y temerosos de que el retroceso sufrido sea de nuevo un fuerte cultivo para otra confrontación. Emprendieron un proceso de reflexión que hoy se presenta en esta investigación; la cual tiene la intención de proporcionar un panorama lo más completo y objetivo posible sobre la realidad que está viviendo la población salvadoreña. Se hace una lectura crítica de informes oficiales y de índices macroeconómicos; así como del funcionamiento de la institucionalidad pública, su apego a los mandatos constitucionales y a los marcos jurídicos secundarios que determinan sus funcionamientos.

Los objetivos que se propusieron fueron: Contar con un documento que permitiera, de la forma más sencilla pero objetiva posible, transmitir la situación económica, política y social que la población enfrenta todos los días; señalar el creciente deterioro y exclusión que afecta a las mayorías; y lograr, como efecto de lo anterior, un acercamiento objetivo a la compleja realidad que vive El Salvador.

Hoy, al hacer público este esfuerzo, queremos invitar a la reflexión a otras entidades que al igual que nosotros forman parte de la sociedad civil organizada, a la clase política, al sector



---

empresarial y a todos aquellos grupos cuya finalidad es el contribuir al desarrollo económico, político y social del país.

Creemos que, si priva el interés nacional y la voluntad política de trabajar por una sociedad equitativa, incluyente, y con prácticas de gobierno participativas y transparentes, se podrán formular propuestas que realmente marquen el camino y permitan enfrentar el deterioro que las intervenciones gubernamentales están causando al proceso de democratización del país, iniciado con los Acuerdos de Paz, y en la ya precaria calidad de vida de la población.

Le planteamos nuestra inquietud a Diakonia Suecia, quien de manera muy solidaria, característica de su actuar, nos otorgó el financiamiento y el acompañamiento para concretar nuestra propuesta. Este es el resultado.

El esfuerzo ha sido grande y el tiempo empleado mucho más del que nos habíamos propuesto, pero creemos habernos acercado a lo que esperábamos.

Gracias a Diakonia Suecia y a todas aquellas personas que nos dieron sus opiniones y sus valiosos aportes para que este documento se acercara lo más posible al objetivo propuesto.

San Salvador, noviembre del 2005

---

## Introducción

El presente documento aborda la evolución política, económica y social de El Salvador, desde el año 1989 hasta mediados de 2005, y plantea algunas ideas sobre las tendencias para los próximos años.

El ascenso del Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) al control del Órgano Ejecutivo en 1989, significó la liquidación del proyecto reformista encabezado por el Partido Demócrata Cristiano y la restauración del control del Estado por parte de los grandes grupos empresariales, bajo la alianza hegemónica de la Fuerza Armada de El Salvador y del Gobierno de los Estados Unidos de América (E.U.A.).

A partir de ese año, se inició un programa económico que devolvía a los grandes empresarios el control de empresas estatizadas, les permitía fijar las reglas del juego del mercado y reducía cargas impositivas que le fueron trasladadas a la población a través del IVA.

Sin embargo, el proyecto económico requería paz social para su entera aplicación, la cual fue lograda en enero de 1992, resultado de una combinación de factores externos e internos, entre las cuales se encuentran las siguientes: por un lado, el debilitamiento de la Fuerza Armada a causa del empuje militar del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), sobre todo con la ofensiva de 1989 y 1990, el asesinato de los sacerdotes jesuitas y la urgente necesidad de estabilidad social para el impulso del proyecto económico de ARENA; por el otro, el debilitamiento político del FMLN debido a causas externas así como a sus propias divisiones internas.

Esa combinación de factores, junto a la necesidad de los grandes empresarios y del gobierno estadounidense de modernizar el sistema político y acelerar las transformaciones económicas, explica en buena medida la finalización de la guerra.

Es indudable que los Acuerdos de Paz del año 1992, introdujeron cambios importantes en el sistema político, sobre todo porque le pusieron fin a 60 años de dominio militar sobre la población, permitieron la creación

---

de nuevas instituciones democráticas, el fortalecimiento de otras y generaron una importante apertura de los espacios políticos.

El Salvador logró, sin muchos percances, la finalización del conflicto armado y la apertura de espacios políticos para la izquierda que se integró a la vida civil como una fuerza importante.

En la actualidad, no existe un clima abierto de persecución política, no hay personas presas ni exiliadas por tales motivos y los procesos electorales, a pesar de contener importantes elementos de fraude y altos índices de abstencionismo, han sido pacíficos y han permitido cambios en el gobierno por los canales institucionales, tanto en la Asamblea Legislativa como en el ámbito local.

Sin embargo, el sistema político sigue siendo excluyente, al estar controlado exclusivamente por los partidos políticos. El Tribunal Supremo Electoral carece de independencia y de transparencia, pero además es inoperante. Las instituciones contraloras del Estado son ineficaces, sobre todo por su falta de autonomía; sus autoridades responden a lineamientos del Órgano Ejecutivo y a los intereses de los grupos económicos que deben supervisar.

También hay que señalar el debilitamiento de algunas instituciones como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, que desde su creación ha sufrido un permanente boicot de los otros órganos del Estado; la ineficiencia de la Fiscalía General de la República en la defensa de la legalidad y en la investigación del delito; la falta de efectividad de la Policía Nacional Civil para combatir la violencia delincriminal; el pésimo funcionamiento del Órgano Judicial en la aplicación de la justicia; el igual desempeño de la Corte de Cuentas, institución manejada por funcionarios de uno de los partidos de derecha aliado a ARENA; y la excesiva centralización del Órgano Ejecutivo, que limita el funcionamiento de los gobiernos municipales. En este marco de debilidad institucional tan evidente, es difícil forjar una cultura democrática que genere un ambiente de paz estable.

---

Por otra parte, el fin de la guerra no significó la superación de todas sus causas. La concentración de la riqueza, agravada por el programa de ajuste, y la precaria situación en que viven millones de personas, significa que el conflicto económico y social sigue latente. La economía, que creció mucho entre 1991 y 1995, muestra una marcada tendencia depresiva desde 1996, que se ha incrementado durante los últimos cinco años. La inversión se reduce, el desempleo aumenta y el poder adquisitivo de la población disminuye a causa de la inflación y el congelamiento salarial.

La economía rural, deteriorada por la apertura comercial y la disminución del apoyo gubernamental, expulsa grandes contingentes de población hacia las ciudades y hacia el exterior. El aparato productivo es muy frágil, pues los grandes empresarios movieron sus capitales de la agroexportación hacia el comercio y las finanzas. El resultado es una mayor dependencia de las remesas familiares, pilar fundamental en el sostenimiento de la economía nacional y las economías domésticas.

Algunos aspectos que actúan contra la estabilidad política son: el debilitamiento del Estado, la excesiva concentración de la riqueza y la existencia de altos índices de pobreza (mayor en la población femenina y rural). Un clima de paz que permita avanzar en materia de libertades políticas, bienestar social y desarrollo económico, en un sistema económico dominado por una minoría que concentra la riqueza, es muy difícil de garantizar. Para los grandes empresarios, parece que la única democracia posible es la de sus negocios. Lo que redundará en un deterioro del incipiente Estado de Derecho que se intentaba construir después de los acuerdos de paz.

A lo anterior hay que añadir los elevados índices de criminalidad social. El promedio de personas muertas por día (80% con armas de fuego) es mayor cada año. La proliferación de las pandillas juveniles y la represión que el gobierno ejerce sobre éstas, crean un clima de inseguridad permanente en toda la población. Lejos de atender el problema en su raíz (desempleo, desintegración familiar, tráfico de drogas, crimen organizado), el gobierno responde con un plan de "mano dura" que sólo ha servido para elevar los niveles de violencia social.

Para los próximos años no se prevé un cambio favorable en los aspectos antes señalados. La entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio

con Estados Unidos en un marco de escasa competitividad, de crisis agraria, de estancamiento económico y criminalidad social dañará más el aparato productivo y elevará el déficit comercial. La capacidad de endeudamiento externo del gobierno está ya casi al límite y, en el mediano plazo, podría haber una crisis de divisas que afecte todo el sistema económico. Y si la economía no repunta, será imposible mejorar los índices sociales.

En una economía manejada por escasos grupos empresariales, éstos temen seriamente perder el control del Órgano Ejecutivo. Por eso continuarán utilizando todos los medios a su alcance para conservarlo, incluyendo la manipulación de la conciencia de la población popular a través de sus poderosos medios de comunicación y de la "denuncia" permanente del "peligro" que representa la izquierda. En otras palabras, la naturaleza del sistema económico hace que sus beneficiarios, que también controlan el Estado, sean reacios a aceptar cambios, por mínimos que sean, en el sistema político; por el contrario, como se desarrolla en el siguiente texto, el retroceso en materia de formar y consolidar el avance de una institucionalidad del Estado que responda congruentemente a los principios de la democracia se ve acelerado en el día a día.

San Salvador, noviembre del 2005.

---

## 1. Evolución económica: 1989-2004

Con la llegada del partido ARENA al control del Órgano Ejecutivo en 1989, se inició un cambio importante en la política económica del país. Quedaron atrás años de proteccionismo e intervención estatal en la economía, para dar paso a un proceso de apertura de mercado y reducción del papel del Estado como propietario de empresas y regulador de la actividad económica.

Para entonces el modelo agro exportador había colapsado y la economía se mantenía a flote por la ayuda del gobierno de los Estados Unidos de América y las remesas familiares. Las exportaciones de café pasaron de 675 millones de dólares en 1979 a 228 millones en 1989; y las de algodón cayeron de 86 millones a 700 mil dólares en el mismo período. En esos años, el empleo, en ambos cultivos, disminuyó en un 70% y los ingresos del gobierno por los impuestos al café pasaron del 28% al 5%. También disminuyó el financiamiento bancario al sector agropecuario de un 30% a un 20% del total.

La ayuda de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID) en cambio, superaba los 400 millones y las remesas rondaban los 260 millones de dólares,<sup>1</sup> cifra superior a las exportaciones de café y algodón juntas. Para 1989, la mayor parte del empleo se generaba en 425 micro y pequeñas empresas del sector informal.<sup>2</sup>

El Plan de Desarrollo Económico y Social impulsado por el Gobierno<sup>3</sup> se convirtió en el punto de inflexión en la orientación de la política económica. Con él se aplicaron los principios de la economía de mercado y se impulsó una agresiva apertura comercial, bajo el supuesto de que el sector privado sería el motor principal de la economía.

1. Revista Política Económica, CENITEC, volumen I, No. 11 febrero-marzo de 1992, "Migración y Remesas: Una Evaluación de su Impacto en la Economía Salvadoreña", Orellana Merlos, Carlos. p. 12.
2. Boletín Económico y Social, No. 66, FUSADES, mayo 1991.
3. *Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994*, Ministerio de Planificación, El Salvador, 1989.

## 1.1 El programa de ajuste estructural

El nuevo gobierno encabezado por Alfredo Cristiani (1989-1994) inició un programa que el Banco Mundial le llama de *"Ajuste Estructural"*, cuyo objetivo esencial era reducir el proteccionismo y reinsertar la economía en el mercado mundial, para abrirle paso a un modelo de exportaciones no tradicionales, sobre todo de bienes industriales y agroindustriales que penetraran el mercado mundial y modernizaran la economía. Esa idea había sido sugerida por FUSADES en 1985, en el documento llamado *"La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador"*.

El Programa de Ajuste se basa en una doctrina llamada neoliberal, según la cual, los problemas económicos de un país se deben a la existencia de un desequilibrio comercial creciente que provoca escasez de divisas y limita la capacidad de importar, lo que afecta la inversión y la producción, provoca desempleo y disminuye el ingreso. Ante esa situación, el país recurre al endeudamiento externo para financiar importaciones y restablecer los niveles de inversión. Pero la persistencia del desequilibrio comercial vuelve a agotar las reservas y hace que el país deje de ser sujeto de crédito, lo cual de nuevo provoca una caída de las importaciones, la inversión y la producción.

Según ese enfoque, el desequilibrio comercial se debe al exceso de demanda interna frente a una producción deficitaria que obliga a elevar las importaciones para complementar la oferta interna. El aumento de la demanda es atribuido al déficit fiscal del gobierno que recurre al endeudamiento interno y externo para cubrir sus gastos, con lo cual aumenta de manera desproporcionada la masa monetaria en circulación. Cuando la economía llega a un nivel de agotamiento de reservas monetarias, caída de la inversión y de la producción nacional, presiones inflacionarias, déficit fiscal, inestabilidad cambiaria e insolvencia ante la banca mundial, es decir, cuando muestra un cuadro de inestabilidad, se inicia el programa de estabilización o de ajuste de corto plazo. También se impulsa el Programa de Ajuste Estructural, que busca una modificación de la estructura económica para reinsertar al país en la economía mundial.

---

Para los sectores, el Estado también genera distorsiones en la economía cuando fija precios de bienes y servicios, cuando determina la tasa de interés, fija salarios, entrega subsidios y cobra altos impuestos sobre la renta a los empresarios. Consideran que esas medidas afectan la ganancia empresarial y desestimulan la inversión privada, lo que hace que disminuya la producción y aumente el desempleo.

El programa iniciado durante la presidencia de Cristiani tuvo continuidad, con algunas variantes, durante los gobiernos de Armando Calderón Sol y de Francisco Flores. Sus componentes se desarrollan a continuación:<sup>4</sup>

### **1.1.1 Privatización de empresas públicas y otras actividades**

En este componente las principales medidas aplicadas son las siguientes:

**a) Durante el gobierno de Alfredo Cristiani (1989-1994):**

- Eliminación del monopolio del Estado en la exportación del café. Se privatizó el negocio de exportación de café, se vendieron las instalaciones del Instituto Nacional del Café (INCAFE) encargada de la comercialización del grano, y se clausuró el Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café (ISIC).
- Eliminación del monopolio del Estado en la exportación de azúcar.
- Privatización de importaciones del petróleo .
- Cierre del Instituto Regulador de Alimentos (IRA), ente gubernamental que manejaba el abastecimiento de granos.
- Cierre del Instituto de Vivienda Urbana (IVU).
- Concesión a la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE) de la administración del Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA).

---

4. Villalona, César Augusto: "Programa Desajuste Estructural", Equipo Maíz, El Salvador 2003. p. 16-25.



- Privatización de la banca.
- Privatización del Hotel Presidente.
- Privatización de una parte del mercado del dólar (creación de casas de cambio).
- Privatización de algunas consultas externas del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).

**b) Durante el gobierno de Armando Calderón Sol (1994-1999):**

- Privatización de los ingenios azucareros.
- Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).
- Privatización de las distribuidoras de energía eléctrica.
- Privatización del sistema de entrega de placas de vehículos y licencias de conducir.
- Privatización del sistema de pensiones, surgen las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

**c) Durante el gobierno de Francisco Flores (1999-2004):**

- Privatización de las generadoras térmicas de la energía eléctrica
- Arrendamiento de algunas áreas del único Aeropuerto Internacional.
- Pérdida de la facultad soberana de emitir moneda. (Dolarización).

### **1.1.2 Apertura económica**

Este componente consiste en abrir paso al mercado como regulador de la actividad económica. Algunas de las medidas aplicadas fueron:

a) *Durante el gobierno de Alfredo Cristiani:*

- Liberalización de los precios de 230 productos de la canasta básica.
- Reducción de aranceles: de 260% el techo y 1% el piso a 20% el techo y 5% el piso. Algunos productos mantuvieron un arancel mayor.
- Liberalización del comercio de granos básicos con el cierre del IRA.
- Eliminación de los impuestos a las exportaciones de café y azúcar.
- Liberación de la tasa de intereses bancaria. No la fija el Banco Central de Reserva (BCR).
- Liberalización del tipo de cambio. La tasa de interés no la fija el BCR, sino la banca privada.

b) *Durante el gobierno de Armando Calderón Sol:*

- Nueva reducción de aranceles según la siguiente escala: 0% el piso y 15% techo. Algunos productos mantuvieron un arancel mayor.
- Liberalización del mercado de tierras: las cooperativas de la reforma agraria pueden vender tierras y también pagar con tierras el 15% de su deuda agraria.

c) *Durante el gobierno de Francisco Flores:*

- Nueva reducción de aranceles a las importaciones de los países con los que se firmaron Tratados de Libre Comercio (TLC): México, Chile, República Dominicana y Panamá.

### **1.1.3 Reforma tributaria**

Lo principal de este componente consiste en disminuir o suprimir impuestos directos y aumentar la recaudación por medio de la tributación

indirecta. Algunas medidas en este campo también son parte de la apertura económica, es decir, están cruzadas.

**a) Durante el gobierno de Alfredo Cristiani:**

- Eliminación de los impuestos a las exportaciones de café y azúcar.
- Reducción de aranceles.
- Eliminación del impuesto al patrimonio.
- Reducción del impuesto a la transferencia de propiedades.
- Reducción del impuesto sobre la renta empresarial: del 50% sobre el excedente de 75,000 colones al 25%.
- Eliminación del Impuesto de Timbres Fiscales y creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una tasa del 10%.

**b) Durante el gobierno de Armando Calderón Sol:**

- Aumento de la tasa del IVA de 10% a 13%.
- Reducción de aranceles.

**c) Durante el gobierno de Francisco Flores:**

- Reducción de aranceles.
- Eliminación de la exención del IVA a granos básicos, verduras, frutas, leche y medicinas.
- Eliminación del subsidio al diesel y reducción del subsidio a la electricidad y al agua.

---

## 1.2. Nueva conducción económica

Quince años han transcurrido desde el cambio en la conducción económica del país basado en la liberalización de la economía y la apertura de mercados. Los impulsores de ese viraje consideraron, como causas de la postración económica, el declive de las exportaciones de bienes agropecuarios como el café, el azúcar, el algodón y el camarón, principalmente; también señalaron el agotamiento del incipiente proceso de industrialización de las décadas de los sesenta y setenta, basado en la industrialización de bienes de consumo final y el desarrollo del mercado interno. La tesis de que la protección de la economía y la participación estatal en la conducción económica dada hasta entonces, eran la fuente de graves desequilibrios, justificó, desde la perspectiva oficial, imprimirle un nuevo giro a la conducción económica del país.

Al tomar estas decisiones, no parece que los gobiernos de la época hayan tenido en cuenta los mandatos constitucionales del Art. 1 Cn. que *"reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común."*; y del Art. 101 Cn. que establece: *"El orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano. El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores."*

Según la administración Cristiani, con la nueva política económica se colocaría a la nación en el sendero de la modernidad, mediante su incorporación al comercio mundial y la atracción de inversión extranjera. En esa línea se emprendieron programas de estabilización económica, de modificación del marco legal e institucional, acorde con las exigencias del nuevo escenario, y de reducción del Estado, en aras de crear condiciones para la liberalización económica.

La propuesta fue justificada con la promesa de que la reactivación económica traería consigo de manera espontánea, por la operatividad de las fuerzas del mercado, una mayor participación de la población en los frutos del progreso; de esa forma se le resarciría de las secuelas de la guerra y se estaría respondiendo ante una situación de pobreza extendida.

Durante el tercer año de la administración de Alfredo Cristiani se firmaron los Acuerdos de Paz entre su Gobierno y el FMLN que le pusieron fin a la guerra. Al momento de firmar el Acuerdo Final, conocido como el de Chapultepec, el 16 de enero de 1992, muchas de las medidas del programa económico ya se habían aplicado: privatización del comercio exterior de café y azúcar, cierre del IRA y el IVU, privatización de la banca en marcha, reducción de aranceles, eliminación de impuestos a las exportaciones de café y azúcar, y liberalización de precios, entre otras.

A pesar de ello, el tema económico no fue tratado en los Acuerdos de Paz, de tal manera que estos no alteraron la lógica del programa económico. Los acuerdos económicos y sociales contemplados en éstos consistieron básicamente en lo siguiente:

- Transferir tierras a los desmovilizados de los dos ejércitos y a los tenedores,<sup>5</sup> resolver lo relativo a la propiedad de tierras en zonas conflictivas.
- Revisar las políticas de otorgamiento de créditos al sector agropecuario y a la micro y pequeña empresa.
- Ejecutar un Plan de Reconstrucción Nacional, que incluía proyectos de infraestructura y programas de reinserción para los desmovilizados.
- Aplicar medidas para aliviar el costo de los programas de ajuste.

Establecer formas convenientes para la cooperación externa directa destinada a impulsar proyectos de asistencia y desarrollo de comunidades.

5. Los tenedores eran personas que poseían tierras cuyos dueños jurídicos las habían abandonado a causa de la guerra. Los Acuerdos reconocían al derecho de propiedad adquirido de los tenedores, pero planteaban que debía negociarse con los dueños su venta. En caso de que éstos no quisieran vender, el Estado debía reubicarles en tierras de su propiedad.

- 
- Crear un Foro de Concertación Económica y Social (FCES), tripartito integrado por gobierno, empresarios y trabajadores.

Los Acuerdos de Paz abrieron las puertas a la posibilidad de abordar, a través del FCES, algunas de las causas de la guerra. Sin embargo, éste fue boicoteado por la gran empresa privada.

En el Foro de Concertación participaron los ministerios relacionados con el área económica y social, gremios empresariales y algunas organizaciones laborales. Su principal resultado fue la creación del Consejo Superior del Trabajo, con participación de los tres sectores, pero cuyo carácter es solo consultivo.

El Foro fue un espacio de concertación fallido, por la negativa del gobierno y los empresarios a discutir la política económica y ratificar los Convenios sobre libre sindicalización, contrato colectivo y protección de maternidad.

### **1.3. Elevado crecimiento económico (1989-1995)**

En los primeros años de gobierno del Presidente Cristiani (1989-1990) la actividad económica, medida a través del Producto Interno Bruto (PIB), tuvo un crecimiento moderado con un promedio de 2.8%.<sup>6</sup> A su vez, la inflación llegó a 17% y 24% en los mismos años, debido a la liberalización de precios y al encarecimiento de las importaciones provocado por la devaluación del colón, que pasó de 5 por 1 dólar en el año 1989 a 8.03 en 1990.

Para 1991, la economía mostró un crecimiento mayor 3.6%, pero fue sobre todo en los años 1991-1995 cuando el PIB nacional creció a tasas elevadas, tal como se puede ver en el Cuadro No.1. El promedio del período fue de 6.2%. De los sectores más importantes de la economía, los que mostraron mayor dinamismo fueron el sistema financiero, el comercio, la industria y el de la construcción. El agro, en cambio, comenzó a

---

6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. "Series Macroeconómicas del Istmo Centroamericano 1950-1996", CEPAL, México, diciembre 1997, p. 147 y 148.

mostrar una tendencia depresiva, pues tuvo crecimiento negativo en tres de los cinco años. Si se exceptúa el año 1992, el crecimiento sería de apenas 0.1%, lo que significa un total estancamiento.

**Cuadro No. 1**  
**El Salvador: Porcentajes de crecimiento del PIB (1991-1995)**  
 (a precios constantes de 1990)

Indicadores/Años	1991	1992	1993	1994	1995	Promedio
<b>Producto Interno Bruto (PIB)</b>	3.6	7.5	7.4	6.1	6.4	6.2
<b>PIB Agropecuario</b>	-0.3	8.0	-1.4	-2.4	4.5	1.7
<b>PIB Industrial</b>	5.9	9.9	8.3	7.4	6.9	7.7
<b>PIB Comercial</b>	7.0	11.5	6.5	8.6	9.9	8.7
<b>PIB Construcción</b>	10.2	6.4	3.6	11.5	6.0	7.5
<b>PIB Financiero</b>	-3.7	21.4	10.7	20.2	16.4	13.0

Fuente: BCR. Revista Trimestral, enero-marzo de 1996. p. 86

El Cuadro No.2 muestra que la participación del agro en el PIB cayó de 17.3% en 1990 a 13.6% en 1995. El comercio y la banca empezaron a ganar terreno.

El crecimiento del sector industrial estuvo influido, en buena medida, por la expansión de las empresas maquiladoras cuyo peso en la producción industrial del país pasó de 2.8% en 1992 a 7% en 1995. Para este último año las maquilas aportaban el 38% de las exportaciones totales y el 52% de las exportaciones industriales.<sup>7</sup>

El alto crecimiento de esos años se sostuvo principalmente en la expansión del consumo y la inversión que aumentaron 16% y 8%, respectivamente.<sup>8</sup> También aumentaron las exportaciones a Centroamérica.

7. BCR, Revista Trimestral, abril-junio de 1997. p. 52.

8. BCR. Revista Trimestral, enero-marzo de 1997 y 1998, p.78 y 80.

**Cuadro No. 2**  
**El Salvador: Aporte de los sectores al PIB (1990-1995)**  
 (a precios constantes de 1990)

Indicadores/Años	Participación en el PIB total					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>PIB Agropecuario</b>	17.3	16.5	16.5	15.0	13.8	13.6
<b>PIB Industrial</b>	21.7	22.2	22.7	20.8	21.1	21.2
<b>PIB Comercial</b>	18.1	18.7	19.4	19.3	19.7	20.4
<b>Construcción</b>	3.5	3.7	3.7	3.5	3.7	3.7
<b>Transp, Almac. y Comunicaciones</b>	7.4	7.4	7.6	7.5	7.5	7.4
<b>PIB Financiero</b>	2.2	2.0	2.3	2.4	2.7	2.9
<b>Otros*</b>	29.8	29.5	27.8	31.5	31.5	30.8
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

\*Incluye productos de la minería, electricidad, gas y agua, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas, alquileres de vivienda, servicios comunales, sociales y domésticos y servicios del gobierno.

Fuente: BCR. Revista Trimestral, enero-marzo de 1996.

Los factores que más influyeron en el crecimiento fueron el saneamiento de la banca y la expansión del crédito interno,<sup>9</sup> el fin de la guerra y el inicio de la reconstrucción nacional que supuso la entrada de millones de dólares en concepto de ayuda, la entrada de dólares en concepto de remesas familiares y préstamos externos, y la expansión de la demanda regional.

El crédito interno al sector público y privado, que en 1989 había caído en 1% y en 1990 aumentó 12%, para 1991 y 1995 creció en un promedio de 26% anual.<sup>10</sup> En el mismo período las remesas sumaron 4,270 millones de dólares, cifra equivalente al 71% del déficit comercial, el cual aumentó de 839 millones de dólares a 1,651 millones en los mismos años.<sup>11</sup> A la masiva entrada de dólares en concepto de remesas, se sumaron los préstamos

9. El saneamiento de la banca incluyó la creación de un fondo (FOSAFI) con recursos públicos y donaciones externas. Ver leyes de saneamiento y privatización.

10. Op. Cit. "Series Macroeconómicas del Istmo Centroamericano, 1950-1996", p.184.

11. BCR, abril-junio de 1996. p. 46



por 804.8 millones de dólares que aprobaron el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo entre 1991 y 1993.<sup>12</sup>

Por otra parte la expansión de la demanda regional hizo que las exportaciones a Centroamérica aumentaran en 125%. Para 1992 superaron a las exportaciones tradicionales (café, algodón, azúcar y camarones).<sup>13</sup>

Ahora bien, junto al auge económico de esos años también se acentuó el fenómeno migratorio sobre todo de población campesina. El deterioro del agro expulsó a miles de personas del área rural hacia las zonas urbanas y hacia el exterior. Particularmente la producción de cereales se vio afectada por el cierre del IRA, la reducción de aranceles, el crecimiento de las importaciones y la disminución del apoyo gubernamental, que pasó de 5.2% de su presupuesto en 1990 a 1.7% en 1995.<sup>14</sup> Para el año cosecha 1995/96, la producción de maíz era menor en un 8% a la de 1992/93, la de maicillo era menor en un 10%, la de frijol en un 23% y la de arroz en un 42%.<sup>15</sup>

La inflación de esos años fue un poco elevada (12% promedio exceptuando los años 89-90), pero manejable. La mayor inflación se dio en el año 1992, por la introducción del IVA y encarecimiento del dólar, que a diciembre de ese año valía 9.17 colones.<sup>16</sup> El promedio de inflación en los demás años fue de 10%.

Un último aspecto a señalar es el crecimiento de las reservas monetarias que pasaron de 260 en 1989 a 935 millones en 1995, valor equivalente a 3 meses de importaciones. Las reservas crecieron, pese a la ampliación del déficit comercial y de servicio, de 839 millones en 1991 a 1,651 millones en 1995, pues la entrada de divisas por remesas y préstamos era muy elevada y superaba notablemente el déficit comercial y de servicios.

El aumento de las reservas monetarias contribuyó a la estabilidad cambiaria de los años 1993-1995 y moderó en alguna medida la inflación.

12. Boletín PRISMA, Nos. 3-4, noviembre-diciembre de 1993, "Elecciones y Ajuste Estructural". Rosa, Herman. El Salvador, 1993. p. 3 a 7.

13. Op. Cit., BCR.

14. Comisión Económica para América Latina y el Caribe "Evolución del sector agropecuario, 2001-2002," CEPAL, México, Febrero 2003. p. 53.

15. MAG-DGEA. Anuarios estadísticos 1992-1998.

16. Op. Cit. "Series Macroeconómicas del Istmo Centroamericano, 1950-1996", p. 179.

---

Además, la abundancia de dólares, la estabilidad de su precio y la drástica reducción de aranceles, estimularon notablemente las importaciones, convirtiéndola en la variable económica que más se expandió en esos años.

Sintetizando el período 1991-1995, éste se caracterizó por lo siguiente:

1. Un elevado crecimiento del PIB, sobre todo del sistema financiero, la industria (incluyendo las maquilas), el comercio y la construcción. La actividad agropecuaria empezó a declinar y aumentó la emigración.
2. El crecimiento no tenía bases sólidas; aunque se apoyó de alguna manera en el crédito interno, en realidad el consumo y la inversión se sostenían principalmente en fuentes de financiamiento externo como los fondos para la reconstrucción, los préstamos y las remesas. A esto hay que añadir que la expansión de la demanda regional tampoco era sostenible y, como se verá más adelante, empezó a declinar en los años siguientes.
3. Las importaciones y el déficit comercial se ampliaron debido al crecimiento económico (que demanda importaciones de bienes intermedios y de capital), la abundancia de dólares, la estabilidad cambiaria y la reducción de aranceles. La economía empezó a dar un giro importante, pero no en el sentido de la conformación de un modelo de exportaciones no tradicionales, sino de uno de servicios donde el comercio, sobre todo importador, y el sistema financiero se configuraban como los sectores más importantes en el funcionamiento económico, ambos sustentados en las remesas familiares.
4. Estabilidad de algunas importantes variables macroeconómicas como el tipo de cambio, las reservas monetarias, las finanzas públicas (déficit de 0.5% del PIB) y la inflación, pero con una mayor dependencia de las remesas y los préstamos. En otras palabras, la estabilidad macroeconómica no era sólida porque no dependía de la fortaleza del aparato productivo sino, principalmente, de fuentes de financiamiento no seguras. La economía estaba viviendo por encima de sus propios medios.

#### 1.4. Lento crecimiento económico (1996-2000)

El crecimiento económico de los años 1991-1995 llegó a su límite cuando la capacidad de consumo interno no pudo mantenerse. En un país donde los salarios son bajos y la riqueza se concentra cada vez más en un reducido número de grandes empresarios favorecidos por las privatizaciones, la apertura económica y las reformas impositivas, es imposible mantener una tasa de crecimiento elevado durante mucho tiempo.

El año 1996 marca el inicio de un proceso de menor crecimiento de la inversión y la producción. Desde entonces el crecimiento ronda el 2% del PIB, muy por debajo de los requerimientos mínimos estimados para combatir la pobreza<sup>17</sup> o para afirmar que se está en el camino de un crecimiento económico sostenible. Ese año el PIB apenas creció 1.7%, la inversión se redujo en 22% y las importaciones cayeron en 76 millones de dólares. En los años siguientes el PIB se recuperó, pero sin alcanzar los niveles del período anterior.

El Cuadro No.3 muestra un crecimiento promedio de 2.9 entre 1996 y el 2000, lo que representa menos de la mitad del registrado entre 1991 y 1995. El agro continuó bajando, el comercio se estancó y la construcción se desaceleró. La industria creció menos, pero a una tasa aún elevada, sobre todo por el desarrollo de las maquilas que para el 2000 aportaban el 13% del PIB industrial, casi el doble de 1995 y el 55% de las exportaciones totales.<sup>18</sup> La industria orientada al mercado interno y regional creció menos.

El sistema financiero se mantuvo dinámico, pero también se vio en alguna medida afectado por el menor crecimiento de la economía en general. El crédito interno creció a un promedio de 7%, cifra mucho menor que la del período precedente.<sup>19</sup>

17. El Banco Mundial estima una tasa de crecimiento nominal del 6% para Latinoamérica y el PNUD estima una tasa real de crecimiento de 3.5% para El Salvador, en aras de reducir las brechas sociales encontradas en el 2002.

18. BCR. Revista Trimestral, abril-junio de 2001. p.30 y 67.

19. Ibid., p.19.

**Cuadro No. 3**  
**El Salvador: Porcentajes de crecimiento del PIB (1996-2000)**  
 (a precios constantes de 1990)

Indicadores/Años	1996	1997	1998	1999	2000	Promedio
<b>Producto Interno Bruto (PIB)</b>	1.7	4.2	3.2	3.4	2.2	2.9
<b>PIB Agropecuario</b>	1.3	0.5	-1.9	7.7	-3.1	0.9
<b>PIB Industrial</b>	1.7	8.0	8.0	3.7	4.1	5.1
<b>PIB Comercial</b>	0.4	2.2	0.8	2.0	-3.4	0.4
<b>PIB Construcción</b>	2.7	5.1	4.4	-1.8	3.6	2.8
<b>PIB Financiero</b>	2.7	12.7	6.4	12.0	7.7	8.3

Fuente: BCR: Revista Trimestral, abril-junio, 1999. p. 63. CEPAL "Indicadores económicos 99-2003". p. 2

La pérdida de dinamismo en el PIB se reflejó en las importaciones de bienes de capital cuya tasa de crecimiento promedio fue de 8.2%, muy por debajo del 20% del período anterior.<sup>20</sup> (Ver Cuadro No. 4). Como las importaciones de bienes intermedios siguieron creciendo, salvo en 1996 cuando el PIB tuvo el peor desempeño, se puede deducir que en este período lo que hubo fue una disminución de la rotación del capital fijo.

**Cuadro No. 4**  
**El Salvador: Clasificación de las importaciones (1996-2000)**  
 (% de crecimiento)

Variables/Años	1996	1997	1998	1999	2000	Promedio
<b>Bienes de Consumo</b>	-1.3	16.0	15.8	24.5	24.6	16.0
<b>Bienes Intermedios</b>	-0.34	8.3	3.8	32.2	32.7	15.3
<b>Bienes de Capital</b>	-20.2	11.0	11.0	20.0	19.4	8.2
<b>Maquila</b>	16.5	39.0	11.0	23.3	23.3	22.6

Fuente: BCR. Revistas trimestrales 1998 y 2001. p. 46

20. BCR. Revista Trimestral, abril-junio de 1993 y 1996. p. 45 y 46.

A su vez, las importaciones de bienes de consumo se mantuvieron en ascenso, estimuladas por la estabilidad cambiaria y la nueva reducción de aranceles realizada en 1995.

Con respecto al déficit comercial y de servicios, el mismo tuvo una leve reducción en 1996, por la baja de las importaciones, y en 1997, cuando las exportaciones de maquilas crecieron 38%. Ese año, el déficit fue de 1,267 millones de dólares, 384 millones menos que en 1995.<sup>21</sup>

En los siguientes años, el déficit volvió a aumentar porque el PIB creció un poco más. Cuando el PIB crece se disparan las importaciones, dada la dependencia del aparato productivo de bienes intermedios y de capital del exterior. Además, las importaciones de bienes de consumo también se elevaron. Para el 2000, el déficit comercial y de servicios cerró en 1,975 millones de dólares. Sin embargo, esa brecha comercial no impidió que las reservas monetarias siguieran creciendo, pues el flujo de remesas mantuvo su ascenso. Para el 2000, las reservas alcanzaban los 1,871 millones suficientes para financiar 6 meses de importaciones.<sup>22</sup>

Al cerrar el 2000, la economía mostraba un claro deterioro: el crecimiento del PIB era muy pequeño, la actividad agropecuaria seguía cayendo (12% del PIB), el comercio aminoraba, el sector construcción crecía menos, la brecha comercial era muy elevada y el déficit del gobierno había pasado de 0.5% en 1995 a 2.3%.<sup>23</sup> Pero el gobierno podía exhibir elevadas reservas monetarias, estabilidad cambiaria, baja inflación (Ver Cuadro No. 5) y una deuda externa equivalente al 21% del PIB.<sup>24</sup>

Las exportaciones habían crecido, pero el 55% provenían de maquilas. Las estrictamente nacionales, tradicionales y no tradicionales, aumentaron en 326 millones de dólares entre 1995 y el año 2000. Y las importaciones se incrementaron, sin incluir las de maquilas, en 939 millones.<sup>25</sup>

21. BCR. Revista Trimestral, abril-junio de 1999. p. 46

22. BCR: [www.bcr.gob.sv](http://www.bcr.gob.sv)

23. Revista BCR julio-septiembre de 2002

24. Ibid.

25. Ibid.

**Cuadro No. 5**  
**El Salvador: Algunas variables económicas (1996-2000)**

<b>Variables/Años</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Remesas familiares (millones de dólares)</b>	1,193	1,199	1,338	1,374	1,751
<b>Reservas monetarias (millones de dólares)</b>	1,100	1,462	1,765	1,970	1,871
<b>Tipo de cambio (colones por dólares)</b>	8.72	8.72	8.72	8.72	8.72
<b>Tasa de inflación (%)</b>	7.40	1.90	4.20	-1.00	4.30

Fuente: BCR. Revistas trimestrales 1998 y 2001. p. 46

### **1.5. Dolarización y menor crecimiento (2001-2004)**

Para el año 2000 era claro que la idea del modelo de exportaciones no tradicionales no cuajaba. La economía era mucho más importadora y financiera; ambas actividades se sustentaban en remesas familiares. Ahí se centraba la acumulación de capitales.

La política económica había privilegiado el equilibrio macro y no el estímulo al sector exportador. El gobierno de Cristiani estabilizó el dólar a partir de 1993 y el de Calderón Sol tuvo como líneas centrales la estabilidad cambiaria y la acumulación de reservas monetarias, profundizando el carácter importador de la economía y mantener una tasa de inflación baja.

La ampliación de la brecha comercial no era vista como un problema porque había una fuente de divisas que la compensaba: las remesas. En 1998 también entraron muchos dólares de inversión extranjera directa, como se puede ver en el Cuadro No.8. Era tanto el dólar que entraba a la economía que el elevado crecimiento de las importaciones no impedía el aumento de las reservas, clave en la estabilidad cambiaria y de precios.

La devaluación de la moneda, reclamada por FUSADES y COEXPORT desde 1993, bajo el supuesto de que la moneda Nacional, el colón, estaba sobrevaluada, no encajaba en los planes del grupo importador-banquero que hacía sus negocios de compra de bienes y la obtención de dinero

(préstamos) en el exterior a tasas de interés bajas; dinero que, luego, prestaba en el país a intereses altos.

En el 2001 se inició el proceso de dolarización de la economía impuesto por la cúpula financiera-importadora, que se oponía a la devaluación de la moneda demandada por FUSADES y los exportadores agrupados en COEXPORT. La devaluación estimularía las exportaciones, pero encarecería las importaciones y la deuda externa en términos de moneda nacional, lo que sería un fuerte golpe para la cúpula financiera que tenía una deuda de alrededor de 670 millones de dólares con acreedores extranjeros.<sup>26</sup> La dolarización eliminó el riesgo cambiario, o sea, toda posibilidad de devaluación. En otras palabras, afianzó el carácter importador de la economía.

La Ley de Integración Monetaria,<sup>27</sup> aprobada en noviembre del 2000, establecía la obligatoriedad del sistema bancario de pasarle los colones al BCR, quien le entregaría dólares a un tipo de cambio de 8.75. A su vez, al BCR se le prohibía emitir moneda. Con esas medidas, al cabo de un tiempo, el colón saldría de circulación y el dólar se convertiría en la única moneda de curso legal.

A cuatro años de la dolarización, la economía muestra un mayor deterioro en las variables más importantes. En realidad, la dolarización no perseguía mejorar los indicadores económicos y mucho menos la precaria situación social del país, sino afianzar más el comercio importador, que ya no correrá el riesgo de una devaluación que encarezca sus compras, así como al sistema financiero altamente endeudado en el exterior y temeroso de que una devaluación elevara su deuda en moneda nacional.

Es cierto que por la abundancia de reservas monetarias y la baja inflación, no había una fuerte presión sobre el tipo de cambio. Pero también es verdad que con la dolarización se elimina de una vez por todas cualquier riesgo de devaluación. Por eso, la dolarización, o sea, la eliminación del riesgo de devaluación, le puso fin a la controversia alrededor del régimen cambiario.<sup>28</sup>

26. BCR. Revista trimestral, octubre-diciembre 2002. p. 18.

27. D.L.Nº. 201 del 30 de noviembre del 2000. D.O. 241 Tomo 349 del 22 de diciembre del 2002.

28. Villalona, César Augusto: "La dolarización de El Salvador", [www.Rebelión.org](http://www.Rebelión.org)

Desde que se inició el proceso de dolarización las importaciones no han hecho más que crecer, en parte también estimuladas por los TLC con México y Chile. Las exportaciones, en cambio, siguen rezagadas. La economía crece menos, la inflación es mayor, la deuda aumenta y los problemas económicos del gobierno se agudizan. Además, la banca ha continuado con su proceso de endeudamiento externo, al extremo de que para diciembre del 2003 su deuda externa sumó 1,686 millones de dólares.<sup>29</sup>

### 1.5.1 Menor crecimiento del PIB

En el Cuadro No. 6 se puede ver que, en promedio el PIB solo creció 1.8% en los últimos cuatro años, menos que en 1996-2000, cuando la tasa promedio fue de 2.9%. El agro mantiene la marcha depresiva, al igual que el comercio. La industria y el sistema financiero perdieron dinamismo. El sector construcción mostró un alza considerable hasta el 2003 debido a la inversión pública posterremoto, pero se desplomó en el 2004. De acuerdo a las cifras proporcionadas por la CEPAL en su balance de las economías de América Latina y El Caribe, El Salvador registró una de las tasas de crecimiento más bajas, sólo superior a 4 de los 32 países analizados por la CEPAL. En Centroamérica fue la economía que menos creció.

**Cuadro No. 6**  
**El Salvador: Porcentajes de crecimiento del PIB (2001-2004)**  
(a precios constantes de 1990)

Indicadores/Años	2001	2002	2003	2004	Promedio
<b>Producto Interno Bruto (PIB)</b>	1.7	2.2	1.8	1.5	1.8
<b>PIB Agropecuario</b>	-2.6	0.1	0.1	3.2	0.2
<b>PIB Industrial</b>	4.0	2.9	2.3	0.7	2.5
<b>PIB Comercial</b>	1.9	1.5	1.2	1.4	1.5
<b>PIB Construcción</b>	9.6	6.7	4.7	-13.6	1.8
<b>PIB Financiero</b>	1.6	0.7	2.0	4.6	2.2

Fuente: BCR. Revistas trimestral enero-marzo de 2005, p 74

29. BCR: [www.bcr.gob.sv](http://www.bcr.gob.sv)



El descenso que se refleja en la actividad financiera y comercial tiene que ver con el problema de estrechez de mercado interno que ya se señaló antes. Durante los cinco años del gobierno de Francisco Flores sólo hubo un aumento salarial y se perdió empleo formal. El mercado interno parece que no da para más y los grandes empresarios han estado sacando sus capitales hacia los demás países de la región, donde se instalan los bancos y proliferan los centros comerciales y otros negocios.

Si la política de apertura y liberalización no se ha traducido en un crecimiento vigoroso y sostenido, las limitaciones para mejorar las condiciones de la población disminuyen considerablemente; esto aleja la posibilidad de asegurar el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la población, consignados en el Pacto respectivo de Naciones Unidas, en cuyo Art.2 se dice que: *"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos."*<sup>30</sup>

Estos derechos incluyen un trabajo digno y un ingreso que les permita a las personas cubrir sus necesidades de alimentación, vestuario, vivienda, educación, salud y demás servicios básicos. Si en períodos de crecimiento económico no se lograron cubrir, menos se logrará en un momento en que la actividad productiva está retrocediendo.

### 1.5.2 Deterioro del sector externo

En los últimos cuatro años, 2001 a 2004, las exportaciones totales crecieron 15%. El aumento se dio en las no tradicionales y las de maquilas, pues las tradicionales (café, azúcar y camarones) continuaron cayendo. Las importaciones crecieron mucho más (25%) y el déficit comercial creció 37%. Esos datos indican que la dolarización y los Tratados del Libre Comercio (TLC), han ampliado el desbalance comercial con el resto del mundo.

30. El Pacto entró en vigor el 3 de enero de 1976, pero es Ley de La República desde su ratificación por la Asamblea Legislativa el 23 de noviembre de 1979 y su publicación en el Diario Oficial el mismo día.

Por el lado de las importaciones, aumentaron las compras de bienes de consumo, cuyo crecimiento fue de 40% en este período. Los bienes intermedios aumentaron en 27% y los de capital en 10%. Esa composición muestra la mayor dependencia alimentaria del país y el carácter poco productivo de las importaciones, sobre todo en lo concerniente a la modernización de los bienes de capital (maquinarias y equipos). Las importaciones que más crecen son las improductivas que tienden a desplazar cada vez más la producción nacional, sobre todo agropecuaria.

El desbalance comercial, aunado a una caída de la inversión extranjera, provocó un descenso de las reservas monetarias en el año 2004. Ni los TLC ni la dolarización han favorecido la entrada de inversión extranjera. Al contrario, la disminución es bastante pronunciada, sobre todo en comparación con el año 1998, cuando se privatizaron las telecomunicaciones, la distribución de energía y los fondos de pensiones.

**Cuadro No.7**  
**El Salvador: Indicadores del sector externo (2001-2004)**  
(millones de dólares)

Indicadores/Años	2001	2002	2003	2004
<b>Exportaciones</b>	2,864	2,996	3,128	3,295
Tradicionales	205	161	163	166
No tradicionales	1,009	1,077	1,092	1,309
Maquilas	1,650	1,758	1,873	1,821
<b>Importaciones</b>	5,027	5,192	5,754	6,269
Bienes de consumo	1,275	1,368	1,589	1,787
Bienes intermedios	1,690	1,660	1,849	2,114
Bienes de capital	900	881	936	990
Maquilas	1,161	1,283	1,379	1,378
<b>Saldo Comercial</b>	2,163	2,196	2,626	2,973
<b>Nivel de reservas monetarias</b>	1,710	1,589	1,906	1,888

Fuente: BCR. [www.bcr.gob.sv](http://www.bcr.gob.sv)

Sobre los TLC, es importante destacar que aunque el gobierno los promociona como instrumentos que incentivarán las exportaciones y la inversión extranjera, las cifras demuestran que su impacto viene dado más bien por el incremento de las importaciones. Las experiencias de los TLC con México y Chile son muy reveladoras. El déficit comercial de México pasó de 244 millones de dólares en el 2000, antes del TLC, a 338 millones en el año 2004. El aumento de la brecha comercial es de 38%.

**Cuadro No. 8**  
**El Salvador: Inversión extranjera directa**  
**(1998-2004)**

Años	Millones de dólares
1998	1,103
1999	162
2000	178
2001	289
2002	496
2003	68
2004	370

Fuente: CEPAL. "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004", p.162

Con Chile, la situación es peor. El déficit pasó de 14 a 71 millones en tres años, es decir, se cuadruplicó. Las exportaciones hacia Chile apenas han crecido en un millón de dólares y las importaciones aumentaron en casi 58 millones. Además, la inversión de empresarios de ese país en El Salvador apenas suma 200 mil dólares después del TLC. La inversión mexicana es mayor, pero poco significativa: 20 millones en cuatro años, equivalente al 3% del total.<sup>31</sup>

### 1.5.3 Mayor problemática fiscal

Los problemas financieros del gobierno se han agravado en los últimos años. En el 2001, el déficit representó el 3.6% del PIB y en el 2004 anduvo por un porcentaje similar. Sin embargo, más allá del déficit, que supera ligeramente el nivel recomendable, la principal carga está en la deuda externa cuyo pago consume la mayor parte del presupuesto nacional. En el presupuesto del año 2005, el pago de la deuda representa el 20% del

31. BCR. [www.bcr.gob.sv](http://www.bcr.gob.sv).

---

total, más del doble de la inversión en salud (9.5%) y más que la inversión en educación (16%).

La deuda externa del gobierno central ha crecido mucho. Entre 1999 y 2004 aumentó en un 80% y pasó del 16% al 30% del PIB; junto a la deuda interna, que también es en dólares, llega al 40% del PIB.<sup>32</sup> Estos porcentajes indican que ya superó el límite recomendable.

#### 1.5.4 Mayor inflación

Contrario a lo que prometió el gobierno cuando anunció la dolarización, los precios han subido más desde entonces. La inflación acumulada desde el 2001 suma 12.3%; en el 2004 fue de 5.6%, la mayor desde 1996.<sup>33</sup> Como el salario mínimo sólo ha tenido un aumento desde 1999, entre el 5% y el 7%, es claro que el nivel de inflación ha deteriorado el poder adquisitivo de la población.

#### 1.5.5 Más desempleo

En el año 2001 se perdieron 37,000 empleos más de los que se generaron. En ese año hubo dos terremotos, pero no fue por eso que aumentó el desempleo; la gente que perdió su trabajo era la que laboraba en las maquilas y en el gobierno, de donde despidieron a 10,000 personas. En el 2002 el gobierno lanzó a las calles a otras 8,804 personas. Otras 80,000 dejaron de cortar café.<sup>34</sup> El mayor problema de desempleo está en el campo, en el 2003, según el Ministro de Trabajo, Jorge Nieto, el sector agropecuario perdió 100,000 empleos.<sup>35</sup>

El desempleo también afecta al sector profesional, se afirma que: "*...el número de profesionales, científicos e intelectuales disminuyó el año pasado, alcanzando 72,606, lo que representa 12 mil plazas menos que las registradas en el 2002*".<sup>36</sup> Estos datos muestran que la dolarización no ha servido para generar empleo, al contrario, cada año más gente pierde su trabajo.

---

32. BCR. [www.bcr.gob.sv](http://www.bcr.gob.sv)

33. Ibid.

34. Op. Cit. César Villalona: "*La dolarización de El Salvador*".

35. Comunicación Social para la Democracia (CSD), Periodístico 2000. Semana del 23 al 27 de febrero, 2004. El Salvador.

36. Ibid.

## 1.6. Sector agropecuario en declive

Dada la importancia de este sector para la economía del país, su evolución se ha abordado de manera específica. Durante los quince años de gobierno de ARENA, el agro ha mostrado una tendencia descendente, marcada por tres etapas: la primera, de 1989 a 1994, con alzas y bajas pronunciadas, en las que sobresalen las bajas. La segunda, de 1996 al 2000, donde se estanca; y la tercera, del 2001 al 2003, donde muestra un crecimiento negativo.

El sector agropecuario perdió rentabilidad por la política económica aplicada por los gobiernos de ARENA. Veamos algunas de las medidas que afectaron a este sector:

- Reducción de aranceles y abaratamiento de las importaciones, estimuladas, además, por la estabilidad cambiaria de una década y la posterior dolarización.
- Disminución del crédito de un 20% a finales de los años ochenta a un 3% en el año 2003.<sup>37</sup>
- Eliminación de precios de garantía (cierre del IRA y supresión de la banda de precios). En el caso de los granos básicos, ello implicó que entre los años 1990 y 2002 los precios cayeran de la siguiente manera: 13% la tonelada de maíz, 59% la de arroz y 23% la de frijol.<sup>38</sup>
- Disminución del apoyo gubernamental: de 5.2% del asignado en el Presupuesto de la Nación en 1990 pasó a 1.4% en el 2004.
- Alza de los intereses, que llegaron hasta el 20% a mediados de la década de los noventa.

El impacto de esta política hostil ha sido muy negativo al sector agropecuario, que en 1990 aportaba el 17% del PIB y para el 2003 bajó al 11%.<sup>39</sup> Solo en 4 de los últimos 14 años el PIB ha crecido; en los 10 años restantes disminuyó o se estancó. Pero no solo se trata de la crisis del café y la caña de azúcar, cuyas exportaciones se han reducido, como

37. Ver revista trimestral BCR julio-septiembre de 2004

38. CEPAL. *Istmo Centroamericano: Evolución del sector agropecuario, 2001-2002.*

39. Revista trimestral BCR julio-septiembre de 2004

se puede ver en el Cuadro No. 9, también disminuyó el área de siembra para cultivos locales en 76,000 manzanas.<sup>40</sup>

**Cuadro No. 9**  
**El Salvador: Exportaciones tradicionales (1990-2004)**  
(millones de dólares)

Variables/Años	1990	1998	2004
<b>Café</b>	260	326	124
<b>Azúcar</b>	20	66	37
<b>Camarones</b>	14	33	5

Fuente: BCR. [www.bcr.gob.sv](http://www.bcr.gob.sv) Los datos de 1990 son de CEPAL. "Series Macroeconómicas del Istmo Centroamericano, 1950-1996", p. 173

El grado de dependencia del consumo de granos básicos es alarmante, como se puede ver en el Cuadro No.10. En esto ha incidido la caída de los precios de esos productos, tal como lo señala la CEPAL.

Sobre la actividad ganadera, hay que indicar que la producción de carne de res bajó de 35 mil toneladas en 1997 a 30 mil toneladas en el 2002 y la producción de cerdo se mantiene estancada en 11 mil toneladas desde 1990.<sup>41</sup>

**Cuadro No. 10**  
**El Salvador: Producción e importación de granos básicos (1990-2003)**  
(en miles de toneladas métricas)

Productos	Producción		Importaciones		Grado de dependencia	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003
<b>Maíz</b>	603	628	31	400	5%	39%
<b>Frijol</b>	53	83	4	18	7%	18%
<b>Arroz</b>	62	22	5	93	7%	81%

Fuente: Los datos de 1990 son de CEPAL. *Información básica del sector agropecuario*, 2004. p.44. Los datos del 2003 son del BCR: Revista trimestral julio-sept. de 2004. p. 76

40. CEPAL. "Istmo Centroamericano. Estadísticas Agropecuarias 2001-2002" p. 86

41. CEPAL. *Información básica del sector agropecuario*, p.97.

Lo que ha ocurrido en el país en el último quinquenio, es que buena parte de la producción agropecuaria ha sido sustituida paulatinamente por importaciones. No se observa una escasez de alimentos, sino un constante abandono del campo de miles de pequeños y pequeñas productoras que no pueden sobrevivir en el medio rural, donde carecen de técnicas productivas, maquinaria agrícola, sistemas de riego, apoyo gubernamental, crédito a bajos intereses y precios de venta que les aseguren rentabilidad.

A la asfixia económica a que los someten los comerciantes internos e importadores, hay que agregar la falta de educación y de servicios de salud, agua potable, energía eléctrica y transporte. Se trata, en verdad, de toda una crisis de la vida rural, de deterioro de los procesos productivos y de carencia de servicios sociales básicos.

El resultado de la crisis es la pérdida de empleo en el campo y la masiva emigración hacia los centros urbanos y al exterior. Solo entre los años 1997 y 2003, la población empleada en el sector agropecuario disminuyó en 96,880 personas (18%), al pasar de 527,342 a 430,462.<sup>42</sup>

En cuanto a la emigración, sobre todo hacia Estados Unidos, la población radicada en ese país aumentó en 91% durante el período 1990-2000, pasando de 583,396 a 1,117,960.<sup>43</sup> Y como lo indican las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, dicha emigración es en su mayoría población rural masculina y joven.

## 1.7. Modelo económico y bloque de poder

A quince años de gobiernos de ARENA, las exportaciones no se desarrollaron mucho, salvo las de maquilas. La economía no se estructuró alrededor de un sector exportador no tradicional sino del comercio, sobre todo importador y del sistema bancario, sustentados ambos en las remesas familiares. Esas son las áreas de inversión más importantes y que articulan al resto de sectores.

42. DIGESTYC. Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, 1998-2003. p. 17 y 20.

43. Katharine Andrade-Eckhoff: "Mitos y realidades: el impacto económico de la migración en los hogares rurales". p. 21.

---

Los gobiernos de ARENA no lograron el propósito de crear un nuevo modelo exportador. Pero los nuevos grupos de poder que movieron sus capitales al comercio y las finanzas, han conformado un poderoso bloque articulado alrededor de la banca.

Una disminución de las remesas provocaría una caída de las importaciones y una crisis económica general, porque éstas representan casi el 40% del PIB y garantizan, no solo las materias primas y bienes de capital para los distintos sectores de la economía, sino, en buena medida, la disponibilidad de alimentos para la población.

Hoy, la industria aporta el 22% del PIB, el comercio el 20% y el agro el 11%, pero el comercio capta el 35% del crédito (el doble de la industria y el agro) y genera el 29% del empleo, contra un 17 % del agro y un 18% de la industria.<sup>44</sup>

Junto al nuevo modelo se han configurado varios grupos empresariales de capital nacional, sobre todo alrededor del negocio de las finanzas (bancos, pensiones y seguros) y del gran comercio importador. Esos grupos, que durante años acumularon fortunas principalmente alrededor del café, recuperaron algunas de las empresas estatizadas en los años ochenta (banca y comercio exterior del café y del azúcar) y se apropiaron de otras empresas públicas.

Los nuevos grupos controlan la mayoría de empresas importantes del país y su riqueza es mayor que antes de la guerra. Siguen articulados entre sí y están más vinculados al mercado de E.U.A. del que dependen, no solo por las exportaciones de café y por las importaciones, sino por las remesas y el negocio de las maquilas del cual poseen el 45% del capital. Algunas de sus empresas mantienen un poder monopólico y oligopólico: producción de harina de trigo, zapatos y cemento, pensiones, banca, entre otras. Además, se están expandiendo a Centroamérica donde operan sus bancos, centros comerciales, almacenes y otros negocios.

En el plano político, sus principales representantes (Cristiani, Murray Meza, Simán y otros) son o han sido dirigentes del partido de gobierno. Incluso, algunos hasta participan directamente en las estructuras del Estado.

---

44. DIGESTYC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2003.



Finalmente, sobre las maquilas, que generan el 55% de las exportaciones totales, es importante señalar que su crecimiento ha estado motivado por el aprovechamiento de los privilegios que concede el país en mano de obra abundante y las prerrogativas establecidas en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), sin estar basado en políticas internas de promoción de exportaciones de alto valor agregado.

La expansión de exportaciones basada en la maquila de tipo textil no es la mejor ni la más estable; esto debido a que genera escasa transferencia tecnológica a los países anfitriones y las aportaciones en valor agregado se restringen casi exclusivamente a salarios que, en la mayoría de los casos, tienden a ser bajos, amén de las violaciones a diversos derechos laborales establecidos en la legislación nacional y acuerdos internacionales.

La maquila que ha proliferado en El Salvador plantea las restricciones enunciadas, ya que al menos el 95% es de tipo textil. Unas 130 empresas generan cerca de 85,000 empleos directos, ocupados mayoritariamente por mujeres con instrucción básica.<sup>45</sup> Eso significa que la maquila impulsada no requiere de un nivel de instrucción sofisticado y creciente de las trabajadoras; tampoco representa grandes transferencias tecnológicas que creen nuevas cadenas productivas, las cuales generen demanda de fuerza laboral más calificada.

Si bien, la maquila ha abierto oportunidades de empleo para mujeres sin otra alternativa que ocuparse en el mercado informal o en la realización de actividades de servicio de baja remuneración, los incentivos para su promoción han requerido la concesión de privilegios fiscales, que ha significado para el Estado la renuncia a la captación de ingresos por el IVA, renta y aranceles, y administrativos, como el facilitar la realización de trámites, así como la creación de infraestructura de acceso, energía y telecomunicaciones, entre otras. Para ello, se ha requerido destinar flujos importantes de recursos que limitan o, al menos, distraen inversiones en sectores socialmente prioritarios.

45. El Centro de Exportaciones (CENTREX) del BCR, reporta que la educación básica es el nivel de instrucción promedio de las empleadas en maquila.

---

El valor agregado que genera la maquila representa la quinta parte del valor exportable. Este monto es pequeño, debido a la prevalencia de salarios mínimos, que en la maquila es de US\$151.20, inferior a los salarios mínimos de la industria y el comercio,<sup>46</sup> y a la escasa utilización de materias primas y servicios nacionales.

La creación de condiciones óptimas de inversión para la maquila requiere de una adecuada verificación en el cumplimiento de leyes fiscales, laborales, administrativas y de la normativa internacional ratificada. No obstante, la contraloría ejercida por parte del Estado ha sido deficiente y ha mostrado una actitud de "indiferencia" y/o tolerancia para mantener y atraer inversiones de este tipo en detrimento de los derechos humanos de las y los trabajadores.<sup>47</sup> La complacencia gubernamental a favor de las y los empleadores en la solución de conflictos, en especial los laborales, es fruto de un marco jurídico y una institucionalidad débil generadora de nuevas formas de incumplimiento que configuran un sistema caracterizado por la injusticia y la impunidad.

## 2.1. Preocupante situación de pobreza

La pobreza total comprende al conjunto de la población que no satisface sus necesidades básicas. Incluye la pobreza extrema y relativa. Es considerado pobre extremo quien con sus ingresos no puede consumir la Canasta Básica Alimentaria (CBA); pobre relativo es aquel cuyos ingresos no son suficientes para cubrir la Canasta Ampliada (CA).

La CBA define los alimentos y la cantidad que diariamente debe ingerir una persona adulta, que le aseguren la cobertura de los requerimientos diarios mínimos de calorías. El eximio Ministerio de Planificación estableció las cantidades de productos en gramos e hizo una diferenciación entre las áreas urbana y rural de acuerdo a los hábitos más consumidos; estos datos aparecen en el Cuadro No.11. A partir de ellos, la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) establece el costo de la CBA.

---

46. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Salarios mínimos vigentes para el 2003.

47. OXFAM Internacional. [www.comercioconjusticia.com](http://www.comercioconjusticia.com). "Trabajo precario de las mujeres en las cadenas de producción globalizadas", Marzo 2004.

---

## 2. Brechas sociales: avances y desafíos

El magro desempeño económico, macroeconómico y sectorial experimentado en el país, tiene repercusiones directas en la calidad de vida de la población; sobre todo y de forma negativa en aquellos sectores poblacionales ubicados en la parte más baja de la pirámide de la distribución de la riqueza. Su comportamiento en los últimos 15 años, revela la presencia de graves insatisfacciones que constituyen brechas sociales de consideración, expresadas en alarmantes situaciones de pobreza, marcada concentración económica de la riqueza y agudos problemas en las áreas sociales de salud, educación, vivienda y servicios básicos.

En el abordaje de las brechas sociales, se analizan las posibles causas y consecuencias de su existencia, lo que permite conocer las condiciones de vida en las que se desenvuelve la población salvadoreña y plantear la magnitud de los desafíos por resolver.

### 2.1. Preocupante situación de pobreza

La pobreza total comprende al conjunto de la población que no satisface sus necesidades básicas. Incluye la pobreza extrema y la relativa. Es considerado pobre extremo quien con sus ingresos no puede consumir la Canasta Básica Alimentaria (CBA); pobre relativo es aquel cuyos ingresos no son suficientes para cubrir la Canasta Ampliada (CA).

La CBA define los alimentos y la cantidad que diariamente debe ingerir una persona adulta, que le aseguren la cobertura de los requerimientos diarios mínimos de calorías. El extinto Ministerio de Planificación estableció las cantidades de productos en gramos e hizo una diferenciación entre las áreas urbana y rural de acuerdo a los alimentos más consumidos; estos datos aparecen en el Cuadro No.11. A partir de ellos, la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) establece el costo de la CBA.

**Cuadro No.11**  
**El Salvador: Canasta Básica Alimentaria**  
 (en gramos)

Alimentos	Urbano	Rural
Pan francés	49	0
Tortillas	223	402
Arroz	55	39
Carnes	60	14
Grasas	33	14
Huevos	28	30
Leche fluida	106	31
Frutas	157	16
Frijoles	79	60
Verduras	127	0
Azúcar	69	65

Fuente: Elaboración propia con datos de la DIGESTYC. 2003.

La CA está conformada por la CBA mas los bienes y servicios necesarios para cubrir los requerimientos mínimos de educación, salud, vivienda, vestuario y otros; el costo de la CA es calculado duplicando el costo de la CBA.

Para octubre de 2004, la canasta de los 11 alimentos del Cuadro No.11 costaba 133 dólares en la ciudad y 102 en el campo. Si se agregan otros alimentos necesarios, la canasta sumaría 307 dólares; y si se añaden lo que la gente debe gastar en ropa, vivienda, transporte, agua, salud, educación y otros servicios, el costo para la familia subiría a 614 dólares al mes.<sup>48</sup> Esa cantidad de dinero es cuatro veces mayor al salario mínimo, que apenas llega a 158.40 dólares en el comercio y los servicios, 154.80 dólares en la industria y 151.20 dólares en la maquila. En el campo es peor, pues el salario mínimo es de 83 dólares al mes que no alcanza a cubrir ni la CBA determinada por el gobierno para esta área. Para comprar los demás alimentos, la ropa y los servicios, la familia rural necesitaría 7.5 salarios mínimos.

48. La Prensa Gráfica. Lunes 15 de noviembre del 2004. P. 36.

---

La determinación de la CBA (Ver Cuadro No.11) implica asumir un supuesto de ingesta sin variaciones, independientemente se trate de hombres o mujeres y sin distinción de edades. El supuesto resulta útil por razones estadísticas y metodológicas. Sin embargo, en términos prácticos, la determinación de esta canasta adolece de importantes imprecisiones. La CBA del área rural podría reportar problemas de subestimación o sobreestimación de la existencia de autoconsumo.

El cálculo de la CA, resultante de duplicar el valor de la CBA, es incorrecto, debido al supuesto de considerar que el comportamiento de alzas y bajas en los precios de los bienes y servicios de la CA es idéntico al comportamiento en los alimentos, lo cual no siempre es así, en ocasiones suben más las tarifas de servicios que los precios de los alimentos.

De acuerdo a datos del BCR, la población en el 2003 ascendía a los 6 millones 638 mil personas, de la cual, 2 millones 854 mil son pobres y 1 millón 261 mil están en pobreza extrema.<sup>49</sup> En términos porcentuales el 43% de la población del país es pobre y el 19% es pobre extrema.

La pobreza del año 2003 se estima menor que en años anteriores, pero ello tiene que ver con tres hechos importantes: la emigración de más de un millón de personas desde 1990 que de estar en el país serían pobres; el envío de remesas familiares a 347 mil familias, que mejoran su poder de compra; y algunos aspectos metodológicos en la forma de cálculo de la pobreza en el país.

El informe del PNUD del año 2003 señala que las remesas impidieron que para el 2002 la pobreza extrema creciera en 6.3 puntos, la rural en 8.6 puntos y la urbana en 4.7 puntos. La validez de los datos colocaría a la pobreza extrema total en 25.5% y no en 19% como el reportado. (Ver Cuadro No. 12). Las cifras están explicando la cuantía en que las aportaciones de una "economía solidaria", desarrollada por los compatriotas residentes en el exterior, ha contribuido a cierto descenso de la pobreza.

Resulta necesario reconocer que las migraciones al exterior se deben a la imposibilidad de insertarse en la economía nacional; los flujos migratorios

---

49. BCR. [www.bcr.gob.sv](http://www.bcr.gob.sv)

al exterior por año se estiman en 35 mil personas entre los 15 y 30 años de edad; 53% de hombres y 47% de mujeres, que son en definitiva contingentes expulsados sin más alternativa que tomar esa dirección. De hecho, las principales preocupaciones de la mayoría de salvadoreñas y salvadoreños son, en primer lugar, de orden económico, desempleo, alto costo de la vida y bajo nivel de salarios, que reflejan el cierre de oportunidades; y en segundo lugar, de orden social entre las cuales la violencia y la inseguridad ciudadana son las más graves.

**Cuadro No.12**  
**El Salvador: Datos de pobreza (2003)**  
(en porcentajes)

	Pobreza total	Pobreza extrema	Pobreza relativa
<b>Por área geográfica:</b>			
Urbana	34.0	12.2	21.8
Rural	55.8	29.1	26.6
<b>Por departamento:</b>			
Ahuachapán	61.9	35.8	26.1
Cabañas	65.0	36.6	28.4
Chalatenango	53.9	32.5	21.3
Cuscatlán	42.5	17.0	25.5
La Libertad	31.4	12.8	18.5
La Paz	51.0	21.5	29.4
La Unión	49.2	22.0	27.2
Morazán	58.5	33.2	25.3
San Miguel	48.8	23.1	25.6
San Salvador	29.9	10.1	19.7
San Vicente	61.1	31.3	29.8
Santa Ana	49.4	21.6	27.8
Sonsonate	50.7	22.0	28.6
Usulután	53.2	25.5	27.8
<b>En todo el país</b>	<b>42.9</b>	<b>19.2</b>	<b>23.8</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD. IDHES, 2003.

Si a lo anterior se agrega una subestimación del monto de remesas debido a la ausencia de registros de los mismos efectuadas por canales informales, a la imposibilidad de conocer el monto de transacciones bancarias efectuadas en E.U.A. en este concepto y a la tendencia popular a declarar montos inferiores sobre las transferencias recibidas, se estaría indicando que los montos de ayuda familiar por esta vía podrían ser mayores, con lo que su contribución al descenso de la pobreza también sería mayor.

Es importante señalar además, que el cálculo de la pobreza se establece en función de variables que reportan inconsistencias metodológicas. La DIGESTYC reportó una disminución de 4.5% para la CBA urbana y 7% para la rural en el período 1997-2002. Este informe haría suponer que la baja de los precios fue suficiente para compensar la aplicación del IVA a los granos básicos, leche, verduras y frutas en el 2000; los efectos de la tormenta tropical Mitch que impactó precisamente en la producción agrícola nacional y en la de los abastecedores regionales; y el deterioro del poder adquisitivo de la población ocasionado por la inflación acumulada en un entorno en el que el salario mínimo se mantuvo estático.

En realidad, la probable reducción de la pobreza no se debe a los éxitos del programa económico, a no ser que se asuma como un acierto la expulsión de más de un millón de personas hacia el exterior. Lo cierto es que la riqueza se mantiene concentrada, tal como se muestra en el coeficiente de GINI del Cuadro No.13.

**Cuadro No.13**  
**El Salvador: Coeficiente de GINI (1992-2002)**  
(ingreso per cápita)

Año	Nacional	Área Geográfica	
		Urbano	Rural
1992	0.55	0.48	0.52
2000	0.55	0.51	0.47
2001	0.53	0.49	0.49
2002	0.54	0.50	0.49

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD. IDHES, 2003.

En el Cuadro No.14 se puede apreciar poca diferencia entre el porcentaje de mujeres y de hombres jefes de hogar en condición de pobreza. Sin embargo, una variable a considerar que impacta directamente en la calidad de vida de los hogares dirigidos por mujeres, es el hecho que con gran frecuencia los hombres no realizan trabajo doméstico y éste es asumido por las jefas de hogar como una responsabilidad exclusiva y sin posibilidades de compartirlo, sobre todo en el nivel de organización, supervisión y dirección del mismo. La carga de trabajo, tanto productivo como reproductivo, para estas mujeres jefas de hogar, es mayor que para los hombres en la misma posición.

**Cuadro No.14**  
**El Salvador: Pobreza según sexo de jefatura de hogar (año 2002)**  
 (porcentajes)

Área/Dpto.	Mujeres	Hombres	Diferencial
<b>Nacional:</b>	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>0.4</b>
<b>Urbano</b>	33	27	-6.3
<b>Rural</b>	44	51	7.8
<b>Por departamento:</b>			
<b>1. San Salvador</b>	30	23	-6.6
<b>2. La Paz</b>	47	43	-3.7
<b>3. Cuscatlán</b>	38	36	-1.8
<b>4. La Libertad</b>	27	27	-0.7
<b>5. Chalatenango</b>	49	49	-0.2
<b>6. San Miguel</b>	41	44	2.2
<b>7. Santa Ana</b>	40	43	3.1
<b>8. Usulután</b>	44	49	4.6
<b>9. San Vicente</b>	51	56	5.1
<b>10. Sonsonate</b>	41	46	5.6
<b>11. La Unión</b>	38	44	6.8
<b>12. Morazán</b>	47	54	7.1
<b>13. Cabañas</b>	52	59	7.4
<b>14. Ahuachapán</b>	46	56	10.3

Fuente: PNUD/El Salvador: "La Equidad de Género en El Salvador", No.3.



---

Como se observa en el cuadro anterior, en el área urbana, la pobreza en los hogares dirigidos por mujeres es mayor que en los hogares que dirigen los hombres. Los primeros no cuentan más que con el ingreso de la mujer jefa de hogar; en el caso de los segundos, éstos cuentan siempre con el apoyo de la mujer para el trabajo doméstico y para el desarrollo de alguna actividad económica informal. En el área rural, esta situación adquiere matices, las mujeres realizan otras actividades adicionales a las agrícolas, como el comercio y servicios que elevan un poco el ingreso familiar. Además, se reciben más remesas que en el área urbana.

La pobreza agudiza la condición desigual de las mujeres, en tanto que las oportunidades para ellas se reducen y la carga doméstica, familiar y comunitaria, se incrementa. Un alto porcentaje de hogares depende esencialmente de los ingresos que las mujeres generan, los cuales no siempre provienen de la economía formal. Se considera que los ingresos de las mujeres son inferiores a los de los hombres en el área urbana: 16.3%, mientras que en las zonas rurales este tiende a incrementarse en un 34.2% por la recepción de remesas.<sup>50</sup>

Es importante señalar que si se analiza el ingreso nacional desde el PIB per cápita, éste alcanza para superar la pobreza o para que ésta no sea tan elevada. El PIB per cápita del 2004 fue de 2,250 dólares,<sup>51</sup> lo que supone 11,250 dólares por familia compuesta por cinco personas, cifra mayor a la CBA de un año cuyo valor ronda los 7,400 dólares. Es evidente que la pobreza no se debe a la falta de riqueza, sino a su excesiva concentración.

Otro aspecto que hay que destacar es que las cifras oficiales son inconsistentes, ya que según el *"Primer informe de país. Avance de los objetivos de desarrollo del Milenio, 2004"*, en el año 2002, el 38.9% de la población recibía un ingreso menor a un dólar diario, lo cual indicaría que al menos ese porcentaje de personas se encontraba en situación de pobreza extrema, cifra muy superior al 19.2% reportado por la DIGESTYC en el mismo año.

---

50. Cuaderno de Desarrollo Humano, PNUD, 2004.

51. BCR. [http://www.bcr.gob.sv/estadisticas/sr\\_precios.html](http://www.bcr.gob.sv/estadisticas/sr_precios.html)

## 2.2. Ambigüedades en las cifras de empleo

Las características del empleo nacional para el año 2002, se incluyen en el Cuadro No.15. La población de diez años o más, que constituye la Población Económica Total (PET), asciende al 77% de la población total; de ella se deriva la que está dispuesta a trabajar porque ofrece su fuerza de trabajo, denominada Población Económicamente Activa (PEA), que equivale al 39.5% de la población total y al 51% de la PET; dentro de la PEA se distinguen la población ocupada, 93.8% equivalente a 2,412,785 personas, y la desocupada, 6.2%, equivalente a 160 mil personas.

La PEA excluye los oficios domésticos, la población estudiantil, los enfermos, los presos y todo aquel impedido de ejercer un trabajo. Eso es incorrecto porque las personas que realizan trabajo doméstico, mayoritariamente mujeres, no son realmente población económicamente inactiva sino activas y subempleadas, pero debido a la ausencia de valor que la sociedad le da al trabajo doméstico, las personas que lo realizan son incluidas en las estadísticas en la categoría de PEA inactiva en vez de ubicarlas en la categoría de subempleo. Por eso es que las cifras de desempleo y subempleo no muestran su verdadera dimensión.

**Cuadro No.15**  
**El Salvador: Características de empleo (2002)**  
(porcentajes)

Categoría	Personas	%
<b>Población total</b>	6,756,786	100.0
<b>Población urbana</b>	4,031,882	59.7
<b>Población rural</b>	2,724,904	40.3
<b>PEA total</b>	2,710,237	100.0
<b>PEA urbana</b>	1,726,724	63.7
<b>PEA rural</b>	983,513	36.3
<b>PEA ocupada</b>	2,526,363	93.2
<b>PEA desocupada</b>	183,874	6.8
<b>PEA hombres</b>	1,636,727	60.0
<b>PEA mujeres</b>	1,073,510	40.0

Fuente: DIGESTYC, EHPM, 2004.

---

La PEA está compuesta en un 63% por personas del área urbana y 37% del área rural, distribuidas en 59.4% por hombres y 40.6% por mujeres. De la PEA ocupada, 64.1% trabaja 40 horas a la semana y obtiene igual o más de un salario mínimo, éstos forman parte de los ocupados plenos; mientras que el 29.7% son subempleados, de los cuales el 4.1% trabaja menos de 40 horas y el 25.6% trabaja 40 horas o más, pero obtienen ingresos inferiores a un salario mínimo vigente.

El problema del empleo en El Salvador se encuentra disfrazado a través de los conceptos y metodologías utilizadas para su cálculo, los cuales generan grandes ambigüedades. Para mencionar los casos más relevantes: la PEA excluye los segmentos de población mencionados, con lo cual se subestima la cantidad de personas que poseen la capacidad y están en edad de trabajar, precisamente por eso la participación femenina en la PEA es tan solo del 40%, y por ello, según esta metodología, el desempleo afecta más a hombres que a mujeres.

La oferta de empleo y los espacios de generación de ingresos, tanto para hombres como para mujeres, se caracteriza por una constante violación de sus derechos laborales y por la precarización de las condiciones en que se desempeñan. En los últimos diez años, 2,500 empleadores dejaron de enviar cotizaciones por un monto de 2 mil 500 millones de dólares, saliendo afectadas por esta práctica cerca de 57 mil personas,<sup>52</sup> en su mayoría mujeres trabajadoras en la maquila y el comercio.

Así mismo, el llamado sector micro empresarial y el informal, comercio y trabajo doméstico, no están incorporados al sistema de seguridad social. Sectores que mayoritariamente son los generadores de ingresos para un alto porcentaje de mujeres. En las cifras oficiales el subempleo y empleo informal prácticamente quedan invisibilizados, ocultando con ello una amplia brecha de iniquidad y desigualdad.

Para terminar de señalar la ilusión de estabilidad laboral y amplia cobertura que se deriva de las cifras, la PEA ocupada incluye un 9.3% de población de 60 años o más; se esperaría que estas personas se encontraran disfrutando de un retiro digno, pero por distintas razones se ven obligadas a continuar trabajando. Este sector constituye el 34% de la

---

52. La Prensa Gráfica, 8 de octubre del 2004.

población en la tercera edad, lo cual habla de las ingentes necesidades que padecen y de la limitada cobertura del sistema de pensiones.

### 2.3. Iniquidades distributivas

De acuerdo a las medidas de política económica adoptadas desde 1989, se esperaría que el crecimiento de la economía fuese el factor de mayor influencia en la determinación del nivel de pobreza, incidencia que es posible establecerla a través de la distribución del ingreso a la población. En esa época, el gobierno dijo que el mercado, a través de sus fuerzas de oferta y demanda, establecería las retribuciones apropiadas a los sectores en forma de salarios y ganancias. En esta perspectiva, cualquier intervención correctora del Estado resultaría innecesaria por cuanto el rebalse permitiría que los frutos del progreso llegasen a quienes contribuyeron en el crecimiento.

Lo que ha sucedido en El Salvador es posible corroborarlo mediante la distribución del ingreso nacional por quintiles, la cual muestra la proporción del ingreso del que se apropia el 20% de la población más pobre y el 20% de la más rica. El Cuadro No.16 indica la marcada desigualdad y polaridad en su apropiación: en 1979, la apropiación por parte de los más ricos fue 33 veces mayor que la de los pobres; en 1992, hay una mejoría considerable al bajar la distancia a 17 veces, pero para el 2002 se ha revertido a 24 veces, aproximándose a la situación previa al conflicto armado.

**Cuadro No.16**  
**El Salvador: Distribución de ingreso por hogares**  
**(1961-2002)**

Año	Estructura de distribución del ingreso nacional	
	20% más pobre	20% más rico
1961	6	61
1969	4	51
1979	2	66
1992	3,2	54,5
2002	2,4	58,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PNUD. IDHES, 2003

La concentración en la apropiación del ingreso reportada diez años después del fin de la guerra, pareciera reflejar el olvido por parte de los gobiernos de ARENA y de los sectores más ricos sobre las causas de aquella, ya que, a medida que pasa el tiempo la exclusión de los estratos más pobres a mayores ingresos constituye la base que impide el acceso de esa población a los satisfactores que le provean una vida digna.

Las cifras de extrema polaridad en la apropiación del ingreso también estarían revelando aspectos estratégicos como: las limitaciones del mercado para distribuir equitativa y espontáneamente la generación de ingresos, la tendencia del mercado a promover la concentración económica, y la demostración de que aunque la economía crezca, ello no representa garantía de mejoramiento para los más pobres. Así, el crecimiento económico es condición indispensable, pero no suficiente para el desarrollo integral de la nación. La evidencia de que el descenso de la pobreza no es explicado directamente por el crecimiento económico y la necesidad de corregir las fallas del mercado, llevan a replantear la importancia que el Estado se fortalezca y tenga capacidades redistributivas.

### 2.3.1 Marcadas diferencias relativas al género

A pesar de que la equidad de género se ha vuelto un tema incluyente en distintas visiones y discursos, la marginación, discriminación y falta de oportunidades para las mujeres sigue teniendo un peso considerable en las brechas sociales, económicas, políticas y culturales que se dan entre hombres y mujeres.

**Cuadro No.17**  
**El Salvador: Indicadores seleccionados**  
**según género (2002)**

Indicador	Rural		Urbano	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Esperanza de vida	63.7	70.6	70.6	75.4
Tasa de alfabetización	72.9	66.8	92.4	86.2
Tasa de matriculación bruta combinada	56.8	55.4	72.8	71.4
PIB Per cápita (PPA US\$)	3,917	1,288	9,604	4,996

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PNUD. IDHES, 2003

Si bien, se reconocen los avances en la protección de los derechos de las mujeres, sobre todo en la adopción de un marco jurídico e institucional en materia de violencia de género, derecho de familia y eliminación de algunas pautas discriminatorias en el plano laboral, en la práctica persisten grandes desigualdades en detrimento de éstas. Como se puede ver en algunos indicadores del Cuadro No.17.

De los cuatro indicadores seleccionados, solo la esperanza de vida es superior para las mujeres, en el resto, la relación es inversa. La diferencia se acentúa en el ingreso per cápita, el cual llega a ser en lo rural, casi tres veces superior en los hombres que en las mujeres, en lo urbano los hombres perciben el doble que las mujeres. Al respecto, la DIGESTYC muestra que para un mismo nivel de capacidad y entrenamiento, la diferencia salarial a favor de los hombres fue superior en 19.4% del ingreso de las mujeres en el año 2002. De cada diez puestos ejecutivos y administrativos únicamente cuatro son ocupados por mujeres.

De acuerdo al Índice de Remuneración Media de Género (IRMG), que permite medir las desigualdades salariales entre hombres y mujeres, el salario promedio percibido por las mujeres, para el año 2002, equivalía al 75.9% del percibido por los hombres.<sup>53</sup>

En el cuadro anterior se pueden apreciar las diferencias entre las áreas urbana y rural: las mujeres rurales en promedio, tienen una menor brecha que las urbanas; lo contrario se observa en el sector institucional urbano, donde las mujeres entre 1997 y 2001 percibieron un promedio salarial mayor que los hombres, situación que sufrió un retroceso para el año 2002, en el cual las mujeres recibieron un porcentaje más bajo que los hombres y aún menor que el de 1996. Es indudable que es el sector privado el que acentúa esta brecha, a lo largo del período, las mujeres ganan en promedio 35.35% menos que los hombres.

53. "El IRMG es el cociente que resulta de dividir el salario promedio mensual femenino entre el salario promedio mensual masculino multiplicado por cien. La igualdad salarial se da cuando el índice registra un valor de 100%. Si su valor es menor que 100% significa que existe desigualdad salarial en contra de la mujer; mientras que si su valor es superior a 100% la desigualdad es desfavorable para el hombre". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). "La equidad de género en El Salvador". p.70.

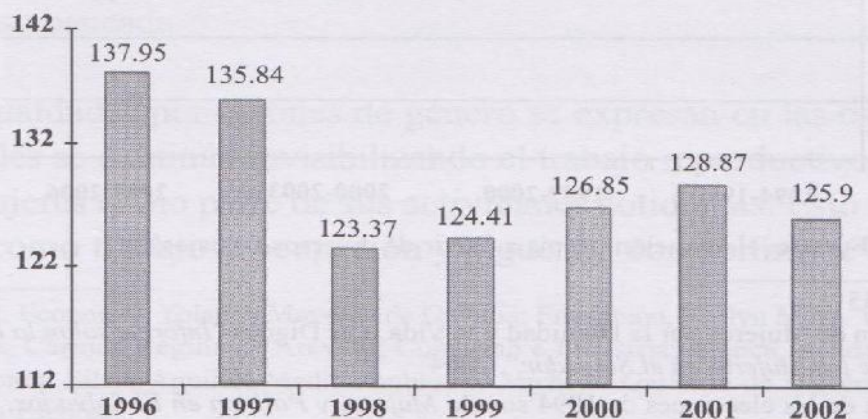
**Cuadro No. 18**  
**El Salvador: Índice de Remuneración Media de Género (1996-2002)**  
 (área geográfica y sector institucional)

Año	Total país	Por Área		Sector institucional urbano	
		Urbana	Rural	Público	Privado
1996	72.76	67.24	72.13	97.59	62.04
1997	73.28	67.90	72.67	101.47	62.01
1998	77.14	71.06	87.84	105.45	65.10
1999	78.32	73.42	78.52	103.27	67.83
2000	79.12	74.21	80.47	110.28	67.17
2001	76.76	71.15	81.57	100.73	65.04
2002	73.60	68.48	80.30	97.24	63.33

Fuente: PNUD. "La equidad de género en El Salvador", p.71

En relación a la educación es evidente la brecha, tanto en lo urbano como en lo rural. La educación es un factor vital para el empoderamiento de las mujeres; les permite romper con la pobreza y subordinación de género, lo que conlleva una mejor calidad de vida. La Meta cuatro del Objetivo tres de los "Objetivos de Desarrollo del Milenio" establece que debe alcanzarse la paridad de género en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de enseñanza para el 2015.

**Gráfica No. 1**  
**El Salvador: Porcentaje de mujeres con respecto a hombres sin ningún grado de estudio aprobado. (1996 a 2002)**

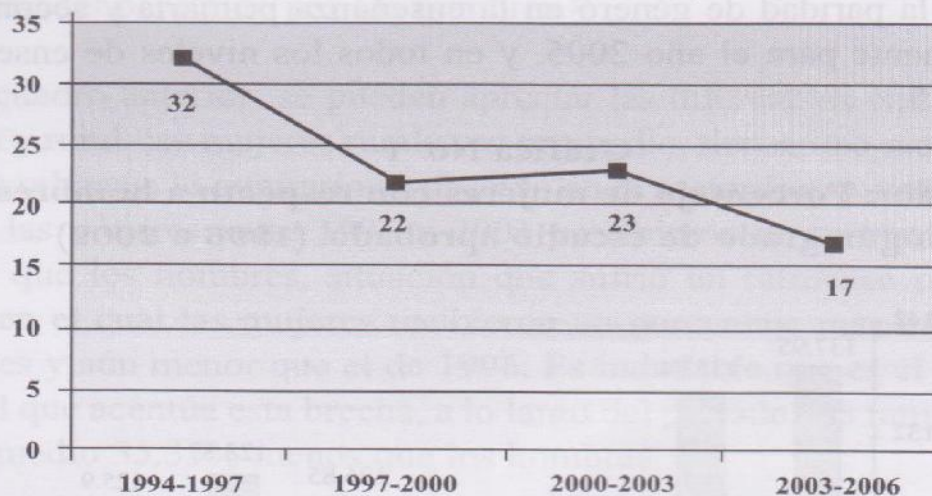


Fuente: PNUD. "La equidad de género en El Salvador", p.55

La educación formal es un derecho para todas las personas consagrado en la Constitución de la República, éste contribuye a una mejor inserción laboral y al acceso en igualdad de condiciones a las oportunidades que se les presentan a las personas. Como puede observarse en la Gráfica No. 1, si bien ha habido una disminución del 2.05% en el porcentaje de mujeres que no cuentan con ningún grado aprobado en relación a los hombres, en 1996 llegaba al 37.95% y en el 2002 se reduce al 25.9%, esta brecha todavía es considerable.<sup>54</sup>

Otro indicador que revela los niveles de iniquidad de género en una sociedad son aquellos relativos a la presencia de mujeres en puestos de elección popular y/o en puestos políticos. La presencia de mujeres en el máximo puesto de responsabilidad municipal y legislativo para el período que finaliza en mayo del 2006, resulta escandalosamente pequeña: 6.5% de alcaldesas y 10.6% de diputadas. En el ámbito local, ésta supone una reducción cercana al 50% respecto de los resultados obtenidos en las elecciones de 1994, posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz (1992).<sup>55</sup>

**Gráfica No. 2**  
El Salvador: Alcaldesas electas por período electoral,  
(1994-1997; 2003-2006)



Fuente: elaboración propia a partir de diversos trabajos<sup>56</sup>

54 Ibid., p. 55

55. Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida, Las Dignas "Informe sobre la Participación Política de las Mujeres en el Salvador". 2004

56. Los datos de las elecciones de 1994 son de *Mujeres y Política en El Salvador*, Moreno E., FLACSO, agosto 1997; de 1997 y 2000 son de "Mujeres en los Partidos Políticos: presencias, ausencias e impactos", Sonia Cansino, Ed. Friedrich Ebert Stiftung, El Salvador, nov. 2001; y del 2003 del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador.



Como se aprecia en la Gráfica No. 2, la presencia femenina en los Concejos Municipales sigue sin superar el 20% de la totalidad de puestos disponibles. El número de mujeres en las últimas elecciones bajó en 6 respecto al periodo anterior, de 23 a 17, y en 15, en relación a las elecciones de 1994, de 32 a 17.

A nivel del ejecutivo, para este periodo, se percibe una amplia participación de mujeres en el gabinete de gobierno: el porcentaje de mujeres en cargos ministeriales y comisionadas presidenciales se ha incrementado,<sup>57</sup> y es la primera vez en la historia que una mujer asume la Vice Presidencia de la República. Sin embargo, la inserción de mujeres en este ámbito se contrapone con una fragilidad de los mecanismos nacionales y ausencia de políticas públicas para las mujeres.

En relación al Órgano Legislativo, analizando la presencia de las mujeres como diputadas en los últimos cuatro periodos electorales: ésta ha fluctuado del 8.2% en 1994 al 10.6% en el 2003, siendo la media de los periodos revisados el 11.1%.<sup>58</sup> La precaria participación política de las mujeres en cargos de elección popular denota una ausencia de medidas afirmativas, no solo para que mas mujeres participen y accedan a los procesos de cargos de elección, sino también para que permanezcan en ellos. El papel que tienen los partidos en está problemática es clave, es aquí donde las mujeres encuentran los primeros tropiezos, de todos ellos, el FMLN es el único que cuenta con una cuota para la participación de las mujeres a cargos de elección popular, pero no la cumple. Ésta es abierta, pero no obligatoria; pese a ello es, entre los partidos, el que ostenta el mayor porcentaje de mujeres, para el presente periodo las mujeres constituyen el 22.6% de su bancada.<sup>59</sup>

Las desigualdades por razones de género se expresan en las estadísticas, en las cuales se continúa invisibilizando el trabajo reproductivo, realizado por las mujeres como parte de sus actividades cotidianas. Esto no es considerado como trabajo u ocupación y sigue sin contabilizarse en el PIB.

57. Ministras: Economía, Yolanda Mayorga de Gavidia; Educación, Darlyn Meza. Viceministras: Hacienda, Carmen Regina de Arévalo; Comercio e Industria, Blanca Imelda de Magaña; Gobernación, Silvia Aguilar; Medio Ambiente, Michelle Gallardo de Gutiérrez; Exterior, Margarita Escobar.

58. Op. Cit. Las Dignas. "Informe..." p. 27

59. Ibid. p. 26

La DYGESTYC registra dentro de la población económicamente inactiva por quehaceres domésticos 6,800 hombres y 873,775 mujeres, la mayoría de ellas con menos de 3 niveles educativos aprobados.

La carga del trabajo doméstico es llevada primordialmente por las mujeres en más de un 99%, lo que les dificulta el acceso a trabajos mejor remunerados y al empleo formal, así como al desarrollo de otras actividades económicas, sociales, culturales o políticas.

Persiste además la segmentación horizontal y vertical del mercado laboral por razones de género, por ejemplo, la participación de las mujeres en actividades consideradas típicamente masculinas como construcción, transporte, entre otras, representa un 10% del total de éstas. Sin embargo, en la industria la participación de las mujeres es casi igual a la de los hombres debido a la incidencia de las maquilas de textiles y confección, las cuales utilizan aproximadamente un 80% de mano de obra femenina. La oferta de empleo en las maquilas está dirigida a mujeres jóvenes y con niveles educativos básicos; en ellas se dan situaciones graves de discriminación hacia las mujeres en razón de su género, como el ejercicio de prácticas de despido por embarazo y posterior al parto.

Por otro lado, los derechos laborales son violados por parte de empresarios maquileros en aquellas situaciones de cierres de empresas de manera sorpresiva y sin el pago correspondiente de las prestaciones e indemnizaciones legales, dejando en una situación crítica a las familias que dependían de este ingreso.

Todo lo anterior se agrava con la finalización del Acuerdo Multifibras y el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) que podría generar la salida de muchos inversionistas maquileros, sin que exista un plan gubernamental de contingencia y mucho menos una política nacional de generación de empleos clara, efectiva y equitativa.

Un aspecto importante de los derechos laborales es que trabajadoras y trabajadores cuenten con Seguridad Social. A un buen porcentaje de la población trabajadora se le niega este derecho por diversas razones, entre las más frecuentes están que la o el empleador no cumple con los requisitos

que la ley exige para formalizar la relación laboral; otros, a pesar de que retienen el porcentaje descontado a la población trabajadora de su salario, no lo remiten al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y eso impide obtener el certificado patronal para recibir el servicio de salud. En los últimos 10 años, 2,500 empleadores dejaron de enviar cotizaciones por un monto de 2 mil 500 millones de dólares. La cantidad de gente afectada por esa práctica llega a 57 mil personas.<sup>60</sup>

El sistema actual de pensiones, al igual que el anterior, discrimina a las mujeres, pues no incorpora a las personas que trabajan en microempresas y en labores tipificadas como domésticas, donde la mayoría de ellas son mujeres. No es casual que para septiembre del 2004, el 58% de las personas afiliadas a las AFP, eran hombres y el 42% mujeres.<sup>61</sup>

Las mujeres también reciben pensiones menores que los hombres como consecuencia de la brecha de género que existe en los salarios. Para junio del 2002, los hombres cotizaban un promedio de 327 dólares al mes y las mujeres 291.<sup>62</sup> En el año 2001, los hombres tenían una pensión promedio para jubilación por vejez de 230 dólares y las mujeres de 209. La pensión por viudez era de 93 dólares para los hombres y 77 para las mujeres.<sup>63</sup>

En relación a la salud integral de las mujeres, ésta se configura como un serio problema de salud pública que requiere de la atención inmediata y prioritaria de parte del gobierno. Según la DYGESTYC (2003), del total de la población con problemas de salud el 45.4% son hombres y el 54.6% son mujeres.

La salud reproductiva es uno de los principales problemas que afecta a las mujeres, condición que está determinada por diversos factores: El acceso a los servicios de salud, la falta de información, de educación y la carga de las responsabilidades familiares. Otro es el embarazo adolescente; se considera a El Salvador como uno de los países con el índice más alto

60. La Prensa Gráfica, 8 de octubre del 2004.

61. Superintendencia del Sistema de Pensiones. [www.spensiones.gob.sv](http://www.spensiones.gob.sv)

62. Superintendencia del Sistema de Pensiones. "Informe económico, financiero y evolución del sistema de pensiones". Septiembre de 2002.

63. Alvarenga, Ligia. "A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género". El Salvador, Diciembre, 2002. P. 23.

de América Latina. Los resultados de la Encuesta FESAL, 2002/03 muestran que el 19% del grupo de mujeres de 15 a 19 años tiene al menos un(a) hijo(a) actualmente vivo(a), cifra que se eleva al 60% en el grupo de 20 a 24 años de edad.

Asimismo, el aborto, además de ser un problema de salud pública es un problema de injusticia social y violación de derechos humanos. La existencia del aborto como problemática, es signo de que las mujeres son sujetas, por diversas causas, a embarazos no deseados y a condiciones de insalubridad y seguridad ciudadana. Hasta 1997, el aborto en El Salvador estaba regulado en eugenésico, terapéutico y cuando era producto de una violación. Las reformas de 1997 al Código Penal y al artículo 1º de la Constitución en 1999, prohíben y penalizan el aborto por estas causas, incluso si la vida de la madre está en riesgo. De acuerdo al Ministerio de Salud la tasa de mortalidad materna es de 150 x 100.000 nacidos vivos, el aborto es una de sus primeras causas.

Según la Fiscalía General de la Republica, entre 1998 y 2000, hubo 4.700 denuncias de delitos sexuales (la inmensa mayoría contra mujeres y niñas), pero apenas el 2.8% llegó a los tribunales y solo el 1.4% fueron condenatorios. La violencia sexual es uno de los tipos de violencia que encuentran mayores obstáculos para ser abordados, constituyendo los ejecutores de justicia la principal barrera, pues aplican la ley desde los mitos que justifican la violencia. En base a datos sobre delitos de agresión sexual del Instituto de Medicina Legal, de 1999 al año 2000, de un total de 2395 mujeres, el 64.1% fueron violadas y el 20.0% enfrentaron otras agresiones sexuales. En el caso de hombres (niños y adolescentes) de 383 casos, el 46% sufrió violación y el 23.2% otras agresiones sexuales. En el 2004, fueron asesinadas 130 Mujeres, por sus parejas o en condiciones no esclarecidas,<sup>64</sup> dato que indica como la criminalidad hacia las mujeres también ha ido en crecimiento.

Es importante destacar, que en 1998 se creo el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, como la instancia gubernamental rectora de la Política Nacional de la Mujer. El escaso interés que han tenido los diversos gobierno en su impulso y fortalecimiento, más el débil papel que este

64. Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida “Sistematización sobre violencia sexual e intrafamiliar”, Las Dignas, 2003 .

---

Instituto ha desempeñado como ente rector son factores que inciden en el limitado avance en cuanto a políticas públicas para las mujeres.

### **2.3.2 Ilusorio ingreso por persona**

El ingreso per cápita es uno de los indicadores aceptados por el PNUD para medir el nivel de vida de la población. Se establece dividiendo el PIB de un año entre la población total. Si éste aumenta, se presume un mejoramiento en las condiciones de vida de la población, a la inversa, si se estanca o retrocede, indica un desmejoramiento. Este indicador es el referente que utiliza la cooperación internacional para considerar a los posibles países beneficiarios, no obstante que éste es sólo un promedio o artificio estadístico y no significa que cada habitante reciba el ingreso equivalente. En la actualidad, son elegibles los países de ingreso per cápita inferior a 2,000 dólares. En El Salvador, este indicador ha venido aumentando a razón de 100 dólares por año hasta superar los 2,250 en el 2003. Conforme al mismo, ya se comenzarán a reducir los fondos de cooperación y a desplazarse hacia países cuyo ingreso es menor al límite mencionado.

Según este indicador, toda la población de El Salvador tendría un ingreso superior al costo de una CBA. Dicho superficialmente, no existirían pobres. En realidad, el ingreso por persona solo proyecta la ilusión de mejoramiento en la condición económica de cada salvadoreño y salvadoreña e ignora graves distorsiones territoriales, sectoriales, de género y distributivas analizadas. Por eso puede ser muy negativo para la población que se tomen decisiones sobre la base de datos eufemistas como éste.

### **2.3.3 Acceso a servicios básicos**

Las implicaciones de la desigual distribución del ingreso son grandes en términos de acceso a las oportunidades para el desarrollo de las personas y mejoramiento de su calidad de vida. En el Cuadro No.19 se muestra que aquellos hogares con menor participación en la distribución del ingreso, son precisamente los que tienen menor acceso a los servicios básicos de agua y energía eléctrica.

**Cuadro No.19**  
**El Salvador: Distribución del ingreso nacional e impactos en el**  
**acceso a los servicios públicos de agua**  
**potable y electricidad (2002)**

Indicador	20% de la población	
	Quintil más pobre	Quintil más rico
% Distribución del ingreso	2.4%	58.3%
Acceso de agua por cañería	57.7%	92.3%
Acceso a servicio de energía eléctrica	66.4%	99.0%

**Fuente:** elaboración propia con base a datos del PNUD. IDHES, 2003, y el informe gubernamental, "El Salvador: primer informe de país. Avance de los objetivos de desarrollo del Milenio, 2004".

## 2.4. Necesidades básicas insatisfechas

Para disfrutar una vida digna, el ser humano requiere satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación, vivienda, agua, electricidad, saneamiento y comunicaciones; éstas constituyen las denominadas necesidades básicas. La distancia entre la cobertura universal de las mismas y las carencias que las personas u hogares presentan de ellas, indica la presencia de brechas que constituyen las necesidades básicas insatisfechas de la población. Es responsabilidad del Estado el establecimiento de condiciones que permitan a la población, en particular a la de menores ingresos, la cobertura universal de dichas necesidades. Para efectos de análisis se aborda la cobertura universal en cantidad y calidad.

### 2.4.1 Sistema de salud enfermo

La salud humana es fundamental para el desarrollo de una vida digna. La Constitución de la República en su Art. 65 la consigna como un bien público y se hace responsable, junto a toda la población, de velar por su conservación y restablecimiento. El sistema de salud pública debe garantizar la atención preventiva y curativa, como aspectos medulares, para que la población goce de una vida saludable.

La realidad salvadoreña presenta brechas notables que la distancian del ideal expuesto, tal situación se refleja en los niveles de desnutrición, mortalidad y atención curativa según indicadores del Cuadro No. 20. La desnutrición crónica, que mide las deficiencias en talla y peso de la niñez entre tres y 59 meses, afectó al 22.8% en 1993 y se redujo a 18.9% en el año 2003, sin embargo, la brecha entre lo urbano y lo rural se ha acentuado de manera drástica en el mismo período: de 8 puntos en 1993 pasó a 14.6 en el 2003. Tal situación refleja y comprueba una vez más el abandono del agro por parte del Estado. Este indicador mide el porcentaje de la población infantil que no recibió una alimentación adecuada que le permitiera contar con los nutrientes mínimos para lograr el peso y la talla correspondientes a su edad.

El indicador es elevado y de consecuencias irreversibles; si no se atiende seriamente en etapas tempranas de la vida, se presentarán problemas posteriores que afectarán toda la vida del individuo.

**Cuadro No.20**  
**El Salvador: Indicadores básicos de salud**  
**(1993-2003)**

Indicadores	Años	
	1993	2003
<b>Desnutrición crónica</b> <b>% población -5 años</b>		
Total	22.8	18.9
Urbana	20.1	11.0
Rural	28.1	25.6
<b>Tasa de mortalidad infantil</b> <b>(&lt;1año X 1000 nacidos vivos)</b>	<b>1993-1998</b>	<b>2002-2003</b>
Total	35.0	24.60
Urbana	27.0	24.80
Rural	41.0	24.40
<b>% personas que consultaron</b> <b>por enfermedad</b>	<b>1992</b>	<b>2002</b>
MSPAS	19.0	39.0
ISSS	4.0	6.0
Privada	14.0	10.0
Otros	3.0	2.0
No consultó	60.0	43.0

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD. IDHES, 2003

La mortalidad infantil, al igual que la desnutrición, presentan niveles elevados. Ambas condiciones, revelan las deficiencias del sistema de salud para atender y prevenir en lo relativo a educación nutricional, programas alimentarios, lactancia materna, atención prenatal y partos.

Siendo el Estado el responsable de crear las condiciones para el acceso de la población a la salud, las acciones de éste ante el padecimiento de enfermedades indican una cobertura del 45% dada entre el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el ISSS, vale mencionar que este último cubre no más del 20% de la población total del país. Un 10% acudió a la consulta médica privada y un 2% a otras formas de atención. Destaca que el 43% que no efectuó ningún tipo de consulta fue debido a deficiencias de cobertura en cantidad o calidad de los servicios nacionales.

**Cuadro No.21**  
**El Salvador: Gasto público, ramo de Salud Pública**  
**y Asistencia Social (1995-2002)**  
 (en porcentajes)

Indicadores	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Gasto público</b>	9.0	9.1	8.8	9.2	9.6	9.9	8.8	6.5
<b>Del PIB</b>	1.3	1.4	1.3	1.5	1.5	1.6	1.5	1.5

Fuente: Datos del PNUD. IDHES, 2003

El Cuadro No. 21 muestra como el Estado, en el período citado, ha fluctuado la inversión en salud con una marcada tendencia a la baja en los dos últimos años (2001/2002). Si se relaciona el porcentaje más o menos constante del PIB con el porcentaje del gasto público, éste se ha visto disminuido en tres puntos porcentuales. Esta comparación confirma que la salud no es una prioridad para el Estado salvadoreño, no obstante las recurrentes demandas sociales por una reforma del sistema.

El ser humano es la base de la sociedad y el disfrute a una vida saludable es uno de sus derechos inalienables; de ahí surge el imperativo de corregir las fallas del actual sistema, de manera tal que se posibilite una cobertura universal y una verdadera atención esmerada y responsable para la población, en particular para la más vulnerable.



---

La reestructuración del sistema actual de salud, con magros resultados sobre todo en el ámbito rural e imposibilitado de atender a la población que es la razón esencial de su naturaleza, se impone como un desafío prioritario.

#### **2.4.2 Educación insuficiente y deficiente**

Existe evidencia de que un mayor nivel de instrucción brinda mayores y mejores oportunidades para el desarrollo de la población; por ello, es responsabilidad del Estado crear las condiciones para procurar un mayor acceso a la educación en cantidad y calidad, especialmente para las personas y hogares de menores ingresos.

La Reforma Educativa de 1995 tuvo como componentes principales la modernización y la descentralización del sistema; estos han constituido el principal eje de la política educativa durante los últimos diez años del gobierno de ARENA. Se consideró que la reforma constituiría un eje indispensable para superar la pobreza, fortalecer la democracia y consolidar la paz. No obstante, diversos aspectos indican que la Reforma y sus programas, en la última década, han favorecido la concepción de poner la educación en función principal del mercado laboral y la macroeconomía, dejando en un nivel inferior de prioridad sus fines sociales.

El sistema público de educación solo ha tenido la capacidad de elevar el nivel educativo de la mayoría de la población en dos grados: de 3° que era el de 1994, a 5° que es el promedio educativo al 2003. Es importante señalar que la educación salvadoreña es un rubro altamente privatizado y de costos onerosos que la vuelve prohibitiva para los segmentos de población de bajos ingresos, más en los niveles parvulario y superior; para los niveles básico y medio, la oferta privada también es significativa y onerosa.

La inversión del Estado en educación, aunque no suficiente, ha sostenido una tendencia al incremento. Para 1995, el gobierno gastaba el 2.1% del PIB llegando al 3.5% en el 2003; no obstante, todavía no se alcanza el nivel latinoamericano, que es de 4%. De acuerdo al Banco Mundial, una plataforma productiva exitosa requiere de la participación y contribución del sector privado en la materia; es urgente que se cubra como mínimo el

nivel primario de manera universal. La inversión en educación, dice el Banco Mundial, debería ser de 7.5% del PIB en los próximos años, a fin de aprovechar las oportunidades que pudieran abrirse en virtud de la vigencia del TLC con Estados Unidos de América. Sin embargo en el presupuesto del 2005 solo se asigna el 2.9% del PIB; si la tendencia es como en salud, las expectativas de mejorar en este campo se ven muy remotas.

Reconocida es la importancia de la educación como promotora de desarrollo y su acceso como un derecho inalienable, pero en El Salvador prevalecen enormes brechas educativas que reflejan la ausencia de políticas efectivas de atención a la población, como muestra el siguiente cuadro.

**Cuadro No.22**  
**El Salvador: Indicadores básicos de educación (2002)**

<b>Indicadores</b>	<b>Año</b>
<b>Matricula global</b>	<b>2002</b>
Tasa bruta	77.6
Tasa neta	66.2
<b>Parvulario</b>	
Tasa bruta	48.3
Tasa neta	43.3
<b>Básica</b>	
Tasa bruta	99.5
Tasa neta	86.9
<b>Media</b>	
Tasa bruta	40.2
Tasa neta	25.5
<b>Superior</b>	
Tasa bruta	18.0
<b>Analfabetismo % población +15 años</b>	<b>2002</b>
Total	18.3
Urbana	11.1
Rural	30.3
Femenino	20.8
Masculino	15.3
<b>Escolaridad promedia % población de 6 años y más</b>	<b>2002</b>
Total	5.5
Urbana	6.9
Rural	3.5
Femenino	5.4
Masculino	5.7

**Fuente:** Elaboración propia con datos del PNUD. IDHES, 2003

---

Resalta, en primer lugar, la escolaridad promedio que asciende a 5.5 años, que se eleva a 5.7 años para los hombres y desciende a 5.4 para las mujeres, y es de 6.9 en el área urbana y 3.5 en la rural. Preguntas trascendentes derivadas de estas cifras son: ¿Qué está capacitada a realizar la población que posee quinto grado en promedio o la que apenas se acerca al séptimo grado? ¿Cuáles son las posibilidades reales de la población campesina para acceder a un empleo digno, si posee, con dificultad, tercer grado de escolaridad?

De cada 100 salvadoreños y salvadoreñas, 18 son analfabetas. La brecha se ensancha entre las zonas urbanas (11.1) y rurales (30.3); la peor parte, de nuevo, es para las mujeres: casi 21 son analfabetas contra 15 hombres en la misma condición. Las cifras son alarmantes ya que el promedio de analfabetismo latinoamericano es de 10.8%, muy por debajo del promedio nacional; esto refleja las limitaciones reales que tiene la población para acceder a un empleo digno, que le reporte los ingresos suficientes para satisfacer de manera autónoma las necesidades propias y las de su familia sin depender de fuentes externas como las remesas.

A las cifras de analfabetismo hay que agregar ¿Cuántos alfabetos son en realidad alfabetos funcionales? es decir ¿Qué cantidad de salvadoreños y salvadoreñas, por término medio, poseen la capacidad de interpretar y trascender la lectura? De seguro que entre la población alfabetada reportada, son mucho menos las personas que están aptas para interpretar lo leído y menos las que son capaces de crear a través de la escritura.

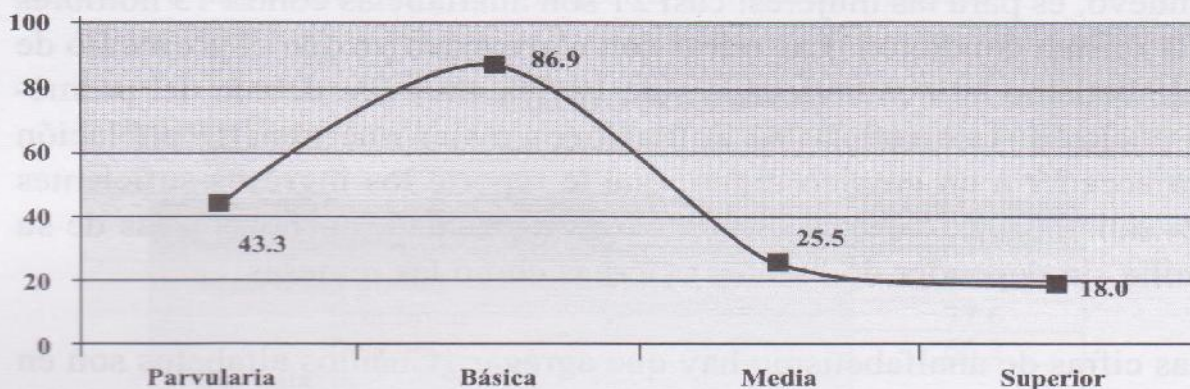
El sistema educativo es el reflejo de la conducción económica. El Salvador, que ha basado gran parte de su crecimiento en la extracción de materias primas de origen agropecuario y una incipiente industria, no ha requerido mano de obra educada y altamente calificada, por lo cual los bajos niveles de escolaridad y las altas tasas de analfabetismo no han representado límites a la producción. Pero si, se han convertido en reales obstáculos que han imposibilitado la participación activa de la población en la economía y han limitado, severamente, el ejercicio de los derechos sociales y políticos.

Las tasas de cobertura bruta y neta de matrícula en los niveles parvulario, básico, medio y superior, muestran una curva en forma de volcán como

se muestra en la Gráfica No. 3; en el extremo izquierdo, aparecen las bajas tasas del nivel parvulario y en el extremo derecho, se reflejan las bajas tasas de educación media y superior, dejando los mayores porcentajes a la educación básica que alcanza el 86%; este último dato es congruente con el nivel de escolaridad nacional, que apenas supera los cinco grados de educación.

### Gráfica No. 3

El Salvador: Tasas netas de matrícula, 2002



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Desarrollo Social Integral/MIREX, 2003.

Lo fundamental es lo que se esconde detrás de las cifras. En el nivel de parvulario, para el 2002, el 43.3% de la tasa neta indica que sólo cuatro de cada diez niños y niñas en edad de asistir a este nivel finalizaron el año escolar. Las insuficiencias o carencias, en seis de cada diez niños y niñas restantes, que probablemente se ubican en su mayoría en el campo, trasladan su falta de habilidad en apresto, motricidad fina y gruesa o inadaptación a los niveles superiores.

El nivel básico muestra las mayores tasas aparentemente altas de participación, ya que el 86% en edad para asistir a la escuela lo hizo. Sin embargo, la deficiencia surge ante la pregunta ¿Qué están haciendo 14 jóvenes de cada 100 que no asisten a la escuela? La deserción es clara y es necesario profundizar las razones de ese comportamiento.

---

Las tasas de cobertura comienzan a descender drásticamente en los niveles de educación media y superior. En educación media, no sólo es consistente con las exigencias de la estructura productiva sino que con aspectos de índole cultural, como la idea de que en las áreas rurales el sexto grado es suficiente como meta, luego de ese nivel, además de no haber suficientes escuelas que garanticen el acceso, el y la joven que aún estudian, pero que están en edad de formar una familia y/o de trabajar, generalmente abandonan los estudios.

El descenso en la cobertura educativa global estaría incidiendo, junto a otras causas, en el fenómeno de las pandillas. A nivel local, no existe la infraestructura, la institucionalidad, ni el personal idóneo para la orientación y fomento de actividades culturales, deportivas o recreativas que encausen y desarrollen la energía y creatividad de los y las jóvenes. Y en el familiar, muchos de ellos proceden de hogares desintegrados por la frecuente *"irresponsabilidad paterna"* y por la migración de padres y madres al exterior. Por otro lado, si desean continuar los estudios implica una erogación de recursos no siempre disponibles en el hogar, y finalmente, si desean emplearse en el mercado laboral y continuar estudiando no encuentran trabajo.

En consecuencia, las deficiencias en la educación, la falta de orientación familiar y la falta de oportunidades de trabajo podrían estar conduciendo a la juventud a considerar su ingreso a pandillas como una opción de vida en la que obtienen, según distintas declaraciones, la amistad, el compañerismo, la lealtad y el dinero que no encuentran por otras vías. Por supuesto que las motivaciones de las y los jóvenes pueden ser de otra naturaleza, pero vale la pena profundizar en el fenómeno de las pandillas desde un enfoque de país y no solo de localidad o de estudios casuísticos, para basar conclusiones sustentadas, pero, sobre todo, para encarar un grave problema presente, el cual constituye un desafío por resolver.

Es importante situar también otros aspectos relacionados con la calidad de la educación, como la incorporación de enfoques educativos que contribuyan a una convivencia social más sana y democrática: de aproximadamente cinco mil centros educativos públicos que integran el sistema nacional de educación pública, solamente seis han recibido un bono para la prevención

de la violencia,<sup>65</sup> el cual asciende a un monto total de 38,000 dólares,<sup>66</sup> 170 han recibido el bono de juventud por un monto de 172,000,<sup>67</sup> cabe destacar que ambos bonos son otorgados con financiamiento internacional.

Con relación a la calidad de los estudios, el sistema educativo nacional muestra también deficiencias de acuerdo a las Prueba de Aprendizaje y Aptitudes para Egresados de Educación Media (PAES): los puntajes de mayor rendimiento provienen de estudiantes de centros educativos privados. La PAES es el instrumento con el cual se evalúa el perfil del alumnado que egresa de bachillerato, aunque éste incorpora diversos elementos, tiene un importante rol el conocimiento sobre matemáticas, lenguaje y literatura. En los primeros años, la PAES se evaluaba en escala de 0 al 10 dentro de la cual el promedio educativo nacional se mantuvo en 5, muy bajo con relación a la escala establecida y al promedio de los centros educativos privados, que oscilaba entre 8 y 7.

Desde el año 2001, se ha implementado la Prueba de Evaluación de Competencias y Aptitudes (ECAP) para egresados universitarios de la carrera docente, como un requisito de graduación. En el 2002, sólo el 40% aprobó con una nota promedio de 5.6. Esta prueba evalúa el entrenamiento profesional, y los resultados refuerzan las deficiencias del sistema educativo hasta el nivel superior en este campo.

Diversos especialistas sostienen que la calidad educativa es bastante pareja en el nivel básico de centros privados y públicos, en zonas rurales y urbanas, pero la brecha se ensancha a nivel parvulario en las áreas rurales, donde la mayor carencia es de cobertura y de materiales didácticos. En la educación superior, el problema mayor es de calidad. Los y las profesionales no son competitivos con sus homólogos graduados en el exterior.

### 2.4.3 Vivienda precaria

El acceso a una vivienda digna y los servicios básicos de agua limpia, electricidad, saneamiento y comunicaciones son indicadores de la calidad de vida de la población. A la carencia de vivienda o de alguno de los otros

65. Este bono tiene como objetivo dotar de recursos para el desarrollo de proyectos de formación social que contribuyan a disminuir los índices de violencia estudiantil.

66. Memoria de Labores. Ministerio de Educación 2002 - 2003.

67. Este bono tiene como finalidad que los centros desarrollen acciones innovadoras que permiten prevenir problemas de carácter social.

servicios mencionados, se le denomina déficit habitacional. Los dos componentes de éste son: el cuantitativo y el cualitativo. Se considera déficit cuantitativo cuando una familia no posee vivienda y, por lo tanto, se ve obligada a vivir junto a otra familia y/o cuando la vivienda presenta carencias de agua, electricidad y saneamiento, y además, deficiencias en la estructura de paredes, techo y piso. El déficit cualitativo se produce cuando una vivienda presenta de 1 a 5 carencias de las anteriores.

En el 2002 había 1,491,588 viviendas; 63% en el área urbana y 37% en el área rural. Aunque el déficit cuantitativo apenas afectó al 2% de hogares, el déficit habitacional total afectó a una de cada tres viviendas. Es decir, más de medio millón de hogares ocupa una vivienda que cumpla los aspectos mínimos que la hagan habitable; siete de cada diez viviendas en esta condición corresponden a zonas rurales y tres a urbanas.<sup>68</sup>

Con la ayuda internacional y préstamos multilaterales se financió la reconstrucción de 161,000 viviendas después de los terremotos del 2001, éstas fueron construidas con marcos de madera forrados de lámina galvanizada para las paredes y el techo. El Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) considera esas unidades habitacionales como viviendas seguras y, por lo tanto, en las estadísticas no forman parte del déficit habitacional; ello podría explicar el descenso del déficit en 100 mil unidades en diez años.

**Cuadro No.23**  
**El Salvador: Indicadores básicos de vivienda**  
**(1992, 2002)**

Indicadores	1992	2002
<b>Déficit habitacional/ Número de viviendas</b>	595,102	499,965
Déficit cuantitativo	----	31,169
Déficit cualitativo	----	468,796
<b>Déficit habitacional/ % de viviendas</b>	----	----
Urbano	25,67	27,71
Rural	74,33	72,29

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD, IDHES, 2003.

68.- Elaboración propia con datos del PNUD, IDHES, 2003.

Entre las carencias contenidas en el déficit habitacional resalta el agua, por ser una necesidad vital y no un satisfactor prescindible. Satisfecha esa necesidad es importante el acceso a agua para usos industriales y comerciales, entre otros. Sin embargo, en el país mucha gente tiene problemas para acceder al agua limpia.

En el Cuadro No. 24 se observa que el 76% de la población tiene acceso al agua a través de cañería; el 93% para la población urbana y el 48% para la rural. Estos datos estarían reflejando casi una cobertura universal en el ámbito urbano, muy distante de la cobertura rural. No obstante, reiteradas quejas dirigidas a la entidad estatal responsable del suministro de agua indican que, sobre todo en centros urbanos densamente poblados, el problema recurrente no es la falta de tubería, sino que el agua no llega a los hogares. Cada vez son más frecuentes las manifestaciones de descontento social por la ausencia del líquido, por interrupciones prolongadas en el suministro, por inconformidad en las horas de distribución, por la mala calidad del agua recibida o por los cobros indebidos o excesivos.

El problema es mayor en las áreas rurales, ya que uno de cada dos habitantes está obligado a abastecerse por diversas fuentes; formas que en la mayoría de los casos, se traducen en la extensión del esfuerzo femenino o de la población en edad escolar en varias horas de trabajo para proveer de agua al hogar, o acceder al vital líquido bajo estándares inseguros para el consumo humano y limitar las posibilidades para el establecimiento de negocios.

**Cuadro No.24**  
El Salvador: Indicadores básicos de agua (2002)

Indicadores	Porcentaje de Acceso
<b>Agua por cañería</b>	<b>% de población</b>
Total	76
Urbana	93
Rural	48
<b>Otras fuentes</b>	<b>% de población</b>
Total	24
Urbana	7
Rural	53

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD. IDHES, 2003



La dotación de agua limpia para la población, adolece de deficiencias de calidad; la empresa estatal que la suministra, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), admitió en el 2003 que únicamente el 42% del agua producida y el 78% del agua distribuida cumplía con los parámetros físico químicos; y sólo el 68% del agua producida y el 93% del agua distribuida cumplió con las normas de calidad microbiológicas.<sup>69</sup>

Los problemas de agua en El Salvador se expresan con mayor fuerza en la distribución y el acceso para consumo humano. Sin embargo, debe reconocerse la existencia de otros problemas no menos importantes como la extracción, captación y protección del recurso. Asociados a esta problemática, también se encuentran la necesidad de regular sus usos y resolver con urgencia las deficiencias en el control de la calidad y de la gestión administrativa.

La dotación de agua limpia, junto a medidas paralelas como educación, medicina preventiva y control de la contaminación, podrían implicar mejoras sustantivas en el perfil epidemiológico del país y brindar resultados positivos en el corto plazo.

El saneamiento es un elemento básico con el que debe contar una vivienda digna; incluye las distintas forma de disposición de excretas y aguas residuales. En este aspecto, sólo el 3% de la población urbana y el 17% de la rural carecen de este servicio. Según las cifras del Cuadro No. 25, es también recurrente la brecha que opera en contra de la población rural.

**Cuadro No.25**  
**El Salvador: Indicadores básicos de saneamiento (2002)**

Indicadores	Parámetro
<b>Saneamiento</b>	<b>% de hogares</b>
Total	93
Urbano	97
Rural	83

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD. IDHES, 2003

69. ANDA, Boletín de Estadísticas 2003, Cuadro N° 70.

Los elevados índices de cobertura de saneamiento básico podrían dar la impresión de satisfacción casi plena de la población. Sin embargo, el sesgo, en este sentido, se ubica en el concepto de saneamiento, ya que éste responde a la pregunta de cómo hace la familia para disponer de las excretas y aguas residuales que se generan en la vivienda. Evidentemente que las formas varían, dependiendo de la capacidad económica de cada unidad familiar; pero el aspecto a resaltar es que la evacuación se produce de cualquier manera, aunque no sea la ideal en términos de higiene y seguridad.

Una vivienda digna también debe contar con acceso a energía eléctrica y comunicaciones, ya que éstos no sólo son indicadores de calidad de vida sino que su posesión acrecienta las oportunidades de desarrollo industrial y comercial de la familia y la comunidad.

En El Salvador, el 82% de las viviendas tiene acceso a energía eléctrica; el 7% de las viviendas del área urbana y el 37% de las rurales carecen de este servicio, de acuerdo a las cifras del Cuadro No.26.

**Cuadro No.26**  
**El Salvador: Indicadores básicos de energía eléctrica (2002)**

Indicador	Parámetro
<b>Acceso energía eléctrica</b>	<b>Porcentaje</b>
Total	82
Urbano	93
Rural	63

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD. IDHES, 2003

No obstante las altas coberturas, principalmente urbanas, el problema con este servicio está asociado a los incrementos constantes en los costos de generación y distribución, los cuales son trasladados a las personas consumidoras en forma de tarifas. Esta es una variable de gran peso que limita las oportunidades de acceso al servicio para las mayorías de bajos ingresos, sobre todo entre la población rural.

Del total de hogares existentes, menos de la mitad cuentan con servicio de telecomunicaciones: cuatro de cada diez en el área urbana y ocho en el área rural, según los datos contenidos en el Cuadro No.27. La demanda del servicio es baja y se acrecienta en el área rural, lo que restringe sus posibilidades de comunicarse fácilmente por ésta vía, además de limitar las oportunidades económicas y de acceso a información y al conocimiento.

El factor determinante en el acceso a las telecomunicaciones es fundamentalmente económico, los sustanciales incrementos en los costos de instalación como en las tarifas mensuales, hace que la población prescinda de este servicio.

**Cuadro No. 27**  
**El Salvador: Indicadores básicos de telecomunicaciones**  
**(2002)**

Indicador	Parámetro
<b>Acceso telecomunicaciones</b>	<b>% de hogares</b>
Total	45
Urbano	58
Rural	22

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD. IDHES, 2003

El análisis efectuado con relación a la vivienda, indica que las brechas sociales se acentúan en los hogares de la población rural. Similar situación se observó en los servicios de salud y educación.

#### **2.4.4 Impactos negativos de las privatizaciones de servicios públicos**

En El Salvador, durante el segundo quinquenio de la década de los noventa, se privatizaron las distribuidoras de energía eléctrica y la empresa telefónica como parte de un proceso de reforma en ambos sectores, que también incluyó la aprobación de nuevas leyes y la creación de una institución encargada de regular el sector eléctrico y telefónico.

En el caso de la electricidad, es claro que las y los consumidores han sufrido los efectos negativos de la privatización de las distribuidoras eléctricas en 1998; desde entonces, el servicio ha presentado alzas constantes en las tarifas. Para el caso de las familias con un consumo promedio mensual de 154 Kwh.,<sup>70</sup> la tarifa de energía eléctrica se ha incrementado en un 50.29% (caso distribuidora CAESS), entre 1998 y el 2004, tal como se muestra en la Gráfica No 4.

**Grafica No. 4**  
**El Salvador: Tarifa de energía eléctrica pagada por una familia promedio del sector residencial, caso CAESS (1998-2004)**



**Fuente:** CDC con base a CAESS: SIGET-Pliegos Tarifarios 1998-1999 tienen aplicado subsidio; la tarifa 2000 es promedio trimestral de Pliegos Tarifarios-SIGET; las tarifas 2001-2002 son promedio mensual de Pliegos Tarifarios-SIGET; y la tarifas 2003-2004 son promedios semestrales del pliegos Tarifario-SIGET.

El país ha sido tradicionalmente generador de energía eléctrica a través de fuentes hídricas. Sin embargo, la gestión deficiente que se ha hecho del recurso hídrico, la sobreexplotación a que ha sido sometido, la creciente demanda de energía para usos comerciales e industriales, la falta de inversión suficiente para ampliar las plantas de generación y las políticas institucionales impulsadas en el subsector, han obligado a usar la generación térmica que es de más alto costo y contaminante debido al uso de productos derivados del petróleo.

70. Según el extinto Ministerio de Planificación, en la "Encuesta de Ingresos y Gastos" (1992), una familia promedio consume al mes 154 Kwh/mes de electricidad.

---

A partir de la privatización de la distribución de este servicio se aprobó un marco regulatorio consecuente con los intereses empresariales, que dejó muchas libertades en el establecimiento de los precios de la generación de energía eléctrica. En un intento por remediar esta situación, el Gobierno de la República se vio forzado a reformar la Ley General de Electricidad en abril del 2003; sin embargo, este pliego de reformas no ataca de manera integral los problemas de manipulación de precios que aún persisten en el mercado nacional de energía y que impactan negativamente en el bolsillo de la población consumidora.

Además, con la privatización de las distribuidoras eléctricas, la calidad del servicio lejos de presentar una mejora se ha empeorado. Los informes estadísticos del sector eléctrico elaborados por la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) reportan que la red de distribución de energía eléctrica ha incrementado, en forma alarmante, el número de fallas o recortes en el suministro. Entre 1999 y el 2003, el número de fallas anuales del sistema de distribución ha pasado de 16,673 a 41,033; es decir un incremento del 146.1%.

A su vez, la SIGET reporta una tendencia creciente del número de reclamos que reciben las empresas distribuidoras en los últimos años. Entre 1999 y 2003, el número anual de reclamos aumentó de 144,686 a 168,145, mostrando un aumento del 16.2%.

Los efectos negativos de la privatización también se hicieron sentir en la telefonía, la tarifa promedio mensual (13 hrs. y 59 min.)<sup>71</sup> que pagaba el usuario residencial en 1998 era de 23.18 dólares y se incrementó a 30.18 para 2004, lo que representa un 30.23% de alza. (ver Gráfica No. 5).

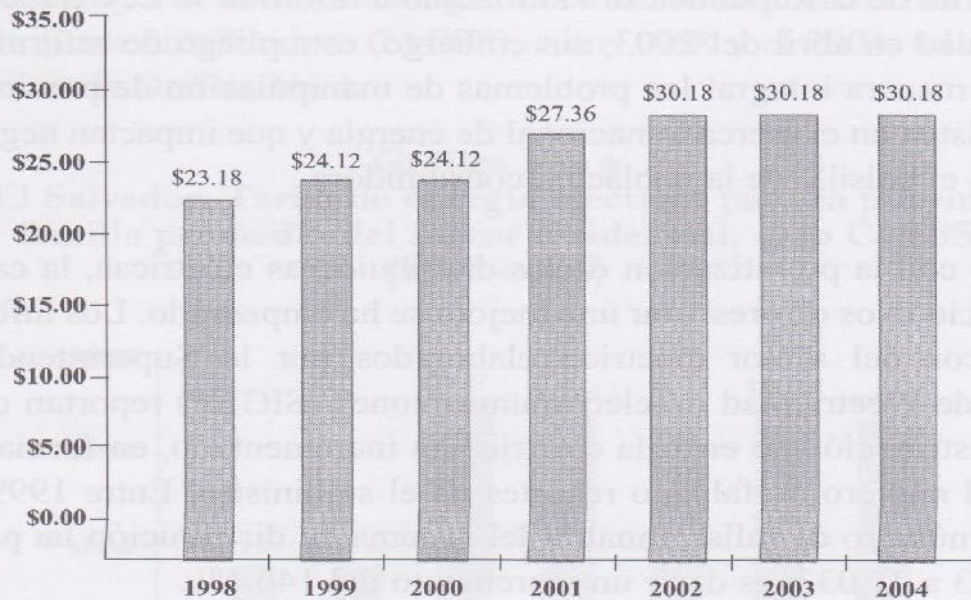
Es de señalar que en el caso del mayor operador telefónico, CTE-Telecom, existe un contrato de inversión suscrito entre esta empresa y el Gobierno de El Salvador en el que se contempla que las tarifas son ajustables, de acuerdo con el nivel de inversión realizado por CTE-Telecom en cada período. Este acuerdo ha propiciado fuertes incrementos tarifarios que impactan seriamente a la población consumidora.

---

71. Según el extinto Ministerio de Planificación, en la "Encuesta de Ingresos y Gastos" (1992), una familia promedio consume al mes 13 horas y 59 min. de servicio telefónico.

### Grafica No. 5

#### El Salvador: Tarifa pagada en el servicio telefónico por una familia promedio del sector residencial con llamadas hacia áreas urbanas (1998 y 2004)



**Fuente:** CDC con base a CTE-Telecom: SIGET-Publicación Pliego Tarifario en el "Diario de Hoy" del 14/12/98 (Tarifa 1998); SIGET-Publicación Pliego Tarifario en "La Prensa Gráfica" del 12/05/99 (Tarifas 1999-2000); SIGET-Resolución T-0048-2001 del 23/01/2001 (Tarifa 2001); y SIGET-Resolución No. 341-2002 del 20/05/2002 (Tarifas 2002-2004).

Según estimaciones del Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), de aplicarse los cargos acordados en este contrato, la tarifa promedio podría llegar a costar al menos 38.21 dólares en el 2007, que representa un 64.84% de incremento desde la privatización en 1998. Por tanto, es necesario que el Estado adopte medidas concretas para impedir la aprobación de estos cargos en la tarifa telefónica.

En cuanto a la calidad del servicio telefónico, existe mucho descontento entre la población debido a algunas prácticas empresariales como el incumplimiento de contratos, cobro por llamadas no realizadas y cobros duplicados, entre otras. Muestra de ello es el incremento del número de averías del servicio telefónico reportadas, al pasar de 234,073 en 2001 a 264,667 en 2003, el nivel de reclamo aumentó en un 31.10%.

---

## 2.5. Deuda social y democrático

A partir del análisis efectuado en los apartados de pobreza, empleo, iniquidad distributiva y necesidades básicas, se debe reconocer la persistencia de enormes brechas sociales que constituyen una abultada deuda social, con sesgo rural y discriminación por género. Su existencia impone graves deficiencias sociales y restricciones económicas a la población, las cuales deben ser atendidas al más corto plazo para superarlas y elevar la calidad de vida.

Las preocupaciones sobre la enorme deuda social padecida por grandes contingentes poblacionales, no sólo de El Salvador sino de muchas otras naciones, formó parte de la Declaración del Milenio. Los Jefes de Estado firmantes de la misma se comprometieron a cumplir objetivos y metas sociales tendientes a reducir la pobreza y la desigualdad en sus países para el año 2015.

De acuerdo a la CEPAL, El Salvador revelaba un avance insuficiente en la reducción de la pobreza extrema para el año 2002. Destaca la estrecha relación entre esta variable y los altos índices de desnutrición crónica, como expresión de los precarios avances para satisfacer la necesidad fundamental de alimentación.

La gravedad de la desnutrición crónica, señala la CEPAL, consiste en que compromete la capacidad de aprendizaje, rendimiento escolar y productivo de la persona; y más tarde, eso incide negativamente en el potencial de desarrollo social. El desempeño en términos de reducir la pobreza total tampoco ha sido suficiente.

La preocupante situación de pobreza, la creciente deuda social, la acentuada concentración del ingreso y el lento crecimiento económico, expresan la falta de voluntad política de los gobiernos de ARENA para reducir las brechas de desigualdad social, política y económica. Esto coloca a la mayoría de la población en una situación de crisis, para la cual no se perciben posibilidades de cambio en las políticas. La principal acumulación de estos últimos quince años la constituyen las iniquidades, que se traducen en más y graves conflictos socio políticos al no contar el país con una verdadera política de transformación social.

---

### 3. Frágil proceso democrático

La población salvadoreña y la comunidad internacional esperaban sensibles adelantos en cuanto a la democratización del país, luego de tan importante acontecimiento en la historia nacional, como lo fue la firma de los Acuerdos de Paz. Estos contenían compromisos concretos en lo relativo al fin de la guerra, y al impulso y la realización de las necesarias transformaciones institucionales y legales en aras de instaurar un verdadero Estado de Derecho, garantizar el bien común e impartir justicia, es decir, construir paz en El Salvador.

Pero, a la hora del balance, los resultados están lejos de las expectativas despertadas. La realidad presenta, a estas alturas, un saldo desfavorable si se consideran las dos caras de una misma moneda llamada democracia: la formal y la real. Es necesario considerar que en *"la formal se despliegan nuevas instituciones, leyes y actores sociales. Estos pilares esenciales se forjan día a día, expresan la solidez del sistema y lo sostienen. En ellos recae la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de las normas establecidas, a través de procesos permanentes de contraloría social y rendición de cuentas institucional para su verificación y validación, no en lo abstracto sino en el día a día y de acuerdo a nuevos o renovados preceptos"*.<sup>72</sup>

La otra, la democracia real, requiere de *"apertura específica de oportunidades, cada vez mayores y mejores, para una vida digna de amplio impacto; ésta también exige la existencia de condiciones para que toda la población, sin distingo alguno, pueda aprovechar esas oportunidades. La democracia real posibilita una visión de Nación, de toda la gente, para toda la gente y por toda la gente, en la cual prevalezcan el crecimiento y el avance global mediante la satisfacción generalizada de las necesidades básicas, que incluyen estándares universales para el desarrollo humano material y espiritual"*.<sup>73</sup>

---

72. Instituto de Derechos Humanos de La Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (IDHUCA). *"La agenda pendiente, diez años después (De la esperanza inicial a las responsabilidades compartidas)"*, noviembre del 2002, San Salvador, El Salvador, pp.28.

73. *Ibid.* pp.28-29.



Lo convenido por el gobierno salvadoreño y el FMLN entre 1990 y 1992 abundó en compromisos relativos a la primera de esas dos caras, pero se quedó corto respecto a la segunda. Esto último aparece reflejado al revisar el estado de cosas descrito en los dos capítulos anteriores. En el caso de la democracia formal durante los últimos quince años en El Salvador, sus avances y retrocesos pueden y deben valorarse a partir del desempeño actual del sistema político, el funcionamiento de las instituciones públicas, la independencia de poderes y el impacto del movimiento social en las decisiones trascendentales para el país. Si no, se corre el riesgo de conformarse con la contemplación del pasado y sus males para alabar sin más lo que se tiene hoy, descuidando las graves carencias presentes y sin advertir los serios conflictos que amenazan el futuro.

Es necesario pasar revista a lo que está ocurriendo en esos ámbitos y hay que hacerlo considerando, además, indicadores adecuados. La vida en democracia exige reglas definidas, conocidas, aceptables y aceptadas por una sociedad plural, sobre las cuales descansan las normas e instituciones que posibilitan el libre juego de ideas, intereses, toma de decisiones, procedimientos y acciones políticas. Estas reglas son la del consenso, de la competencia, de la mayoría, de la minoría, de la alternancia, del control, de la legalidad y de la responsabilidad.<sup>74</sup>

### 3.1 Sistema político excluyente

Al proclamarse República soberana, El Salvador definió su forma de gobierno como popular, representativo y obviamente republicano.<sup>75</sup> En la Constitución de 1883, después de varias otras, fue aprobado un gobierno que, además de republicano y representativo, se definió como democrático y alternativo. En la actualidad, desde 1983, la forma de gobierno quedó determinada de la siguiente manera: republicano, democrático y representativo. Así lo establece el artículo 85 constitucional; además, el

74. Cfr. Flores Dávila, Julia y Meyenberg, Yolanda. *Ciudadanos y Cultura de la Democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*, Instituto Federal Electoral, México, Primera Edición, 2000, pp.30 a 34.

75. *"El Gobierno es republicano, popular, representativo; y será ejercido por tres poderes distintos, Legislativo, Ejecutivo y Judicial"*. Artículo 2, Constitución decretada el 18 de febrero de 1841.

---

mismo especifica que el *"sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa. La existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecido en esta Constitución"*.

Si bien, los Acuerdos de Paz dieron un giro importante a la vida política nacional, creando una nueva institucionalidad y redefiniendo aspectos fundamentales del marco jurídico vigente, también se limitaron, en esencia, las posibilidades para una real participación ciudadana, al otorgarse mayor legitimidad a la existencia de los partidos políticos como única vía de representatividad; el FMLN se convirtió en uno de éstos.

Un sistema basado en partidos políticos es, por definición, excluyente. Entre sus imperfecciones más destacables se encuentra la ausencia total o una baja participación de amplios sectores organizados y no organizados que no son suscriptores de determinadas alianzas partidarias; de igual forma resaltan el sometimiento de las minorías, la presencia inherente de conflictos y el predominio de la dirigencia. Todo eso se vuelve más grave en El Salvador por ser los partidos políticos la única alternativa de representación, a diferencia de otros países realmente democráticos donde son considerados fundamentales para fomentar la participación política, pero no tienen la exclusividad de ésta. La desconfianza, el desencanto y la frustración que produce la llamada *"clase política"* salvadoreña, también se debe considerar a la hora de analizar los verdaderos alcances de las transformaciones del país en este ámbito.

Superar las condiciones que impiden la democratización de El Salvador exige, además de las necesarias reformas constitucionales que incluyen la composición del Tribunal Supremo Electoral (TSE), un esfuerzo ciudadano que apunte a la aprobación o corrección de la normativa secundaria entre la cual se encuentran el Código Electoral, la Ley Orgánica del TSE, la Ley de Partidos Políticos y la Ley de Procedimientos Electorales. En conjunto, se requiere cambiar las actuales reglas del juego para buscar el ejercicio de un sufragio más reflexivo de cara a las diversas opciones que se presenten a la población; pero ese imperioso cambio no debe

limitarse sólo a los procesos electorales sino incluir, como un elemento fundamental, la promoción de la participación organizada de personas y agrupaciones conscientes de su responsabilidad y dispuestas a hacer valer sus derechos.

### 3.1.1 Problema de representatividad

Los aglutinantes reales o potenciales de la diversidad de sectores sociales del país responden a su naturaleza, a la razón de ser de su definición. Se debe hablar entonces, de grupos de personas consumidoras, empresarias, trabajadoras, campesinas, residentes en el exterior, comunicadores y más; de organizaciones sociales, de gremiales, del movimiento comunal, entre otras.

En los casos en que determinados grupos o sectores están representados en un partido político, existe una convergencia notable entre la agenda partidaria y los intereses específicos del sector; esta alianza casi siempre es implícita, no orgánica, como ocurre con la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y el Partido ARENA. La equivalencia automática entre estas fuerzas política y empresarial, deviene en problemas de parcialidad y falta de transparencia. Cuando no existen estos lazos, suele ocurrir que sectores específicos no se sienten representados y los partidos políticos tampoco asumen la defensa de sus intereses, pese a que éstos sean también intereses de grupos sociales significativos. De ahí que el resguardo de la distancia entre el partido político y un determinado sector, resulta imprescindible para deslindar la legitimidad de la práctica partidaria con la propia actuación sectorial.

Por principio, los partidos políticos deberían establecer sus agendas a partir del mandato constitucional del Estado *"que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común"*. De esa manera, estarían incorporando los deseos y las aspiraciones de los diversos sectores sociales. Sin embargo, la práctica institucional propia de dichos institutos resta o minimiza esa interacción social necesaria para el desarrollo de un Estado democrático y representativo; eso afecta, sobre todo, a sectores amplios no organizados de la población. Los partidos políticos no han sabido o no han querido asumir las demandas de los grupos

más vulnerables, al no adoptar las medidas pertinentes para dar respuestas positivas a las mismas. Por ello, distintos sectores organizados y, sobre todo, no organizados difícilmente ubican en los libretos partidarios la defensa de sus intereses particulares.

Desde antes del fin de la guerra, las elecciones para la Presidencia y Vicepresidencia de la República se han caracterizado, hasta antes del evento más reciente, por índices de abstencionismo y arriba del 50% de la población en capacidad de votar.

**Cuadro No. 28**  
**El Salvador: Comparativo de abstencionismo**  
**en elecciones presidenciales (1994-2004)**  
 (en porcentajes de padrón electoral sobre votos válidos)

Año	Padrón electoral	Total de votantes	Votos válidos	% de abstencionismo
1994	2.710.460	1.431.035	1.326.836	51.05 %
1994. 2ª. Vuelta	2.710.460	1.245.884	1.198.916	55.97 %
1999	3.171.224	1.223.216	1.182.248	62.72 %
2004	3.442.393	2.317.981	2.277.473	33.85 %

**Fuente:** Elaboración propia en base a "Estadísticas de elecciones 1994-2004" Junta de Vigilancia Electoral. Tribunal Supremo Electoral.

Como se puede apreciar en el Cuadro No. 28, el abstencionismo dado en los comicios de 1999, cuando fue electo Francisco Flores Presidente de la República, alcanzó niveles por encima de lo que había sido la constante desde la firma de los Acuerdos; ésta fue una clara señal de que el partido en el gobierno era cada vez más impopular. Pero pese a que la conducción del Órgano Ejecutivo por parte de ARENA, durante los últimos quince años, ha sido cuestionada, sobre todo por los magros resultados en materia económica y la poca atención a las políticas sociales, el 57.71% de los votos válidos favorecieron a su candidato presidencial en los últimos comicios. Continuar controlando la primera magistratura hasta el 2009 a partir de los resultados descritos, podría dar la impresión de que el partido político triunfador y el actual gobierno poseen una legitimidad irrestricta. Sin embargo, se deben considerar algunos elementos que objetan tal afirmación en lo relativo a su calidad y al reconocimiento que se haga de

ella por parte de distintos sectores. Dichos elementos, más allá de la cantidad de votos, tienen que ver con el modo cómo se alcanzó el triunfo.

Es indiscutible que se violó la Constitución y la norma secundaria en lo concerniente a los plazos para la propaganda electoral; se desplegó una millonaria campaña de medios con mensajes intimidatorios a la población votante de diversas maneras, pero fundamentalmente con argumentos amenazantes vinculados a la estabilidad de la población salvadoreña que vive en los Estados Unidos de América, a la seguridad ciudadana y a las libertades políticas. Eso ocurrió, sin que el organismo estatal correspondiente, el TSE, demostrara ser confiable para conducir el proceso electoral y capaz de dirimir legalmente los conflictos surgidos a lo largo de éste. Asimismo, siguió pesando la absoluta falta de control sobre la publicidad de los partidos a través de los medios masivos de difusión, lo que continuó favoreciendo por mucho al Partido ARENA; éste, además de los recursos obtenidos mediante donaciones nunca conocidas ni aclaradas, siguió haciendo uso desmedido de la propaganda gubernamental desde el Órgano Ejecutivo.

En esas condiciones, asumir el notable incremento de votantes en marzo del 2004 como el triunfo y la consolidación de la democracia en el país, resulta demasiado aventurado sí, más allá de autorizar el uso del Documento Único de Identidad (DUI), —que en lugar de incrementar el padrón electoral como era la tendencia, lo redujo de 3,537.091 inscritos en el 2003 a 3.442.393 inscritos para el 2004—,<sup>76</sup> no se hizo nada extraordinario para cambiar las reglas del juego y modificar las actitudes de ciertos actores esenciales frente a éstas. Pensar que las elecciones presidenciales del 2004 le otorgaron un visto bueno a la "*clase política*" nacional que, en ese evento, demostró no estar a la altura de las exigencias éticas mínimas, en el mejor de los casos es una peligrosa ingenuidad.

La cuarta victoria consecutiva de ARENA en elecciones presidenciales no representa, de ninguna forma, un triunfo de la democracia; por el contrario, debe verse con cautela de cara a los intereses de un pueblo que ha entregado mucho para hacerlos valer y que ha recibido muy poco. Las actuaciones futuras del actual gobierno, después de observar la forma

76. Tribunal Supremo Electoral, Registro Electoral: 1994, 2710.460; 1997, 3.034.134; 1999, 3.171.224; 2000, 3.264.754; 2003, 3.537.091; 2004, 3.442.393.

---

cómo impuso su victoria, junto a los evidentes errores de la oposición, deberán estar bajo el escrutinio de una población sometida a graves carencias no satisfechas que, más allá de las formas publicitarias para favorecer la imagen del mandatario, podrían profundizar los focos de inestabilidad acumulados en los últimos quince años.

La falta de una representatividad real es uno de los mayores defectos del sistema político salvadoreño; los partidos políticos no han sabido o no han querido asumir las demandas de los grupos sociales más vulnerables. Algo anda mal en El Salvador, un país donde por años mucha gente no acudió a las urnas y cuando lo hizo, en marzo del 2004, fue para votar de nuevo por quienes son responsables de su profunda pobreza. Pesó más el miedo a los fantasmas, llámense "*comunismo*", "*escuadrones*", "*la última remesa*" o "*maras*", que desde los medios masivos de difusión penetraron en buena parte de la conciencia colectiva, para manipular las decisiones electorales individuales.

Durante el período que abarca el presente análisis se instauraron cinco parlamentos, controlados fundamentalmente por partidos alineados, por sus postulados y su práctica, a la derecha del espectro político. Fue hasta el 2003 cuando cuatro partidos distintos a ARENA, quedaron en condiciones de alcanzar tanto la mayoría simple como la calificada;<sup>77</sup> el FMLN se convirtió entonces en el instituto político más favorecido, ya que obtuvo el mayor número de diputados y diputadas de su historia<sup>78</sup> y triunfó en setenta y nueve gobiernos municipales, entre los cuales se cuentan el de la ciudad capital y los de casi todas las principales cabeceras departamentales. No obstante, ARENA ha ocupado la silla presidencial en los últimos cuatro eventos electorales celebrados cada cinco años; asimismo, controla veintinueve escaños en la Asamblea Legislativa y más de cien municipalidades.<sup>79</sup>

---

77. Para lograr la mayoría simple se requieren 43 votos para la calificada 56.

78. El FMLN alcanzó treinta y un diputados; el Partido de Conciliación Nacional (PCN) quince, el Partido Demócrata Cristiano (PDC) cinco y la Coalición del Centro Democrático Unido(CDU)/Iniciativa Ciudadana (IC) otros cinco. La suma total de estos votos es, exactamente, el número necesario para superar los vetos del Ejecutivo.

79. En la elección de diputados del 2003, ARENA ganó veintiocho escaños. Ahora ocupa uno más, debido al tránsito de un diputado del PCN a sus filas. El PCN y la Coalición desaparecieron del escenario político en la elección presidencial de marzo del 2004, por no haber alcanzado el 3% de la votación; éste último hecho, unido al paso de diputados de uno a otro partido, evidencian graves problemas que deben ser corregidos dentro del Código Electoral.

Los comicios para la Asamblea Legislativa y los gobiernos locales se han visto empañados por el mismo problema de representatividad provocado por el abstencionismo. Además, hay que considerar que en el ejercicio de la función legislativa no existe una cultura de respeto al electorado pues no se practica la rendición de cuentas. Lo anterior se agrava por la forma poco democrática como se adoptan las decisiones; las cúpulas partidarias acuerdan entre sí qué hacer y, casi siempre, los resultados responden a intereses de poder en detrimento de las necesidades y beneficios de las mayorías populares. De esta forma, se niega lo establecido en el artículo 125 constitucional.<sup>80</sup> Con todo lo anterior, el resultado es un Órgano Legislativo cuyos integrantes se encuentran muy distantes de los intereses de la población en cuyo nombre dicen actuar porque, en realidad, un buen número termina subordinándose a sus cúpulas partidarias.

Sin duda, la ciudadanía está mejor representada en las municipalidades. El comportamiento de los resultados durante los últimos eventos electorales muestra que los gobiernos locales han estado sometidos a un proceso más intenso de alternancia, lo que posibilita algunas condiciones para garantizar mayores niveles de representatividad y cierto equilibrio en el ejercicio del poder. Indica, también, que la población está más dispuesta a probar la eficacia de otras opciones políticas en éstos y en el Órgano Legislativo, mientras se manifiesta conservadora en el caso del Ejecutivo.

Cabe mencionar otras dificultades graves que se dan en el marco de los procesos electorales y que, en la práctica, impiden la afluencia de una buena cantidad de votantes: Falta de avances en términos de participación femenina en las estructuras de los institutos políticos, sobre todo en sus direcciones y en las postulaciones para cargos de elección popular, la cual en los últimos comicios se redujo aún más; nula incorporación de las propuestas del movimiento de mujeres, por ejemplo, la del "*sistema de cuotas*" para incrementar la intervención de aquéllas en la vida pública nacional; desatención a otras propuestas tendientes a la realización de reformas electorales incluidas en el llamado "*Pacto por más mujeres políticas*" presentado y promovido públicamente desde 1994.

80. Textualmente dice: "*Los Diputados representan al pueblo entero y no están ligados por ningún mandato imperativo...*".

---

De igual forma se deben considerar otras trabas, entre la cuales se encuentran las siguientes: Dificil proceso para obtener el DUI que va desde las limitaciones en las municipalidades para extender el certificado de nacimiento, hasta las barreras burocráticas para la obtención del mismo; errores u omisiones del padrón electoral; dificultades para trasladarse a los centros de votación; negativa a instaurar el voto residencial y falta de voluntad política para aprobar e impulsar el sufragio más allá de las fronteras nacionales; esto último deja sin participar a la población salvadoreña residente en el exterior, pese a su demostrada importancia económica y social para sostener el país; exclusión tanto de las personas que guardan prisión sin ser condenadas, como de las que integran la Fuerza Armada de El Salvador (FAES) y la Policía Nacional Civil (PNC); falta de condiciones apropiadas para que voten aquellas personas que tienen alguna discapacidad; y recientes reformas legislativas a la normativa electoral secundaria, cuestionadas categóricamente por sectores de oposición política y expresiones sociales organizadas debido a que representan un grave retroceso en lo relativo a la transparencia de los procesos electorales.

### **3.1.2 Sometimiento de las minorías**

En la democracia, la regla de la mayoría determina quién o quiénes gobernarán durante cierto período en los ámbitos locales y nacionales; además define, hasta cierto punto, la composición parlamentaria en sus diversas expresiones. A la mayoría política se somete la minoría, sin que eso signifique que esta última no pueda ni deba desempeñar distintos roles en el quehacer estatal; debe hacerlo, sobre todo, siendo un contrapeso eficaz y visionario de cara al ejercicio del poder. De ahí que el conflicto y la negociación deberían ser normales en la práctica política de las sociedades así organizadas y en la actividad de los gobiernos así constituidos, para asegurar tanto el avance de las primeras como la legitimidad de los segundos. Sin embargo, no siempre funcionan así las cosas. En el caso salvadoreño, la exclusión del sistema político se impone y tiende a ser excesiva, dependiendo del cargo de elección. Definida la persona que ocupará la titularidad del Órgano Ejecutivo, el resto de partidos poco o nada son considerados para la toma de decisiones, a excepción de aquellos que se pliegan a los designios del ganador. Con los gobiernos locales ocurre algo similar: los



partidos perdedores son excluidos, al integrarse los concejos municipales sólo con las y los candidatos del vencedor. La elección de diputadas y diputados tiende a ser más participativa, garantizando algún nivel de pluralidad en la Asamblea Legislativa; sin embargo, los defectos en la regulación de los partidos políticos en el funcionamiento mismo de este Órgano del Estado y en la legislación electoral, abren las puertas a negociaciones no transparentes entre las cúpulas partidarias o a recomposiciones partidarias que incrementan la desconfianza de la población en el sistema y la clase política.

Así, independientemente del signo partidario, el país se encuentra gobernado por minorías sin que exista por un lado, la voluntad política para el diálogo, la negociación y la concertación; y por el otro, sin disponer de los contrapesos eficientes y suficientes para ajustar la marcha de las distintas administraciones locales o centrales a los intereses de la población en general.

Un preocupante resultado de esta situación es la evidente polaridad del sistema político salvadoreño, que se exagera con cada proceso electoral. Este estado de polaridad genera una constante tensión política y social que impide la construcción de una cultura de respeto a la diferencia y de tolerancia, negociación, diálogo, justicia y paz.

Después de la guerra, que finalizó precisamente por la vía negociada, se ha impuesto la voluntad única del Partido que ha controlado desde entonces el Órgano Ejecutivo y casi siempre el Legislativo. En contados casos han existido esfuerzos enfilados al logro de acuerdos entre las distintas posiciones partidarias; son más escasos, aquellos en los que se han tomado en cuenta otras posiciones, salvo las de sectores vinculados estrechamente a ARENA como la gran empresa privada y sus encuentros nacionales. Eso de ninguna forma puede entenderse como consensos democráticos. El establecimiento de éstos sólo es posible mediante el diálogo incluyente y la negociación respetuosa y responsable que contemplan los intereses de toda la población, en especial la de sus sectores más vulnerables.

### 3.1.3 Predominio de la dirigencia

Si bien, la noción sobre la existencia de partidos como formas de representación democrática puede ser teóricamente justificable y socialmente deseable, el desempeño de éstos en El Salvador revela deficiencias serias que se traducen en una gestión económica, social, política y cultural poco o nada favorable para las mayorías y el desarrollo económico, político y social equitativo del país.

Entre otros vicios destacan las estructuras verticales, el funcionamiento de arriba hacia abajo mediante la imposición autoritaria de decisiones inconsultas, la obediencia partidaria, la adhesión acrítica al determinismo de las cúpulas, la casi nula promoción de la participación femenina en su conducción, la rigidez ante los necesarios ajustes, la falta de transparencia y su distanciamiento de los intereses de la población electoral y las mayorías populares.

Sin embargo, en lugar de fomentar transformaciones profundas para superar tal estado de cosas, ocurre lo contrario: las dirigencias partidarias se niegan a promover su relevo, a ampliar la membresía sí eso las obliga a ceder espacios y poder, más grave aún, a debatir sobre los naturales cambios de pensamiento y prácticas coherentes para responder a las realidades contemporáneas dinámicas y desafiantes, así como a las necesarias transformaciones sociales que demandan las nuevas generaciones.

Cuando un mismo partido ostenta el poder por períodos prolongados, la inercia institucional y la influencia de las dirigencias hacen más difíciles, traumáticos y conflictivos los ajustes institucionales y legales indispensables para encarar los cambios que reclama la verdadera democratización. En El Salvador de la actualidad, el Partido ARENA, más allá de los formalismos a los que tiende con frecuencia y facilidad, dentro y fuera de su aparato, ha ejercido el poder mediante el tráfico de influencias, la corrupción y la operancia de las entidades estatales a favor de intereses particulares. A eso responde, por ejemplo, el nombramiento de funcionarios vitales para el acceso a la justicia de acuerdo a predeterminadas cuotas de poder o componendas partidarias y no a idoneidad; y la resistencia a impulsar de manera participativa las reformas profundas que el sistema político demanda.

### 3.1.4 Institucionalidad electoral deficitaria

Los procesos electorales, parte del sistema político vigente, se encuentran regidos por el Código Electoral. En éste se encuentran establecidas las reglas del juego cuyo respeto es, o debería ser, garantizado por el TSE, el cual fue creado en 1992 mediante reforma constitucional en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, donde los signatarios se comprometieron a "*promover un proyecto general de reformas al sistema electoral*".<sup>81</sup> En aras de cumplir lo anterior, solicitaron a la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) crear una comisión especial encargada de estudiar "*el anteproyecto de reformas al Código Electoral presentado a la Asamblea Legislativa por el Consejo Central de Elecciones así como los aportes que puedan presentar sus miembros o los expertos independientes que sean invitados para ese fin*".

En realidad, con esta medida se pretendía impedir los fraudes electorales propios de décadas anteriores y, en consecuencia, superar los vicios de una institucionalidad corrupta. En la actualidad, el TSE determina los mecanismos para la recepción, el recuento y la legalización de votos, al tiempo que debería garantizar la legalidad de las elecciones; también le corresponde aplicar lo que le manda su ley específica.

Sin embargo, una entidad que se concibió como propulsora de los cambios en el sistema electoral para garantizar el avance y la consolidación de la democracia, en la práctica sólo aparece en la palestra pública cuando se acercan los comicios. Y más allá de eso, al TSE se le han señalado una importante cantidad de fallas: desde su incapacidad para penalizar a los partidos políticos transgresores del Código Electoral y problemas técnicos en el manejo de las votaciones, hasta la ausencia de políticas para la educación cívica de la población que le permita a ésta emitir un voto informado, conciente y responsable.

Uno de los problemas cruciales que se encuentra a la base del sistema electoral salvadoreño, es la integración partidaria del citado Tribunal. Está constituido por cinco magistrados propietarios y sus respectivos suplentes que, según el artículo 208 constitucional, "*durarán cinco años*

81. Capítulo IV de los Acuerdos de Chapultepec. 16 de enero de 1992.

---

*en sus funciones" y serán elegidos por la Asamblea Legislativa mediante el siguiente procedimiento: "Tres de ellos de cada una de las ternas propuestas por los tres partidos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial. Los dos Magistrados restantes serán elegidos con el voto favorable de por lo menos dos tercios de los Diputados electos, de dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia, quienes deberán reunir los requisitos para ser Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, y no tener ninguna filiación partidaria".<sup>82</sup>*

Esa integración del organismo electoral es cuestionable y cuestionada. En vez de estar integrado por personas imparciales, con solvencia moral y de trayectoria, experiencia y profesionalismo intachable, el Tribunal carece de independencia y su actuación convalida las sospechas bastante extendidas sobre componendas, corrupción, decisiones poco transparentes y manejos sesgados que le restan credibilidad a los procesos; éstos no generan confianza entre la población y mucho menos contribuyen a dar pasos firmes hacia la democratización de la sociedad salvadoreña.

La última elección presidencial en el país reveló los graves problemas derivados de lo anterior: los contendientes, sobre todo los partidos con mayores recursos y en especial ARENA, violaron impunemente la ley. Movieron votantes de un domicilio a otro y este último lanzó una ofensiva publicitaria sin precedentes, invadiendo incluso la privacidad de la ciudadanía el mismo día de las votaciones; se derrochó una inmensa cantidad de recursos financieros, sin que la población conozca acerca de su origen; y los medios de difusión masiva con más poder económico, se pronunciaron abiertamente a favor del Ejecutivo y ARENA, influyendo de manera determinante en la voluntad de la población.

Lo anterior y otros hechos, evidencian un sistema que no garantiza el respeto real de la Constitución en esta materia y confirman algo peligroso para el país y su futuro: que lo que prevalece es la componenda política y la ley del más fuerte.

---

82. A propósito de la composición del TSE, en la página 281 del *"Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2003"* del PNUD se encuentra el cuadro 9.11, sobre la *"Confianza en instituciones y organizaciones salvadoreñas"*. No es casual que en los dos últimos sitios se encuentren precisamente la Asamblea Legislativa (el 2.3% confía mucho y el 45.8% nada) y los partidos políticos (el 2.3% confía mucho y el 60.3% nada).

La corrección de las deficiencias graves que afectan al sistema electoral debería ser una de las prioridades de las distintas agendas políticas en el futuro inmediato, si quienes las diseñan asumen en serio, en algún momento, el gran desafío de la democratización. Para ello, se deben eliminar o disminuir los problemas de representatividad, aprobar una adecuada ley de partidos políticos, asegurar la participación femenina activa dentro de los mismos, adoptar medidas para contar con instituciones legítimas, garantizar el acceso equitativo a los recursos y regular la propaganda y la información que se transmite a la población, entre otras acciones. Sólo así se estará contribuyendo, efectivamente, a la transformación nacional en este ámbito que, es importante recordar, aparece como uno de los cuatro grandes objetivos del Acuerdo de Ginebra, firmado por el gobierno salvadoreño y el FMLN el 4 de abril de 1990.

### 3.2. Tradición presidencialista

La institucionalidad estatal actual se encuentra constituida por los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el Ministerio Público integrado por la Fiscalía General de la República (FGR), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH); la Corte de Cuentas de la República (CCR); el Tribunal Supremo Electoral (TSE); el gobierno local, que incluye las gobernaciones y las municipalidades; las Fuerzas Armadas de El Salvador (FAES) y la Policía Nacional Civil (PNC). Todas estas entidades están obligadas a cumplir con sus respectivos mandatos, para hacer realidad el contenido del artículo primero de la Constitución de la República.<sup>83</sup>

Para cada una de las instituciones citadas existen mandatos constitucionales y legislación secundaria específica que les confieren el cuerpo de facultades, derechos y atribuciones en general, así como para sus funcionarios y funcionarias. Sin embargo, pese a la claridad en las responsabilidades que

83. "El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común.- Asimismo reconoce como persona humana a todo ser humano desde el instante de la concepción.- En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social".

---

le corresponden a cada una, en El Salvador se impone una cultura política de tradición presidencialista según la cual el primer mandatario ejerce un poder de decisión y ejecución casi absoluto; lo anterior, más los gigantescos recursos públicos que administra y los particulares estilos de dirección de quien ocupa el cargo, dotan de un considerable poder real al Ejecutivo.

Entre las facultades que ostenta el titular de este Órgano se encuentra el nombramiento del Gabinete de Gobierno, de las personas encargadas de conducir las instituciones autónomas y las cuatro superintendencias. El Presidente de la República utiliza el aparato gubernamental para ejecutar la política pública, no siempre consignada en los planes oficiales; es el Jefe de Estado y como tal representa a El Salvador en el concierto de las naciones, teniendo facultad de negociar y suscribir tratados y convenios internacionales; es, además, responsable de supervisar actividades estratégicas a través de las superintendencias y posee poder de veto, como mecanismo de contrapeso a la función legislativa.

El presidencialismo es ejercido de manera discrecional, excediéndose en la toma de decisiones e invadiendo espacios y competencias que deberían ser independientes; entre otros ejemplos lo anterior se concreta en el uso de la "*partida secreta*"<sup>84</sup>, la suscripción de convenios y tratados como el CAFTA<sup>85</sup> realizados sin mayores consultas, el uso extremo de los vetos presidenciales, –durante la administración de Francisco Flores sumaron casi sesenta– y la beligerancia por la aprobación y aplicación de leyes inconstitucionales, como la "*Ley Antimaras*".

La tradición presidencialista del país conduce a una recurrente situación de inestabilidad, autoritarismo, intolerancia y falta de transparencia que se retoma en el desempeño de las instituciones bajo su dirección; esto

---

84. Según información de la Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativa, el monto global de los "*fondos reservados*" que equivalen a la partida secreta de los primeros 4 años de la presidencia de Francisco Flores, superó con creces el presupuesto regular de varias instituciones.

85. CAFTA, por sus siglas en inglés, es el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Centroamérica y E.U.A., contó con la participación de sectores económicos bajo la modalidad del "*cuarto adjunto*". La Asamblea Legislativa solo conoció el texto hasta finalizada la negociación y se le advirtió que el texto "*no es modificable*", tiene que aprobarse o desaprobarse tal como está.

influye considerablemente en el resto de la institucionalidad pública y las tensiones se "resuelven" casi siempre mediante el sometimiento a la voluntad presidencial.

### 3.2.1 Vicios en la facultad contralora del Ejecutivo

La facultad contralora del Órgano Ejecutivo se ubica, por mandato de ley, en Superintendencias que deben aplicar las normas contenidas en tratados internacionales y en la legislación nacional; además, debe conocer y sancionar el incumplimiento de las mismas en cada materia. Existen cuatro superintendencias: la General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), la de Pensiones (SP), la de Valores (SV) y la del Sistema Financiero (SSF).

La naturaleza del accionar contralor exige verdadera autonomía para evitar parcialidad en los juicios y proteger esencialmente los intereses de la población usuaria, consumidora y público en general; además, el ejercicio probo de estas instituciones requiere de una real independencia administrativa, financiera y de ejercicio de las funciones que les confiere la ley para evitar sesgos a favor de intereses particulares.

La efectividad contralora de las mismas ha sido cuestionada con más fuerza durante los últimos años, sobre todo por los siguientes motivos: su dependencia directa del Ejecutivo, que nombra a sus titulares e influye en la integración de sus órganos de dirección; la designación de sus máximas autoridades no está libre de la influencia de los ejecutores de la actividad objeto de contraloría; el desarrollo técnico y legal de las entidades contraloras no es mayor que el de las ejecutoras en ninguno de los mercados supervisados; y los escandalosos fraudes de "Finsepro-Insepro",<sup>86</sup> "Credisa" y el aumento de las protestas y malestares de la población en virtud de los abultados incrementos en las tarifas de los servicios, la mala calidad de los mismos y las arbitrariedades de parte de las instituciones ejecutoras.

86. Financiera de Seguros Productivos e Inversiones Seguras Productivas.

---

A lo anterior, hay que añadir la persistencia de una cantidad importante de denuncias no resueltas, insuficiencias en los mecanismos de control, burocracia en los procedimientos de reclamos, tibieza en los efectos punitivos de las resoluciones, frecuentes abusos cometidos por los ejecutores en contra de la población consumidora y usuaria; ausencia de información sobre negociaciones efectuadas, rendimiento de títulos valores e información especializada que permita a la población tomar decisiones concientes. Todo esto revela la ineficacia de la supervisión y los vicios inherentes a la mezcla de intereses por ser cada Superintendencia, al mismo tiempo, "juez y parte".

He aquí un importante desafío por resolver para transitar de la democracia formal hacia la real, en la que se concrete una aspiración no cumplida: El respeto de los derechos de la población consumidora en éstos ámbitos.

### **3.2.2 Corte de Cuentas dependiente e ineficaz**

Según la Constitución, esta entidad se encarga de fiscalizar, en general, la Hacienda Pública y, en particular, la ejecución del Presupuesto Nacional. Ejerce su función vigilando la recaudación y autorización de egresos del Tesoro Público; inspecciona a quienes administran o manejen bienes públicos, incluyendo los de las municipalidades; y vigila la gestión económica de las instituciones y empresas estatales autónomas. Está obligada a examinar los informes que el Órgano Ejecutivo presenta a la Asamblea Legislativa y dar cuenta de los resultados de su examen; también, sobre irregularidades relevantes comprobadas a cualquier persona que en la administración pública disponga de bienes y fondos sujetos a fiscalización.<sup>87</sup>

La función contralora del Estado exige la más alta independencia, capacidad técnica, actualización permanente y responsabilidad de parte de las y los funcionarios de la Corte de Cuentas, ya que es la garante ante la sociedad del funcionamiento probo y transparente del Tesoro Público y de una adecuada gerencia del patrimonio estatal. Esta labor, aún más esencial en países con pocos recursos como El Salvador, exige una

---

87. Artículo 195 constitucional.



escrupulosa meticulosidad e independencia de manera que no prevalezcan arreglos subrepticios, "obediencia debida" a jerarquías administrativas para delinquir o influencia de poderes fácticos. La realidad dista mucho de ese "deber ser", sobre todo por la forma en que la Asamblea Legislativa elige a su titular, basada en componendas político partidarias.

A pesar de algunos esfuerzos tendientes a modernizar sus procedimientos, la falta de una cultura institucional de rendición de cuentas e información clara sobre el uso de los bienes estatales, y la prevalencia del sesgo político sobre el cumplimiento probo de su función, propicia que prevalezcan agendas partidarias en su conducción y, por tanto, que la institución no realice como es debido su función contralora.

Por su lado, la población tampoco ha desarrollado una cultura de contraloría social, de exigir rendición de cuentas y demandar que los fondos públicos sean bien utilizados; esto no ocupa espacio en el ámbito de las graves preocupaciones sociales y económicas de las mayorías populares.

Con todo lo anterior, la función de contraloría estatal se encuentra totalmente depositada en una entidad que, al margen de los procedimientos administrativos ejecutados, sólo pone al descubierto algunos ilícitos cuando su perpetración es demasiado evidente, cuando están en juego intereses particulares de grupos poderosos, o cuando se quieren lanzar "cortinas de humo" para esconder hechos más escandalosos.

### 3.2.3 Tensa relación con las municipalidades

En El Salvador, existen 262 gobiernos locales regidos por Concejos Municipales integrados por: Alcalde o Alcaldesa, Síndico o Sindica, y dos o más regidores o regidoras cuyo número es proporcional a la población. La autonomía municipal comprende lo siguiente: crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras en su jurisdicción, decretar su presupuesto, gestionar libremente en las materias de su competencia, emitir ordenanzas y reglamentos locales, elaborar sus tarifas de impuestos, así como, reformas a las mismas y proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa.<sup>88</sup>

88. Artículo 204 constitucional.

---

La gestión municipal ha sido tradicionalmente realizada bajo una política de control centralizado por el Ejecutivo; es reciente la creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES),<sup>89</sup> por medio del cual el Gobierno Central transfiere, de manera proporcional al registro poblacional y otras variables, el 6% del presupuesto nacional a las municipalidades.

La relación entre las municipalidades y el Ejecutivo ha sido fuente de permanente tensión debido a la dirección opuesta de las políticas públicas ejercidas. Mientras la Presidencia de la República se resiste a ceder control, las crecientes necesidades locales y la cercanía de los gobiernos municipales con la población, así como, la urgencia de realizar obras, obliga a las alcaldías a presionar por una política de descentralización de funciones y fondos.

Pero la tensión también se refleja de manera directa en el seno de la Asamblea Legislativa, donde el problema no es visto con la objetividad debida ni en función del bien común, sino bajo la óptica del control de determinados espacios políticos de cara a ganar adeptos para las elecciones. Hay que recordar que un buen ejercicio municipal es determinante en otros resultados electorales.

El conflicto entre estas entidades es apenas una manifestación de problemas económicos, sociales y políticos más agudos. Además, existen diferencias notables de desarrollo entre regiones, ambigüedad de atribuciones y crecientes necesidades en lo concerniente al desarrollo de capacidades administrativas, gerenciales y técnicas de muchas municipalidades para el manejo de nuevas y mayores funciones.

La transferencia de competencias y recursos junto al resto de desafíos que se le plantean a las municipalidades deben ser objeto de atención, tanto para descubrir y enfrentar las fuente de los conflictos y las tensiones, como para emitir y ejecutar políticas públicas flexibles y más próximas a la realidad; pero, sobre todo, para atender de forma diligente los problemas específicos de las poblaciones locales.

---

89. El FODES es administrado por el Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local (FISDL), el cual transfiere los fondos a las alcaldías para que las obras sean ejecutadas por terceros. Las funciones de supervisión de obras ejecutadas con el FODES corresponde al FISDL. La entidad auditora de los fondos municipales es la Corte de Cuentas.

### 3.2.4 Los problemas de la Policía Nacional Civil y sus consecuencias

La Policía Nacional Civil es una de las instituciones de gran relevancia surgida de los Acuerdos que le pusieron fin a la guerra. Después de haber vivido lamentables experiencias debido a la actuación de los desaparecidos cuerpos de seguridad, la población salvadoreña y la comunidad internacional recibieron con enorme beneplácito la creación, en 1992, de la PNC. Se dijo de ésta que era *"el logro más novedoso del proceso de negociación en su conjunto"*<sup>90</sup> y que constituía *"una verdadera revolución en materia de seguridad pública, determinada desde la perspectiva de los derechos humanos como una respuesta lógica y necesaria frente a las masivas y sistemáticas violaciones a los derechos fundamentales de la población salvadoreña, ocurridas durante los veinte últimos años"*.<sup>91</sup> Un cambio de tal magnitud *"posibilitaría el nacimiento en la ciudadanía de una actitud de confianza y credibilidad, perdidas a raíz de la actuación de las anteriores corporaciones policíacas y tan necesarias para el establecimiento de un clima de seguridad"*.<sup>92</sup>

Los Acuerdos de Paz la definieron como *"el único cuerpo policial armado con competencia nacional"*. *"Será su misión —se dijo— la de proteger y garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas, la de prevenir y combatir toda clase de delitos, así como la de mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad pública, tanto en el ámbito urbano como en el rural"*.<sup>93</sup> Todos los literales que integran el numeral 2 del Capítulo II del acuerdo de Chapultepec constituyen, en conjunto, un destacado esfuerzo por dotar al cuerpo de una doctrina moderna y novedosa.

La PNC inició su despliegue en marzo de 1993, teniendo como antecedente inmediato a la Policía Auxiliar Territorial, instalada por unos meses en zonas que fueron de conflicto durante la guerra. Se trata, pues, de una institución que ya tiene casi trece años de haber sido creada y que a lo largo de su existencia se mantiene haciendo malabares y equilibrios, entre el rechazo y el beneplácito de la población; es, además una corporación

90. Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana *"José Simeón Cañas"*. Los derechos humanos en los acuerdos de paz, Revista ECA, 519-520. p.59.

91. *Ibíd.*, pp. 59-60.

92. *Ibíd.*, p. 60.

93. Acuerdo de Chapultepec. Cap. II, numeral 1, literal A.

---

que ha sufrido graves y grandes mutaciones las cuales la alejan cada día más de cumplir con su mandato inicial.

En diversas ocasiones, Naciones Unidas ha hecho señalamientos graves que no han sido atendidos con la debida celeridad y celo del caso. En septiembre de 1995, el jefe de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL) hizo llegar un informe al entonces presidente de la República, Armando Calderón Sol, en el cual se hacían serios cuestionamientos al cuerpo y sobre todo a su conducción.

En julio de 1997, en la evaluación global del proceso salvadoreño presentada ante la Asamblea General de la ONU, su secretario general, Koffi Annan, sostuvo que la PNC tenía *"posibilidades de ejecutar políticas de seguridad pública modernas y democráticas"*; pero también puntualizó lo siguiente: *"el modelo establecido por los Acuerdos de Paz no se ha consolidado sin que se produjeran distorsiones"*. Entre los varios señalamientos destacan el haber adoptado *"atajos que se situaron peligrosamente cerca de las prácticas del pasado. Se alentó la investigación de delitos por grupos situados al margen de la estructura institucional de la Policía Nacional Civil, en tanto que el Departamento para la Investigación del Crimen Organizado —una de las iniciativas más prometedoras de los esfuerzos de la Policía Nacional Civil para combatir la impunidad— se vio considerablemente debilitado"*.

A pesar de los señalamientos, el deterioro y el alejamiento al mandato inicial continuó. Las críticas, bastante amplias, transitaban desde acusaciones por actos delictivos —corrupción, secuestros y asesinatos, entre otros— y violaciones a los derechos humanos atribuidas a sus miembros, hasta señalamientos por su incapacidad e ineficacia. En ese marco, un año antes la dirección del cuerpo anunció el impulso de un *"proceso de depuración"* y una *"guerra sin cuartel a los secuestros"*. No obstante, según el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), la PNC finalizó con *"un saldo rojo, en términos de confianza pública durante el 2000 y en comparación con otros años"*.<sup>94</sup> El 2001 lo inició con una imagen muy deteriorada.

---

94. Instituto Universitario de Opinión Pública. El balance de la opinión Pública en el 2000, Reporte IUDOP, El Salvador PROCESO Informativo Semanal, Año 21, número 933, enero 3 2001, p. 6.

Sin embargo, al cierre del 2001 las cosas mejoraron bastante en lo relativo a la percepción de la población. La delincuencia pasó a un segundo plano y la PNC se volvió más "*confiable*". ¿Cómo cambiaron las cosas tan radicalmente en menos de un año? Es probable que la respuesta a esta interrogante se encuentre al considerar, por lo menos, los tres aspectos siguientes.

En primer lugar, porque los terremotos al inicio del año y sus lógicas complicaciones, sobre todo entre la gente menos favorecida en lo económico y social, desplazaron la inseguridad al segundo plano de las preocupaciones nacionales. En segundo término, por la notable estrategia publicitaria desplegada a lo largo del año, destinada a levantar imagen a partir del "*combate a los secuestradores*" y el "*proceso de depuración interna*". Con una enorme inversión de recursos económicos se logró convertir a Mauricio Sandoval, entonces Director General de la institución, en una figura pública de enorme peso. Llegó a ser presentado, en algún momento, como el funcionario más destacado de la administración Flores; ello pese a pasar casi inadvertido como titular del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE) durante cerca de siete años y de haber sido señalado como responsable de la cadena nacional de radio y televisión en noviembre de 1989, dentro de la cual se pedía la muerte del rector de la Universidad Centroamericana "*José Simeón Cañas*".

En tercer lugar, se debe reconocer que esa mejoría también pudo responder a ciertas acciones positivas, como la separación de elementos nocivos, desde hace algún tiempo; o como los éxitos puntuales en el combate a los secuestros; y la creación de una División de Derechos Humanos dentro de la institución que rápidamente fué desarticulada.

El ya mencionado proceso de depuración de la PNC era una necesidad, si se considera el deterioro interior de la corporación. Sin embargo, ciertos procedimientos y medidas adoptadas al realizarlo, constituyeron verdaderos atentados a la luz de las más elementales bases jurídicas. En ese sentido, cabe señalar que a los jefes de alto y mediano rango les pidieron, —algunos sostienen que fueron obligados— entregar una lista de agentes que podían ser depurados por faltas que hubiesen cometido en el servicio. Para incluir a alguien, sólo se les exigía "*robustez moral de prueba*";

---

mientras tanto, las personas afectadas no tenían conocimiento de que estaban siendo sometidas al mencionado proceso de depuración.

En una de sus resoluciones, el mismo Tribunal de Apelaciones –que por Ley debía conocer casos en los cuales la persona acusada se mostraba inconforme y apelaba de la resolución del Director General– aceptó que en el proceso de depuración se podían producir violaciones a derechos constitucionales, pero, según el preocupante razonamiento de dicho Tribunal, tal situación debía asumirse como superada mediante el pago de una indemnización al policía separado.

Entre el 2000 y el 2001 fueron depurados 1,765 miembros de la Policía. El 96.6% de ese universo correspondió al personal de nivel básico; el 0.6% al nivel ejecutivo: sub inspectores e inspectores; y el 0.2% al nivel superior: sub comisionados y comisionados.<sup>95</sup> Esto se explica por el método utilizado para comenzar a ubicar los "depurables", al cual se hizo referencia antes.

Esta etapa del desarrollo institucional se caracterizó por profundizar la adecuación del cuerpo policial a determinados intereses de grupos particulares de poder. Uno de los hechos más importantes que alteraron sustancialmente la concepción original fue la aprobación de una nueva Ley Orgánica de la PNC, en diciembre del 2001. Sin considerar opinión alguna fuera de la Asamblea Legislativa, como ocurre normalmente en el país, el Órgano Ejecutivo impulsó cambios de fondo, entre los cuales destacan: el nombramiento indefinido de su titular, la creación de una "partida secreta" para que éste la administre, la ubicación de la Inspectoría General de la PNC bajo el control del Director General, y la supresión de todo lo concerniente a los deberes y derechos de sus miembros. Así se legalizó, la concentración del poder policial en manos de una persona.

Al finalizar la administración Flores, la situación no mejoró. Ni el Plan "Mano dura", ni la ley temporal contra las pandillas y su prórroga, ni los operativos "Puño de hierro", ni la dotación extra de dinero a la PNC, ni la intensificación de patrullajes de los Grupos de Tarea Conjunta que, desde hace años, mantienen a la Fuerza Armada de El Salvador (FAES)

---

95. Datos del Tribunal de Apelaciones de la PNC.

realizando labores de seguridad pública. Nada ha resultado efectivo para combatir la avalancha de crímenes que sigue castigando a la sociedad en su conjunto. Peor aún, el número de homicidios ha aumentado. Las cifras son escalofriantes y mantienen al país entre los más violentos de Latinoamérica, dejando a San Salvador y sus alrededores como una de las áreas de mayor criminalidad en el hemisferio.

Inútiles han sido los ríos de tinta que han corrido, tratando de definir cuáles podrían ser las medidas a adoptar en aras de frenar esta oleada criminal. Sin embargo, las opciones oficiales siguen inclinándose hacia la represión que, hasta la fecha, ha sido claramente ineficaz. Si bien, en algún momento, pueden ser convenientes medidas de fuerza o de represión, —como el caso de operativos especiales contra grupos de delincuentes específicos—, la eficacia de las mismas se pierde con el tiempo, si no se acompañan de acciones serias y permanentes en materia de prevención de la violencia, y de rehabilitación e inserción laboral de los responsables.

Otro grave error es el de señalar a las pandillas como las responsables casi únicas de los graves actos de violencia que ocurren en el país. Pese a que el conteo de muertes continúa, la PNC, la FGR y el Ejecutivo siguen insistiendo en esa dirección. Cómo llegan a esa conclusión tan absoluta, es un gran misterio. Sobre todo porque una de las fallas sobresalientes del cuerpo policial salvadoreño sigue siendo su deficiente nivel investigativo. Si sus técnicos no son capaces de determinar la autoría de numerosos hechos delictivos, resulta fuera de toda lógica que puedan hacer semejante afirmación. Basta ser un poco observador para comprobar que cuando los efectivos policiales no han realizado a cabalidad su labor, se justifican asegurando con una ligereza irresponsable que la causa de las muertes tiene que ver con delincuencia común o con pandillas.

A lo anterior se suman los sucesivos planes para combatir la delincuencia juvenil organizada, que han acaparado la mayor parte de sus recursos técnicos, económicos y humanos. Los graves errores contenidos en las leyes especiales acentuaron el accionar discrecional de los agentes del orden público, al punto que han alcanzado cifras históricas de detenciones sin que eso suponga una mejora real en el combate de la delincuencia a todo nivel y en la reducción de los altos índices de violencia social. Se ha querido golpear con la mano y con el puño, pero los problemas siguen

---

siendo los mismos. Más aún, el número de muertes violentas se ha elevado en determinados núcleos poblacionales, como es el caso de Sonsonate.<sup>96</sup>

Sin embargo, pese a que las estadísticas señalan que siete de cada diez homicidios se cometen con armas de fuego, se continúa sin enfrentar el tema de su comercialización y tráfico clandestino. Asimismo, no se aborda otra situación que destaca: el de la participación de los hombres en los hechos de violencia, como victimarios y como víctimas. Mientras estos dos aspectos fundamentales no sean tomados en cuenta a la hora de combatir la criminalidad en el país, abundarán las mesas de discusión, pero se volverá a tropezar, una y otra vez, con la misma piedra.

Los problemas de la PNC que se han conocido públicamente durante los últimos años, no son más que síntomas de su estado. Los informes especiales de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos corroboran lo antes dicho. La lista de arbitrariedades cometidas por elementos policiales y registradas por la PDDH, incluidos hechos de tortura, revela su involución con respecto al espíritu y la letra de los Acuerdos de Paz.

Así se evidencia el estado crítico de la institución que debería garantizar la tranquilidad, la seguridad y la paz pública. A lo anterior, se deben sumar escándalos de corrupción por los altos costos para el mantenimiento o suministro de partes de aeronaves, que tampoco es un hecho aislado; baste recordar las licitaciones irregulares en una adquisición de uniformes.

Es urgente, entonces, cambiar de rumbo para combatir la criminalidad y hacer de la PNC un organismo eficiente que cumpla su cometido. Porque, con todo, la Corporación continúa siendo clave para la construcción de una verdadera democracia. Su accionar, pues, se encuentra vinculado de manera clara e intrínseca con la vigencia de los derechos humanos. Es importante y justo mencionar que existen muchos agentes de la entidad, hombres y mujeres, fieles a su misión, que trabajan ardua y diariamente por ser profesionales ejemplares; en ese afán, son numeros los miembros de la PNC que han ofrendado sus vidas o las pusieron en gran riesgo.

---

96. Pese a los esfuerzos que se dice han sido realizados y la gran publicidad desplegada por Casa Presidencial, la criminalidad se ha mantenido y convertido esta ciudad en uno de los sitios más violentos del país, en la actualidad.



### 3.3. Debilidades del Ministerio Público

Para la vigencia efectiva de los derechos humanos, es preciso garantizar la existencia y el adecuado funcionamiento de las instituciones que los protegen. En ese sentido, es indispensable que se apoye de manera decidida el fortalecimiento del sistema de justicia; formando parte de éste se encuentra el Ministerio Público integrado por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Fiscalía General de la República (FGR).

El Ministerio Público o Ministerio Fiscal se creó como representante del Estado y la sociedad en la Constitución de 1939. Fue instituido para velar por el cumplimiento de la ley, la pronta y eficaz aplicación de la justicia, la defensa de la persona y los intereses de menores, indigentes e incapaces, y para vigilar esa defensa en caso de haberse encomendado por ley a determinada persona.

Con la reforma constitucional de 1944, pasó a depender directamente del Presidente de la República. En la Constitución de 1945 se estableció que el Ministerio Público era ejercido por el Procurador General, que gozaba de independencia de acción en el ejercicio de sus funciones, y demás funcionarios que determinara la ley, como auxiliares del Procurador.

La Constitución de 1950 estableció una nueva organización, a la figura del Procurador General, llamado "*de Pobres*", se agregó la del Fiscal General de la República. El nombramiento de ambos funcionarios correspondía siempre al Presidente de la República.

En la Constitución vigente, aprobada en 1983, se continuó ejerciendo el Ministerio Público tanto por el Fiscal General de la República como por el Procurador General de la República, pero su elección fue confiada a la Asamblea Legislativa, lo que constituyó un paso importante en la búsqueda de su autonomía.

Con dicha Constitución se inició un proceso legislativo de cambios que se extendió a lo largo de los quince años siguientes. En lo relativo al Ministerio Público resalta la reforma de 1991, en cumplimiento de compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz, que creó la institución del

---

Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, como una tercera entidad independiente e integrante del Ministerio Público; además, se estableció la votación calificada, dos tercios de los diputados, para la elección de estos tres titulares. Asimismo, se atribuyeron como facultades del Fiscal General la promoción de la acción de la justicia en la defensa de la legalidad y de la acción penal, y, la dirección de la investigación del delito. En 1996, otra reforma constitucional entregó a la FGR la dirección de la investigación del delito *"en colaboración con la Policía Nacional Civil"*.

Este proceso de cambios normativos, que siguió a la Constitución de 1983, incluyó la entrada en vigencia de importantes cuerpos legislativos o leyes adjetivas y especiales tales como la de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en 1992; el Código de Familia y la Ley Procesal de Familia, en 1994; la Ley del Menor Infractor y la de Vigilancia y Control de Ejecución de Medidas al Menor Infractor, en 1995; la Ley contra la Violencia Intrafamiliar, en 1996; y los nuevos Códigos Penal y Procesal Penal y la Ley Penitenciaria en 1998. Muchas disposiciones de esta legislación regulan atribuciones y actuaciones del Ministerio Público en sus ámbitos especiales de aplicación, desarrollando el ordenamiento constitucional ahora vigente.

En sintonía con esta evolución normativa, la FGR y la PGR han presentado a la Asamblea Legislativa proyectos de Ley de la Fiscalía General de la República y de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los cuales aún no han sido aprobados. El retardo en la aprobación de éstos es particularmente grave, por cuanto el funcionamiento institucional de ambas entidades se rige por una Ley Orgánica del Ministerio Público que data de 1952. Pese a que esta última ha sido sometida a numerosas reformas en diversas épocas, la misma no deja de ser un marco normativo obsoleto que impide a estas dos instituciones un mejor desarrollo de su importante función en el ordenamiento constitucional actual.

### 3.3.1. Ineficacia de la Fiscalía General de la República

A la FGR le corresponde, entre otras funciones, defender los intereses del Estado y de la sociedad; promover de oficio o a petición de parte, la acción de la justicia en defensa de la legalidad y de los derechos humanos tutelados por la ley; organizar, dirigir y vigilar la investigación del delito desde la etapa policial; denunciar o acusar a los funcionarios indiciados de infracciones legales; defender los intereses fiscales y representar al Estado.<sup>97</sup>

La actuación de la FGR, sobre todo en los últimos cinco años, ha sido cuestionada por su falta de capacidad técnica y estar supedita su actuación a agendas políticas, sobre todo a la del Órgano Ejecutivo. De ahí su escasa efectividad y la omisión reiterada del ejercicio de sus funciones. Resaltan incumplimientos en torno a su función de organizar, dirigir y vigilar la investigación del delito.

La ineficacia para procesar y sancionar a los responsables en casos notorios como el de la niña Katya Miranda, el joven Ramón Mauricio García Prieto, los sacerdotes jesuitas y sus dos empleadas, los hermanos Carías y el de las hermanitas Serrano, revelan una actuación de amplio incumplimiento de sus atribuciones e influyen en la permanencia de la impunidad. A esto se suma la incapacidad para resolver escandalosos casos de corrupción como los del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, la Federación Salvadoreña de Fútbol, el ya citado FINSEPRO-INSEPRO y de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

A propósito, en el 2002, Transparencia Internacional colocó a El Salvador entre los países que tuvieron un aumento en el grado de corrupción; según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)<sup>98</sup> durante ese año, el país aparece con 3.4 como puntaje. Es obvio que la falta de una actividad fiscal acertada incide para que esto ocurra.

97. Artículo 193 constitucional.

98. El IPC se refiere a la percepción del grado de corrupción visto por empresarios, académicos y analistas de riesgo, de 102 países, y se extiende entre 10 puntos (altamente limpio) y 0 puntos (altamente corrupto).

Ver: [http://www.transparency.org/pressreleases\\_archive/2002/2002.08.28.cpi.es.html](http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.08.28.cpi.es.html)

---

Entre los resultados que ofrece la FGR a la sociedad, es difícil encontrar casos exitosos; por el contrario, con sus actuaciones lanza señales de tolerancia irresponsable con relación a los delitos de *"cuello blanco"* y eso podría estar alentando comportamientos similares. La inoperancia en el combate a la corrupción, la falta de solución adecuada de casos y la ausencia de investigaciones y controles efectivos de la delincuencia, tanto la común como la organizada, son muestra de una institución acomodada en el incumplimiento de su mandato, pero, en tales condiciones, lo más grave es que la población salvadoreña se encuentra huérfana en el peligroso clima de violencia, impunidad e injusticia generalizada.

En suma, el balance no es positivo para la representación fiscal, sobre todo porque la conducción política de la institución no responde al bien común. Hay que insistir en algo: la FGR es la herramienta clave para iniciar la acción penal y sus yerros vulneran el derecho de acceso a la justicia para las víctimas de delitos.

No obstante, en casos de *"poca monta"*, como se les llama, o en los que no se reporta participación de sectores vinculados al poder económico y político, en función de favorecer intereses particulares, agentes fiscales de base en las oficinas centrales o regionales han logrado sentencias condenatorias tras una buena dirección de las investigaciones. Este personal auxiliar esforzado y valiente despierta esperanzas; con una buena conducción institucional y con la garantía de su permanencia en la FGR, podrían esperarse mejores resultados a futuro.

### **3.3.2. Bajo perfil de la Procuraduría General de la República**

A la PGR le corresponde velar por la defensa de la familia y de las personas, e intereses de los menores y demás incapaces; brindar asistencia legal a las personas de escasos recursos económicos, y representarlas judicialmente en la defensa de su libertad individual y sus derechos laborales.<sup>99</sup>

Durante el período analizado, esta Procuraduría no ha encarado crisis institucionales y legales relevantes. Eso no es necesariamente síntoma de *"buena salud"*, sino resultado de su bajo perfil público y su discreta

---

99. Artículo 194 constitucional.

relación con el Órgano Ejecutivo. Pero también responde a un proceso de reestructuración administrativa y de procedimientos iniciado hace siete años; éste, a pesar de las limitaciones presupuestarias ha posibilitado mejorar el desempeño institucional.

La creación de un Centro para la Resolución Alternativa de Conflictos; la capacitación de su personal en materia laboral y la mecanización del sistema de atención a estos casos; la agilización del sistema de cuotas alimenticias; la relación con organizaciones de mujeres para mejorar el servicio, en cuanto a incorporar la perspectiva de género en la atención a las mujeres y la familia, entre otras, son medidas derivadas de dicho proceso. A pesar de estos esfuerzos, persisten problemas de negligencia, burocracia y falta de sensibilidad en la atención a la población usuaria.

Las dificultades sociales y económicas de los sectores que está obligada a atender son inmensas y apabullantes, resultado de la pobreza y marginalidad proveniente de una economía precaria generadora de desigualdades. Sin embargo, la asignación presupuestaria para la PGR no se incrementa y eso se traduce en una preocupante incapacidad para responder a la magnitud de los desafíos que enfrenta. Cabe señalar que la determinación del monto anual a entregarle al Ministerio Público es facultad del Órgano Ejecutivo; a excepción de la FGR, el margen de negociación para obtener un aumento sustancial por parte de las otras dos instituciones es prácticamente nulo.

La PGR, —que data de las reformas constitucionales de 1950 respondiendo a un Estado proteccionista con énfasis en la defensa de los sectores sociales más vulnerables—, se ve hoy constreñida en su actividad por la poca importancia que le adjudica el gobierno central. Esta poca capacidad de actuación en la protección y defensa de los derechos de dichos sectores acrecenta el irrespeto y la violación a los derechos humanos de la población salvadoreña.

Para mencionar un caso notable: el de las niñas y los niños que trabajan. El 20% del total de la población infantil se encuentra trabajando. Muchos de estos niños y niñas desempeñan trabajos peligrosos y denigrantes como

---

"curileros", "coheteros", "pepenadores" o prostitución infantil.<sup>100</sup> Esta violación a los derechos de la población infantil goza de la tolerancia institucional del Estado, incluyendo a la PGR; la discreta actuación de ésta, encubre las raíces de la desatención para los sectores más vulnerables.

Así, pues, el desempeño de la PGR revela deficiencias que podrían responder no sólo a la falta de capacidad institucional y de asignación de recursos financieros, sino también a la pavorosa magnitud de los problemas de la población que debería atender, que sin duda alguna, superan con creces su capacidad instalada y el presupuesto asignado.

### 3.3.3 Menosprecio hacia la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

Surgida de los Acuerdos de Paz como uno de los aportes esenciales para el respeto de los derechos humanos y la democratización del país, la PDDH, de acuerdo a su normativa de origen,<sup>101</sup> queda definida como una *"institución de carácter permanente e independiente, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, cuyo objeto será velar por la protección, promoción y educación de los Derechos Humanos y por la vigencia irrestricta de los mismos"*.<sup>102</sup>

Para el cumplimiento de su finalidad, la PDDH tiene amplias facultades que le permiten investigar casos de violaciones de derechos humanos, de oficio o por denuncia; asistir a las presuntas víctimas; promover recursos judiciales o administrativos; vigilar la situación de las personas privadas de libertad; supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas; promover reformas para el progreso de los derechos humanos; emitir opiniones sobre proyectos de ley que afecten dichos derechos; velar por el estricto cumplimiento de los procedimientos, plazos legales y respeto a las garantías del debido proceso; emitir resoluciones públicas o en privado contra los responsables materiales o intelectuales

---

100. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Informe situacional sobre los niños, niñas y jóvenes que trabajan en los botaderos de basura.

101. Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

102. *Ibid.* Artículo 2, Capítulo I.

de violaciones a los derechos humanos; desarrollar un programa permanente de actividades de promoción sobre el conocimiento y respeto de los derechos humanos; y establecer nexos de comunicación y cooperación con organismos de promoción y defensa de los derechos humanos, nacionales e internacionales, y con los diversos sectores de la vida nacional, entre otras.<sup>103</sup>

Es el Estado el único responsable de garantizar la vigencia y el respeto de los derechos humanos en el país; cuando ocurren violaciones a los mismos, éstas deben ser señaladas y deben activarse los mecanismos institucionales para sancionar a sus autores y reparar el daño a las víctimas. A ese marco responden la magnitud y extensión de las funciones de la PDDH, en consecuencia su acción se dirige, por principio, hacia la institucionalidad pública. Si el Estado, por acción u omisión, no asegura el irrestricto respeto de los derechos humanos, a la PDDH le corresponde demandar el imperio del Estado de Derecho.

Casi quince años han transcurrido desde la creación de la PDDH. La primera gestión, a pesar de haber realizado un esfuerzo en la instalación territorial de la PDDH, es recordada por su tibieza en su intervención y recomendaciones; la segunda gestión logró un avance considerable en la organización, formación integral de su personal en materia de teoría e investigación sobre presuntas violaciones a los derechos humanos, desarrollo de la tutela de los derechos humanos de las mujeres, medio ambiente y niñez, y situó a la PDDH como la institución de mayor credibilidad entre la población. Lo anterior fue percibido como una grave amenaza, sobre todo por el Órgano Ejecutivo, que se tradujo en una muy discutible elección del tercer titular por la Asamblea Legislativa. Sus actuaciones debilitaron la capacidad de tutela de la institución y socavaron la credibilidad pública hacia la misma. La actual conducción ha funcionado apegada a Derecho, pero no ha podido recuperar ni la capacidad institucional de tutela ni la credibilidad que la PDDH ostentaba en 1998.<sup>104</sup>

103. *Ibíd.* Artículo 11, Capítulo III.

104. *Ibíd.* "La agenda pendiente, diez años después (De la esperanza inicial a las responsabilidades compartidas)", pp. 79-88. Acá se describen con más amplitud el desempeño de cada una de las administraciones de la PDDH.

---

Al margen de los estilos de dirección de quienes han estado al frente de la PDDH, lo que ha caracterizado su relación con el resto de instituciones estatales es la renuencia de éstas para proveerla de información, la poca apertura para la investigación de presuntas violaciones y la falta de compromiso para el cumplimiento de las recomendaciones recibidas. Asimismo, esta Procuraduría es la entidad pública con la menor asignación presupuestaria y ha sufrido una sistemática política de estrangulamiento y abandono efectivo, acentuada en determinados períodos pero prácticamente durante toda su existencia.

El relativo éxito de intereses creados por neutralizar a la PDDH, no puede menos que revelar una institucionalidad precaria y una visión primitiva del país por parte de su conducción. Las potencialidades de la PDDH, conferidas por los Acuerdos de Paz a favor de las víctimas e indispensables para la reconciliación, la aplicación de la justicia y el desarrollo del proceso democrático, han sido subvertidas por la administración pública en todos sus niveles, en beneficio del statu quo.

Para que la PDDH cumpla fielmente con sus facultades y funciones legales, es fundamental no sólo el apoyo de los tres órganos estatales –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– sino también de la sociedad en su conjunto; que la población utilice el sistema para denunciar los atropellos y las arbitrariedades que le afectan, que lo haga funcionar y que lo respalde en sus esfuerzos de promoción y tutela de los derechos humanos.

La PDDH está llamada a acompañar a las víctimas de violaciones a derechos humanos, para que éstas conozcan la verdad de los hechos y sean resarcidas tanto en lo moral como en lo económico, pero también para que se establezcan responsabilidades y los culpables sean sancionados. Todo ello, para prevenir la repetición de violaciones de derechos humanos a todo nivel.

El ejercicio efectivo de este proceso causa malestar; sin embargo, la Procuraduría está obligada a señalar desde la misma administración pública las arbitrariedades y los incumplimientos del Estado en la materia. De ahí la importancia y lo indispensable de su consolidación institucional; para que la Procuraduría desarrolle todas sus capacidades a fin de contribuir a generar políticas de buen gobierno. Porque la paz no es perdurable



sí para obtenerla se ha hecho acopio de la impunidad. La democracia soportada en impunidad no es democracia y, por tanto, su estabilidad es pasajera; más temprano que tarde vuelven a surgir los conflictos demandando el derecho a la verdad y el acceso a la justicia.

### 3.4 Cuestionada independencia de poderes

La independencia de los órganos estatales es indispensable para el fiel cumplimiento de sus mandatos legales. Eso se logra con un elevado desarrollo institucional y efectivos contrapesos para evitar excesos en el ejercicio de la función pública.

La falta de independencia de poderes entre los tres órganos del Estado, y de la Fiscalía General de la República y la Corte de Cuentas hacia aquellos, ha caracterizado el ejercicio del poder público, sobre todo, durante los últimos cinco años. Es necesario, entonces, tener claro el panorama para poder buscar las salidas a una situación que, por la trágica experiencia nacional, puede derivar en ingobernabilidad y conflicto.

#### 3.4.1 Desconfianza en las actuaciones de la Asamblea Legislativa

Corresponde a la Asamblea Legislativa, legislar<sup>105</sup> y ratificar convenios y tratados internacionales por cuyo acto se convierten en leyes de la República,<sup>106</sup> con jurisdicción en el territorio nacional y aplicable a toda la población por igual. Este Órgano –conocido como "*el primero*"– está integrado por fuerzas partidarias según el sistema político vigente. Se renueva cada tres años y es, por excelencia, una entidad en permanente negociación; sin embargo, distintos factores hacen que su actuación carezca de credibilidad y en muchos casos genere más problemas de los que pretende corregir.

105. Art. 121 constitucional. Las atribuciones y requisitos específicos aparecen en los artículos 122 y 132, además de las especificaciones de la "*Sección Segunda*" y "*Sección Tercera*".

106. En caso de controversia con la legislación secundaria del país, prevalece la norma internacional.

---

La inexperiencia o la poca formación de diversos legisladores y legisladoras, la obediencia partidaria, la representatividad defectuosa del sistema y otros elementos más, se traducen en: elecciones de funcionarios o funcionarias de "segundo grado" no por su idoneidad para el cargo sino por componendas y compromisos entre las cúpulas partidarias; y en legislación abundante, con vacíos en determinadas áreas, que genera mayores problemas y grave desarmonía jurídica.

No debe entenderse que la emisión abundante de decretos legislativos es signo de eficiencia; al contrario, entre los problemas esenciales, al respecto, se encuentran los siguientes: profusión normativa que redundante y provoca cruce de funciones; desarmonía jurídica en la que nadie se hace cargo de la ejecución; y falta de definición de procedimientos.

Con las anteriores deficiencias se han producido alrededor de cien reformas al Código Penal de 1997, y setenta y tres al Código Procesal Penal del mismo año, por citar un ámbito de la normativa nacional. Así se han generado profundos cambios en las herramientas punitivas, provocando una honda desarmonía jurídica y gravísimos problemas en la aplicación de las leyes que redundan en una amplia crisis de violencia, inseguridad e insolvencia institucional.

El país posee leyes vigentes aceptablemente concebidas y estructuradas; las de Medio Ambiente y el Reglamento de Tránsito son un ejemplo. Los problemas surgen cuando se aplican de manera deficiente, o no se aplican; cuando no existe reglamentación específica, sobre todo la referida a la legislación sectorial; o cuando la normativa es contradictoria e intervienen numerosas instancias generándose redundancia, ineficacia y desarmonía en su aplicación, como en los casos del agua y la construcción.

Por otra parte, existe una importante cantidad de problemas sociales que no han sido objeto de legislación pertinente, entre los cuales se encuentran: la crisis del sistema de salud; la situación de los caficultores, que es parte del problema más global del agro; la falta de representatividad, legislación e institucionalidad en materia electoral; los bajos salarios, tanto el mínimo como los de la administración pública, exceptuando la alta burocracia; la inestabilidad laboral, especialmente en el magisterio y en el sector salud; las reducidas pensiones heredadas del sistema antiguo; la ausencia de

pensión vitalicia en el régimen privado; la gestión de riesgos; el manejo del agua; el control oligopólico y la regulación de la libre competencia; los incrementos en las tarifas de los servicios públicos y el problema del transporte público.

La Asamblea Legislativa tampoco da muestras de responder a una agenda de país con visión de futuro, que provea de respuestas satisfactorias a los problemas más sentidos de la población, como el de la violencia e inseguridad y la situación económica de las mayorías; más bien se aferra a las agendas partidarias y se enfrasca en la aplicación de mecanismos de negociación nada transparentes, basados en intereses particulares y coyunturales que refuerzan la falta de discusión seria y objetiva de los temas sustantivos.

El Órgano Ejecutivo ha ejercido una persistente presión para que se dicten leyes a favor de su agenda partidaria o de los grupos que representa; algunos casos sobresalientes son la aprobación de la Ley de Integración Monetaria, conocida como la "*dolarización*", la Ley Antimaras, las negociaciones del Presupuesto General de la Nación. También ha intervenido en nombramientos de personas inadecuadas para la conducción del Ministerio Público, el Tribunal Supremo Electoral, la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Cuentas.

El primer Órgano del Estado, con todo esto, genera mayores niveles de desconfianza popular en su actuación y en la llamada "*clase política*", como lo demuestran las distintas encuestas de opinión. Tampoco logra responder a las necesidades, sobre todo de los sectores más vulnerables, perdiéndose una valiosa oportunidad de actuar con independencia y efectividad en función de la gobernabilidad y el bien común.

En los últimos quince años, Alfredo Cristiani ejerció el veto presidencial a un Decreto Legislativo; Armando Calderón Sol a cuatro y Francisco Flores a cincuenta y seis. Cabe reconocer que las dos primeras administraciones mencionadas gozaron de mayoría simple parlamentaria y tuvieron la suficiente habilidad para alcanzar la mayoría calificada, cuando fue necesario. El exceso de vetos de la administración Flores indica un notable deterioro en la relación entre ambos Órganos del Estado y deficiencias para negociar.

---

Corregir estas situaciones anómalas en el funcionamiento de la Asamblea Legislativa exigiría actuar con madurez y voluntad política pensando en el bien común y no en intereses particulares, políticos y económicos. Así, sería posible encarar seriamente las demandas y necesidades ciudadanas, y consensuar una visión de país que guíe la negociación para la aprobación de normas, nombramiento de funcionarios y funcionarias, y control de la institucionalidad.

De seguir con más controversias entre los dos órganos estatales, Ejecutivo y Legislativo, negociaciones obscuras, falta de independencia en las decisiones, aprobación de legislación inocua o inaplicable, sólo reforzará el mensaje de ineffectividad hacia la población y acentuará el bajo nivel de credibilidad y confianza de ésta con relación a la "clase política" y a la Asamblea Legislativa.

### 3.4.2 Órgano Judicial

Este es el tercero de los órganos fundamentales del Estado salvadoreño. Dada su jerarquía, el adecuado cumplimiento de sus funciones es indispensable como garante de un sano desarrollo democrático. Se encarga de aplicar la ley mediante la imposición de penas; está facultado para juzgar y hacer cumplir la ley en materia constitucional, civil, penal, mercantil, laboral, agraria y de lo contencioso-administrativo.<sup>107</sup> Es la autoridad penal o punitiva, una vez agotado el procedimiento administrativo previsto. Está integrado por la Corte Suprema de Justicia (CSJ), las Cámaras de Segunda Instancia y demás tribunales que establezcan las leyes secundarias.

El mal funcionamiento del Órgano Judicial y las flagrantes violaciones a los derechos humanos en la etapa previa y durante el conflicto armado, obligaron a que, en el marco de las negociaciones de los Acuerdos de Paz, se buscara expresamente corregir sus deficiencias en la impartición de justicia. En consecuencia, se promovió la independencia y separación

---

107. Artículo 14 constitucional: *"Corresponde únicamente al Órgano Judicial la facultad de imponer penas. No obstante la autoridad administrativa podrá sancionar, mediante resolución o sentencia y previo el debido proceso, las contravenciones a las leyes, reglamentos u ordenanzas, con arresto hasta por cinco días o con multa, la cual podrá permutarse por servicios sociales prestados a la comunidad"*.

de poderes mediante la reorganización de la CSJ, se le asignó el 6% del Presupuesto General de la Nación, se introdujeron cambios en la legislación específica relacionada con el Consejo Nacional de la Judicatura, la Escuela de Capacitación Judicial y la carrera judicial.

Se habla de cambios institucionales en el Órgano Judicial, sobre todo en lo relativo a la depuración y la creación de nuevos tribunales, así como en el trabajo de la Escuela de Capacitación Judicial y el Consejo Nacional de la Judicatura. Es difícil reconocer transformaciones profundas que vayan más allá de lo formal, sobre todo en el primer asunto. En realidad, El Salvador vive bajo la égida de un Estado que ofrece muy pocas garantías en el ámbito de la justicia, con una institucionalidad cambiante y manejada al antojo de ciertos sectores, permaneciendo, entonces, en una situación de baja o nula seguridad jurídica.

El último informe anual del Departamento de Estado le imputa a este Órgano, por quinta ocasión,<sup>108</sup> incumplimientos recurrentes en la aplicación de la justicia y vicios de corrupción. El índice de aplicación de las normas del derecho en el 2002, fue de 39.7% para El Salvador; y el índice de gobernabilidad ubica al país como uno de los peores calificados en el mundo.<sup>109</sup>

La falta de independencia del Órgano Judicial ha sido y sigue siendo motivo de un fuerte cuestionamiento, evidenciado en casos como la resolución en torno a la controversia por el aumento del 6% al 8% en el presupuesto del Fondo de Desarrollo Económico y Social (FODES), que terminó profundizando la polémica entre el Ejecutivo y el Legislativo. Igual situación ocurrió con la inconstitucionalidad de la Ley Antimaras; se dictaminó la improcedencia de la citada ley, pero tras seis meses de su inadecuada aplicación cuando finalizaba su vigencia, y se notificó un día después cuando ya no se estaba aplicando. O la resolución que limita las facultades de la Sección de Probidad de la misma Corte, relativas a la petición de información a instituciones bancarias o de otra naturaleza

108. Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norte América.  
Ver: [www.usembassy.state.gov](http://www.usembassy.state.gov)

109. Banco Mundial, 2002. Establece el índice de gobernabilidad que incluye seis dimensiones, entre éstas la indicada.

---

relacionadas con la investigación de casos de supuesto enriquecimiento ilícito de funcionarias y funcionarios públicos.<sup>110</sup>

La falta de eficacia del sistema de justicia salvadoreño –que además del Órgano Judicial, incluye el Ministerio Público, la Policía Nacional Civil, y la Dirección General de Centros Penales– es evidente. Los ejemplos, lamentablemente, abundan. Además de los casos mencionados a lo largo de este capítulo, se debe citar también el de los llamados "*títulos fraudulentos*" por la impunidad que ha prevalecido en el mismo y porque afecta gravemente la calidad de la justicia salvadoreña, debido a la deficiente formación de las y los profesionales del Derecho que como funcionarios o como litigantes participan en los procesos. A lo anterior se debe agregar la ausencia de una verdadera investigación científica del delito y la falta de un programa de protección de víctimas, testigos y peritos.

Todas esas deficiencias han minado drásticamente la confianza ciudadana en el Órgano Judicial y eso ha sido aprovechado por el Ejecutivo que, carente de una política y una estrategia efectiva de prevención y control de la delincuencia organizada y no organizada, justifica su propia ineptitud culpándole de la situación.

Esto fue más evidente con la estrategia electoral del Presidente Flores, a partir de julio del 2003, cuando anunció su "*guerra contra las maras*". Los jueces y los defensores de derechos humanos defienden a las maras; ¡a la ciudadanía honrada la defiendo yo!, era el mensaje que lanzaba el Presidente a los cuatro vientos. Pero ni juezas y jueces de paz, ni las personas defensoras de los derechos humanos se dejaron intimidar. Ese es un signo de esperanza para las víctimas y el futuro de la justicia en el país, sobre todo porque la judicatura de menor nivel en la estructura del Órgano dio muestras de valentía, profesionalismo y compromiso.

---

110. Art. 182. No. 6 Cn. Ley Orgánica Judicial. Art. 113 y 114, Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos. Arts. 3 y 9.

### 3.5 Incidencia del movimiento social

El cuarto factor para valorar la evolución del proceso democrático salvadoreño, es el grado de incidencia del movimiento social en la vida política nacional. Aquí cobran importancia indicadores como la calidad y frecuencia de la participación de distintos sectores para estar en sintonía con las necesidades más urgentes de la gente víctima de cualquier tipo de injusticia; para hacer planteamientos serios y fundamentados; para ganar con su lucha espacios en los sitios donde se toman decisiones y participar en esos procesos; para exigir rendición de cuentas con argumentos sólidos; para demandar el cumplimiento de la ley; y para intervenir en el quehacer gubernamental e influir en la dirección del país.

Lo anterior sirve para develar si existe o no un verdadero movimiento social, si éste va por el rumbo correcto y cuál es su contribución para el avance real de la democracia. El movimiento social no es, en modo alguno, una plataforma común o grupos de interés cohesionados; es un todo social dinámico, organizado y no organizado. El movimiento social es muy diverso, tanto en intereses como en simpatías partidarias; se aglutina en torno a la defensa y reivindicación de intereses específicos que, con notables excepciones, no han logrado articular una plataforma común claramente planteada.

En la actualidad salvadoreña, éste aparece tan difuso y disperso que obliga a formular interrogantes sobre su existencia, su forma de actuar y hasta su calidad de vida. ¿Hay movimiento social? ¿Se puede hablar de un movimiento social o de varios? ¿Adónde se ubican las organizaciones llamadas "*no gubernamentales*"? ¿Cómo definir políticas de alianzas que no sean excluyentes sino aglutinadoras, aprovechando la variedad de posiciones y lecturas de la realidad? ¿Su capacidad de análisis y proyección estratégica está a la altura de las exigencias de la población o de los grupos que representa? ¿Están éstas en sintonía con los problemas y las angustias de la gente "*común y corriente*" que están más preocupados por ser parte del movimiento migratorio y de esa manera resolver los problemas de falta de oportunidades, sobrevivencia y pobreza?

En un acto de humilde autocritica debería hacerse un esfuerzo individual y colectivo, serio y honesto, para responder estas preguntas y otras

---

más. Sobre todo cuando el movimiento social debe desenvolverse en un contexto político dominado por reglas que en lo esencial lo excluyen; porque el sistema político recoge los intereses sectoriales a través de alianzas partidarias y los beneficios han continuado concentrados en minorías.

Además, trata de penalizar acciones legítimas para el desarrollo del movimiento social en sociedades como las nuestras, a través de normativa como la Ley Contravencional que pretende emitir la Asamblea Legislativa al momento de redactar este informe. Esta legislación contiene penas para ciertas actuaciones de la población con el fin de impedir las; ejemplo de ello, las manifestaciones populares; sin embargo el Estado no provee medios que faciliten a la población evitar incurrir en las situaciones que pretende penalizar.

Es posible que la Ley contenga aspectos positivos contenidos en normativas de otros países con mayor desarrollo, pero en El Salvador reprimir las manifestaciones motivadas por demandar la solución de crónicos y graves problemas que afectan a la población, no constituye una respuesta y se convierte en una nueva limitación para el frágil proceso democrático que se ha intentado generar a lo largo de estos últimos quince años.

Como se ha señalado, la búsqueda de satisfactores directos a las carencias materiales vitales ocupa el centro de las preocupaciones de amplias mayorías de la población. En todo caso, la incidencia del movimiento social en la conducción del país se efectúa muy tangencialmente y de manera indirecta, en especial, cuando los problemas por resolver provienen de sectores sociales no organizados.

La organización, como medio reivindicativo asociado a la satisfacción de necesidades o a la solución de problemas, como el agua, la contaminación, la actualización de la pensión mínima, acceso a servicios de atención médica, educación y vivienda, prevención de riesgos, entre otros, ofrece un gran potencial para su desarrollo. Pero eso exige, de nuevo se debe insistir, autocrítica y enorme dosis de lucidez, creatividad y capacidad de negociación.



La amplitud de las carencias y la magnitud de las necesidades han sido señaladas como problemas de urgente solución; por ello la apertura y ampliación de espacios de participación democrática, abre un importante camino que recorrer en la consolidación de un movimiento social cuyos planteamientos —claramente definidos y conectados con las mayorías— tengan mayor incidencia en la dirección del país.

En cuanto al gobierno, más importante que la aprobación de normas que se establecen como subterfugios para esconder las fallas del sistema de aplicación de justicia y del inadecuado funcionamiento de las instituciones, debería incorporar, como buena práctica de gobierno, la participación de la población en la solución de los problemas sentidos por la sociedad. Y para eso, hace falta que la incidencia del movimiento social forme parte inherente de la cultura política del país y del quehacer institucional del Estado.

---

## A manera de epílogo

### 1. La nueva administración del ejecutivo

El primero de junio de 2004 tomó posesión como Presidente de la República, el señor Antonio Saca, quien ganó las elecciones de marzo de ese año con un margen de votos bastante elevado, 57%, pese a que la izquierda, representada en el FMLN, duplicó su número de votantes en relación a las elecciones legislativas y municipales del 2003.

Las elecciones estuvieron marcadas por una elevada polarización, a tal punto que tres de los cinco partidos que participaron no lograron el número de votos que la Ley Electoral exige para mantener su legalidad.

Sin embargo, los resultados electorales no indican necesariamente que el nuevo gobierno contara con un respaldo popular seguro. En realidad, el ascenso electoral de ARENA obedeció más al temor de miles de personas a perder su trabajo y sus remesas, producto de la millonaria campaña mediática de temor impulsada por ARENA, que a la aprobación de la política aplicada en 15 años de gestión gubernamental.

Conciente de esa realidad, el Presidente Saca intentó legitimarse desde un inicio. Creó un grupo de "notables" buscadores de "talentos" para su gabinete, insinuó la revisión de salarios y viajó a Centroamérica y México para apoyarse en los mandatarios de esos países. La maniobra legitimadora la completó con una deslumbrante toma de posesión a la que no asistieron los diputados y diputadas del FMLN.

Para iniciar su gobierno sin muchos obstáculos, el Presidente Saca llamó a la concertación nacional a todos los partidos, quienes acudieron al llamado incluyendo al FMLN, y a determinados sectores sociales. Nombró a la Comisionada Presidencial para la Gobernabilidad y se formaron mesas para discutir aspectos políticos y temas como el transporte, la ley contra las pandillas juveniles, la reforma fiscal, la problemática de empleo, del seguro social, de salud, entre otros.

En el FMLN, desde antes de las elecciones, se desató una pugna interna entre dos agrupamientos que se disputan el control de los principales órganos de dirección del partido, la cual continuó y tuvo un primer desenlace en la Convención Nacional de noviembre del 2004, donde el agrupamiento que dirige el partido mantuvo el control de las principales estructuras de dirección. Desde entonces han continuado las pugnas internas y la salida de militantes a formar otras opciones partidarias.

Por otro lado, el partido Demócrata Cristiano (PDC) sufrió una nueva ruptura y quedó con dos bancadas en la Asamblea, una integrada por tres diputados y otra por dos que se han aliado a ARENA. El Centro Democrático Unido (CDU), hoy Cambio Democrático, fue a las elecciones del 2003 con candidatos independientes de la agrupación social Iniciativa Ciudadana, obteniendo cinco diputados. El PCN y el PDC, perdieron la legalidad, pero se mantuvieron con vida gracias a una Sentencia de Amparo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Igual ocurrió con CDU que obtuvo su regreso a la legalidad a través de un Decreto Legislativo y a un nuevo proceso de inscripción como partido político.

## 2. Las mesas de "concertación"

### a) El tema violencia social y el combate a las pandillas

Se inició con un foro y la instalación de tres mesas de trabajo, en las que participaron amplios sectores, incluyendo organismos de derechos humanos. El objetivo del gobierno era contar con la normativa necesaria para aplicar su *Plan Super Mano Dura*. Entre el 8 de junio y el 28 de julio, 2004, se construyeron diversas propuestas sobre la Ley del Menor Infractor, reformas al Código Penal y Procesal Penal, y se formularon planes para la prevención, reinserción y rehabilitación de las y los jóvenes.

Una de las primeras conclusiones de estas mesas fue rechazar de forma unánime una legislación especial para la persecución de miembros de pandillas, tal como lo proponía el gobierno, considerando los pobres resultados y conflictos generados durante la aplicación de las dos leyes antimaras aprobadas en el gobierno anterior.

---

A pesar de ello, el gobierno entró a ejecutar el *Plan Super Mano Dura*, aplicando la normativa ya reformada. Se trata de un plan represivo y violatorio de los derechos humanos, no solo de las y los pandilleros, sino de sus grupos familiares. Los operativos policiales que se montan han traído consigo un exceso de fuerza contra esos grupos familiares y daños a su precaria propiedad.

Uno de los componentes pendientes de ejecución del *Plan Super Mano Dura*, es el *Plan Mano Amiga*, mediante el cual se prometió la rehabilitación y reinserción de las y los pandilleros a la vida social. Dicho plan estaría basado en las conclusiones, recomendaciones y observaciones que surgieron de la mesa de prevención y reinserción social de jóvenes pandilleros. A la fecha, el gobierno no ha presentado las acciones de dicho plan ni los programas que lo integran, limitando su oferta a la presentación de dos proyectos: uno referido a la inauguración de una granja para menores de edad, y el otro, relacionado con un limitado programa deportivo y talleres para personas que pertenecieron a las maras.

En este campo, también es muy cuestionada la tensa situación que se da en los centros penales y centros de readaptación de menores y que ha generado fuertes conflictos entre el Órgano Ejecutivo y el Órgano Judicial en la aplicación de la legislación penitenciaria.

#### **b) El tema de la gobernabilidad**

Esta mesa la integraron representantes de los partidos políticos y la representante del Presidente de la República, la Comisionada para la Gobernabilidad. El objetivo era discutir los grandes problemas nacionales y buscarles soluciones conjuntas. La mesa se debilitó tras el retiro del FMLN y hasta el momento no ha alcanzado logros significativos, muy por el contrario, todo indica que estamos en un proceso de retroceso en torno al desarrollo de una cultura de respeto a la institucionalidad del Estado, a las diferencias, a los consensos y a la participación incluyente de todos los sectores políticos y sociales.

### **c) El tema del empleo y los salarios**

La mesa de empleo fue integrada por representantes del gobierno y de los gremios empresariales. Después de meses de discusión, cayó en la inoperancia, pues los grandes empresarios se negaron a aprobar un aumento salarial. A nivel fiscal, los empresarios rechazaron el primer paquete de medidas fiscales del gobierno, el cual presentaba un tibio intento de aumento en la carga tributaria, y aceptaron el segundo que no les generaba muchos problemas. El tema del empleo lo limitaron a las "posibilidades" abiertas por medio de sus propias inversiones, soslayando así la necesidad de formular una política nacional de empleo.

### **d) El tema del transporte**

Esta mesa no funcionó, pues el gobierno no accedió a revisar la determinación de los precios del combustible a las petroleras, exigencia planteada por los empresarios de transporte; agravándose el conflicto entre las comunidades y los transportistas nacionales que decidieron mantener el aumento de la tarifa de transporte que habían aplicado de hecho desde mayo del 2004.

En medio del forcejeo entre gobierno y empresarios, lo único que pudo hacer el gobierno del Presidente Saca fue aprobar, en octubre de ese año, un incremento del 17.6% en la tarifa del transporte público de pasajeros; a partir de entonces el forcejeo continua, alimentado por el aumento en los precios del combustible; los aumentos sin ningún control gubernamental en las tarifas del transporte público siguen golpeando fuertemente la economía familiar.

### **e) La Comisionada para la Defensa del Consumidor**

Como lo hizo con los temas de gobernabilidad y el café, el Presidente Saca también nombró una Comisionada Presidencial para la Defensoría del Consumidor, a quien se le dio la misión de realizar los arreglos legales e institucionales que permitieran mejorar la protección de los derechos de las personas consumidoras.

---

En el primer año de gestión ha habido mayor discurso oficial sobre este tema que en todos los gobiernos de ARENA anteriores. El actual gobierno ha querido mostrar que tiene interés y voluntad en la defensa del consumidor; modestas acciones emprendidas por la Defensoría del Consumidor han sido acompañadas por una amplia cobertura informativa y publicitaria.

Si bien es cierto que la nueva Ley de Protección al Consumidor fué aprobada por consenso en el pleno legislativo, ésta no responde cabalmente a las expectativas generadas, aún para la misma Comisionada Presidencial. No hay duda que el examen más importante que tiene el gobierno, es mostrar con hechos que tiene voluntad política para hacer cumplir esa normativa.

### 3. "Concertación" y garrote

Con la "concertación" el gobierno procura ganar una imagen positiva en la población, al tiempo que aplica una política favorable al empresariado y violadora del marco Constitucional del país. Mientras aparenta dialogar con la oposición, de forma unilateral envía más tropas a Iraq, ratifica el TLC con E.U.A., aprueba medidas fiscales, e introduce medidas en el presupuesto general de la nación que le aseguran al Presidente mayor disponibilidad de fondos, sólo para nombrar algunos ejemplos.<sup>111</sup>

Por otra parte, la bancada legislativa de ARENA, en alianza con la del PCN, eligieron al tercer magistrado del Tribunal Supremo Electoral propuesto por el PCN, a pesar de que según la ley le correspondía a la cualición CDU-PDC, que quedó en tercer lugar en las elecciones presidenciales del 2004; de esta manera se garantizaron el control de este importante organismo.

---

111. La llamada reforma fiscal, aprobada a finales del 2004, incluye impuestos a las personas que se jubilen, a los intereses sobre los préstamos de los bancos extranjeros, a las bebidas alcohólicas y a los cigarrillos. Establece que la gente tenga solvencia del Ministerio de Hacienda para recibir créditos, eliminar la depreciación acelerada de los activos y otras disposiciones. Además introduce en el presupuesto del año 2004, que sea el Ministerio de Hacienda quien decida el uso de la partida de imprevistos de todos los ministerios, lo cual es violatorio a la Ley General de Presupuesto.

El gobierno del Presidente Saca también modificó la ley de pensiones, reforma de julio del 2004, para favorecer a las administradoras privadas e impedir que 28 mil personas se jubilen en los próximos tres años. También aceptó el aumento de 3% en la tarifa energética.

Las actitudes impositivas e unilaterales del gobierno sumado a los recelos y falta de consensos entre las fuerzas de oposición, las fallas y errores en la negociación con el gobierno y el debilitamiento del movimiento social, han provocado un retroceso y estancamiento en el proceso de concertación nacional, tan necesario para la vida en democracia de una nación.

#### **4. El plan social**

En el afán de mantener su imagen, el Presidente Saca, anunció un plan social para los municipios más pobres. El plan tiene cuatro componentes:

##### **a) FOSALUD**

Que consiste en mejorar la atención que dan las unidades de salud, mediante la ampliación de los servicios médicos. Se atenderá al grupo materno-infantil, partos de bajo riesgo, salud bucal y emergencias médico quirúrgicas.

##### **b) Conéctate y joven**

Consiste en apoyar los esfuerzos por la construcción de una educación de primer nivel, mediante el uso productivo de las tecnologías de información y comunicaciones. Se introducirán 90 mil computadoras en escuelas públicas. Se pretende impulsar el desarrollo integral de la juventud, abriendo espacios de participación y oportunidades que les permitan desarrollarse y alcanzar prosperidad.

##### **c) Red solidaria**

Las acciones consisten en otorgar de 15 a 20 dólares de ayuda a las familias en extrema pobreza que envíen a un hijo o una hija a la escuela; crear o mejorar escuelas y centros de salud con servicios básicos como

---

infraestructura, electricidad, agua potable y saneamiento; y mejorar viviendas y caminos rurales.

#### **d) Microcrédito**

Otorgar entre 100 y 300 dólares para crear microempresas. Se pretende entregar 500 mil créditos al año.

El costo del plan es el siguiente:

- **FOSALUD:** 20 millones de dólares para el primer año, que saldrán del impuesto a las bebidas alcohólicas, tabaco y municiones.
- **Conectate:** 20 millones de dólares de préstamos del MINED y de organismos multilaterales.
- **Red Solidaria:** 200 millones de dólares en cinco años que saldrán de los presupuestos de los ministerios y de una partida nueva del presupuesto de la cooperación internacional.
- **Microcrédito:** 200 millones de dólares en cinco años provenientes de las mismas fuentes de Red Solidaria.

Sin duda alguna, este plan podría implementarse y ser un pequeño soporte para la precaria situación en que viven miles y miles de personas. Pero siendo realistas, entre las limitaciones de este plan, hay que señalar la falta de recursos propios del gobierno. El déficit fiscal y la deuda pública son muy elevados, mientras sus ingresos se verán disminuidos por la supresión de aranceles que implica el TLC con E.U.A. En otras palabras, la crisis de las finanzas públicas, hace que el plan social, que cuesta 440 millones, sea más propaganda que obras reales.

El plan no toca la problemática estructural, es decir, la excesiva y creciente concentración del ingreso, el contraste entre la ciudad y el campo, y las iniquidades de género. Corregir el rumbo, supone revisar y replantear el modelo económico y no solo atender a las familias en extrema pobreza.



El gobierno también anunció un plan educativo llamado 2021, iniciativa que consolida los retos de la enseñanza para los próximos dieciseis años. Éste cuenta con cuatro objetivos: la formación integral de las personas, una escolaridad de once grados para toda la población, formación técnica y tecnológica del más alto nivel, y el desarrollo de la ciencia en el país. Al igual que el plan social, la principal limitación para echar a andar esta iniciativa es la carencia de recursos.

Mientras el gobierno no realice una verdadera reforma fiscal que le permita elevar sustancialmente sus ingresos, –que solo puede lograrlo elevando la carga impositiva de las personas que ostentan las mayores riquezas–, las iniciativas sociales y económicas no pasarán de ser propaganda o meros paliativos.

En la gestión gubernamental, no hay todavía, un enfoque de derechos que tenga como punto de partida la dignidad de las personas. En las políticas públicas no se incluye la alimentación adecuada, la salud, la vivienda, la educación, el trabajo, el medio ambiente sano y el acceso a la justicia.

La consecuencia es que, a año y medio de gobierno del Presidente Saca, y a 16 años de gobiernos de ARENA, la calidad de vida de la población se encuentra en un proceso de involución y el proceso de democratización, en una acelerada regresión al autoritarismo.

## **5. Precaria situación económica y social**

### **a) Producción estancada y menos empleo**

Para el año 2005, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) estima un crecimiento de apenas 1.5%,<sup>112</sup> porcentaje menor al del año pasado, cuando aumentó 1.8%. El economista Carlos Acevedo, analista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), aseguró que *"la economía salvadoreña está atrapada"* y que no ve *"razones*

112. Periódico La Prensa Grafica, 27 de mayo de 2005. p. 40.

---

que permitan asegurar una recuperación económica importante, ni en este año ni en los venideros".<sup>113</sup>

Si la producción no aumenta, habrá más desempleo, pues cada año hay más gente joven buscando trabajo. En el 2004 y lo que va del 2005 se estima una pérdida de 17,000 empleos en las maquilas.

### **b) Mayor déficit comercial**

En el 2004 el déficit fue de 2,973 millones y para el 5 de abril de 2005 rondaba los 2,942 millones. Al finalizar el año podría llegar a 3,650 millones. Solo para comprar bienes de consumo en el exterior, este año podrían gastarse 2,349 millones de dólares, valor superior al del año anterior en un 31%.

En el año 2004, las importaciones de bienes de consumo representaron el 36% de toda la producción agrícola e industrial del país. En el 2005 representarán cerca del 45%.<sup>114</sup> Eso significa que aumentará la dependencia del exterior.

### **c) Menos dólares**

En la economía está disminuyendo la cantidad de dólares, pues se gastan muchos dólares en el pago de la deuda externa y en la compra de productos extranjeros. Las reservas en dólares del Banco Central de Reserva disminuyeron en 238 millones, entre diciembre de 2004 y abril de 2005.<sup>115</sup> En una economía dolarizada, la escasez de dólares afectaría las importaciones, reduciría el circulante y bajaría las ventas de muchas empresas.

---

113. Ibid.

114. [www.bcr.gob.sv/](http://www.bcr.gob.sv/)

115. Ibid.

#### d) Gobierno insolvente

El presupuesto público del año 2005 tiene un déficit de 700 millones de dólares, que serán cubiertos con préstamos y bonos; lo que significa, un mayor endeudamiento externo.<sup>116</sup> El elevado endeudamiento del gobierno supera los límites recomendados por los organismos financieros internacionales. Para el mes de abril, la deuda interna y externa del Gobierno alcanzó los 6,043 millones de dólares (40% mayor a la del 2001).<sup>117</sup> Esta cifra representa alrededor del 40% del PIB y su pago consumirá, en el 2005, el 20% del presupuesto general de la nación, 16% más que el gasto de educación y 9.5% del de salud.

La situación financiera del gobierno es verdaderamente precaria. Con la dolarización el gobierno perdió la política cambiaria y la mayor parte de la política monetaria. Y con los TLC está perdiendo la política comercial. Solo tiene la política fiscal, pero con una hacienda pública en bancarrota.

#### e) Mayor inflación

Desde que Antonio Saca asumió la Presidencia en mayo del 2004, los precios de los bienes y servicios no han dejado de subir. Durante el 2004, el país sufrió una tasa de inflación del 5.4%,<sup>118</sup> cifra muy alta si se considera que estamos en una economía dolarizada, y de continuar la tendencia registrada hasta octubre de este año, donde la inflación punto a punto fue del 5.9%, al final del 2005 no sería extraño que éste cerrara con una tasa mayor.

Si se ve el poder adquisitivo de la población, éste se ve cada día más reducido, los salarios permanecen congelados desde mediados del 2003, y los alimentos, la gasolina, el transporte y la electricidad están más caros; por ejemplo: hasta octubre del 2005, la tarifa de energía para una familia de consumo promedio (154 kilovatios hora/mes) se ha incremen-

116. Ley del Presupuesto General de la Nación para el año 2005.

117. [www.bcr.gob.sv/](http://www.bcr.gob.sv/)

118. Ibid.

---

tado en un 11.5%; por algo la gente ha dicho que la electricidad es el servicio público que más se ha encarecido en los últimos años.<sup>119</sup>

#### **f) Más problemas sociales**

Las condiciones de vida de la mayoría de la población siguen empeorando por el desempleo, los bajos salarios y el alza de precios. El programa social del gobierno es más propaganda que obras reales. Ninguna familia saldrá de la pobreza con los 20 dólares al mes que le ofrece el gobierno y nadie montará una microempresa con 100 o 300 dólares.

La delincuencia generalizada y la juvenil en especial, en vez de aminorar por la aplicación del *Plan Super Mano Dura* se incrementa día a día y permanece siendo, después de la situación económica, la segunda preocupación de la población.

#### **g) Más emigración**

Las dificultades para conseguir trabajo y la falta de oportunidades, hacen que la gente se vaya al exterior. Las remesas familiares han impedido que la economía se termine de desplomar, pues enriquecen a los bancos que las tramitan y a los comerciantes que compran en el exterior. O sea, que para que la economía funcione, aunque sea precariamente, miles de personas deben abandonar el país y separarse de sus familiares.

### **6. Tendencias**

#### **a) Económicas y sociales**

El futuro económico de los próximos años estará marcado por el tratado comercial con Estados Unidos de Norte América, que es la continuidad del Programa de Ajuste iniciado en el año 1989, durante el primer gobierno de ARENA.

El TLC disparará las importaciones y ocasionará más daños en el agro generando mayor emigración. Las experiencias de los TLC con Chile y

---

119. Centro de Investigación de la Opinión Pública Salvadoreña, CIOPS-UTEC, noviembre 2005

México son muy elocuentes. El déficit comercial con Chile aumentó de catorce a setenta y tres millones de dólares entre los años 2002 y el 2004. Y el déficit con México creció en más de noventa millones desde que inició el TLC en el 2001.

El gobierno del Presidente Saca solo contará con la política fiscal y encuentra la hacienda pública en crisis y con una deuda que está llegando al límite manejable. En una economía dolarizada, el problema fiscal y el crecimiento de las importaciones pueden conducir a una crisis de liquidez y de divisas que haga insostenible el esquema monetario. Las remesas, que han venido cubriendo el 90% del déficit comercial, cada vez alcanzan menos. En el año 2004 solo cubrieron el 85%.

La economía continuará su tendencia al estancamiento, pues la cúpula empresarial está sacando sus capitales del país, dada la estrechez del mercado interno. La baja producción y el aumento del desempleo llevarán a una mayor concentración de la riqueza, a una mayor emigración y a un incremento de la pobreza.

En los próximos años también podría aumentar la criminalidad, debido, sobre todo, al desempleo, la venta de armas (negocio de sectores de poder) y la impunidad. Igualmente hay que señalar el daño al medio ambiente, pues la emigración hacia las ciudades, resultado de un agro decadente y más dañado por el TLC, provocará más generación de desechos, más contaminación ambiental y más presión sobre los recursos naturales.

#### **b) Políticas**

El propósito de ARENA es ganar más poder estatal para debilitar a la oposición y gobernar con más autoritarismo. Un paso en esa dirección ha sido el desalojo de la oposición en el TSE y el control del Consejo Nacional de la Judicatura, como un eslabón para un mayor control del Organo Judicial. El otro paso sería ascender en las elecciones legislativas y municipales del 2006, que no estaría lejano, ante el manipuleo y control sobre el proceso electoral y su organización y la tendencia de la oposición a no desarrollar una política de alianzas amplia y en torno a intereses

---

que realmente respondan a detener el autoritarismo del partido de gobierno. Para tal fin, el Presidente no tiene más opción que presentar una imagen de apertura y búsqueda de acuerdos, aunque en la práctica haga otra cosa. Es decir, tendrá que seguir mostrando apariencias, mientras viola la Constitución y endurece el marco legal de la Nación. En ese juego el gobierno contará con el apoyo de la gran empresa, del PCN y del PDC, con quienes seguirá combinando un discurso de concertación con una política impositiva y excluyente.

Al gobierno le favorece la crisis de la oposición. Los problemas del FMLN no se resolverán, pues la lucha por el control de la organización va más allá de las posibles diferencias entre proyectos conocidos mediáticamente como reformista y centrista. La naturaleza de su organización le hace proclive a luchas internas por cargos y puestos para lograr ventajas personales. Es decir, el problema no es solo político, sino de intereses personales también. Esa ha sido la realidad de la última década y nada hace pensar que cambiará.

La problemática del FMLN y la debilidad de los otros partidos de oposición y del movimiento social favorecen al partido ARENA. Aunque se está relanzado un nuevo proyecto en la oposición, la realidad política del país, donde el descontento con ARENA le otorga al FMLN un importante caudal electoral (casi por inercia), hace muy difícil que cuaje una alternativa a los dos polos del sistema político electoral. Además, no hay tiempo para cambiar el cuadro, los próximos comicios legislativos y municipales están casi a la puerta. En el 2006 no variará mucho el cuadro político.

A pesar de los factores inmediatos favorables al gobierno, su estrategia tiene límites, pues mientras la población espera mejoras en su situación, éste no podrá concertar ni modificar su política anti popular. Los acuciantes problemas de la gente (empleo, ingresos, seguridad, entre otros) no se resuelven con propaganda. Ahí están los límites de una política que se agotará forzosamente. El Presidente Saca se debilitará cuando sus carencias se revelen claramente ante la población. Sus cinco años transcurrirán en un marco de polarización y descontento social.

Finalmente hay que señalar que en el movimiento social, a pesar de su debilidad, se están dando articulaciones que podrían llevar a un repunte de sus acciones, estimuladas por el deterioro económico y social y por las tendencias autoritarias del gobierno. Sin embargo, la beligerancia de las organizaciones sociales estará mediada por la ausencia de liderazgos fuertes, los procesos electorales, las tendencias migratorias y el crecimiento de la economía informal, que debilitan los esfuerzos organizativos y reivindicativos.

---

## Bibliografía

- Andrade-Eckhoff, Katharine (2003), "Mitos y realidades: el impacto económico de la migración en los hogares rurales", FLACSO, El Salvador.
- Alvarenga, Ligia (2002), "A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género", El Salvador.
- Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida, Las Dignas (2004), "Informe sobre la Participación Política de las Mujeres en el Salvador", El Salvador.
- Banco Central de Reserva de El Salvador, Revista. Enero-marzo de 1997 y 1998; abril-junio de 1993, 1996, 1997, 1999, 2001; octubre-diciembre 2002.
- Banco Mundial (2002), "Conferencia sobre las Oportunidades y Desafíos del CAFTA para Centro América", San Salvador.
- Banco Mundial, "Índice de Gobernabilidad 2002".
- Camou A. (2001), "Gobernabilidad y democracia", Instituto Federal Electoral. México 2001.
- Cansino, Sonia (2001), "Mujeres en los Partidos Políticos: presencias, ausencias e impactos, Ed. Friedrich Ebert Stiftung, El Salvador.
- Centro de Investigación y Opinión Pública de la Universidad Tecnológica. CIOP/UTEC. Encuestas de opinión pública de noviembre 2003, y enero y febrero 2004.
- CEPAL (1997), Series Macroeconómicas del Istmo Centroamericano 1950-1996, México.
- CEPAL (1999), "Las remesas de los emigrantes: Experiencias de la CEPAL en Centroamérica".
- CEPAL (2003), "Istmo Centroamericano. Estadísticas Agropecuarias 2001-2002", México.
- CEPAL (2003), "Panorama social de América Latina, 2002-2003", México.
- CEPAL (2004), "Información básica del sector agropecuario", México.
- CEPAL (2003), "Evolución del sector agropecuario, 2001-2002". México,
- Comunicación Social para la Democracia CSD (2004), Periodístico 2000. Semana del 23 al 27 de febrero, El Salvador.
- Constitución de la República de El Salvador. 1983, con sus reformas (2000), Editorial Jurídica Salvadoreña.



- 
- Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía de El Salvador (1998-2003), "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples", San Salvador.
  - Flores Dávila, Julia y Meyenberg, Yolanda (2000), "Ciudadanos y Cultura de la Democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia", Instituto Federal Electoral, México.
  - Fundación Salvadoreña para el Desarrollo, FUSADES (1991), Boletín Económico y Social, No. 66. El Salvador.
  - Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", IDHUCA (2002), "La agenda pendiente, diez años después (De la esperanza inicial a las responsabilidades compartidas)", El Salvador.
  - Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", IDHUCA "Los derechos humanos en los acuerdos de paz", Revista ECA, 519-520, Enero-Febrero 1992, Año XLVII, El Salvador.
  - Instituto Universitario de Opinión Pública (2001), "El balance de la opinión Pública en el 2000". PROCESO Informativo Semanal, Año 21, número 933, El Salvador.
  - Instituto Universitario de Opinión Pública (2003), Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas". Encuesta de opinión pública, El Salvador.
  - Ministerio de Agricultura y Ganadería-DGEA de El Salvador (1992-1998), Anuarios estadísticos.
  - Ministerio de Economía de El Salvador (2003), Estrategia Nacional para la micro, pequeña y mediana empresa. La cooperación en el TLC. San Salvador.
  - Ministerio de Educación de El Salvador Memoria de labores. 2002-2003.
  - Ministerio de Planificación de El Salvador (1989), Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994.
  - Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador (2003), Seguimiento a metas internacionales sobre desarrollo social. Unidad de Desarrollo Social Integral.
  - Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de El Salvador (2004), Consolidado de vigilancia epidemiológica.
  - Moreno, E (1997), "Mujeres y Política en El Salvador", FLACSO, El Salvador.
  - Naciones Unidas (2000), "Declaración del Milenio". Resolución aprobada por la Asamblea General A/55/L.2.
  - Naciones Unidas (2003), Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador. "Acuerdos de El Salvador: En el camino de la Paz", El Salvador.
  - Ocampo, J. A. Secretario Ejecutivo de CEPAL, presentación de Panorama social de América Latina, 2002-2003.
  - Orellana Merlos, Carlos (1992), "Migración y Remesas: Una Evaluación de su Impacto en la Economía Salvadoreña", Revista Política Económica, CENITEC, volumen I, No. 11. San Salvador.

- 
- OXFAM Internacional (2004), "Trabajo precario de las mujeres en las cadenas de producción globalizadas".
  - Periódico digital El Faro, del 7-14 de marzo del 2004.
  - Periódico El Diario de Hoy, febrero 2004 11 de junio del 2005.
  - Periódico La Prensa Gráfica, 15 de noviembre de 2004; 27 y 30 de mayo del 2005.
  - PNUD/El Salvador (2003), "Informe de Desarrollo Humano", San Salvador.
  - PNUD/El Salvador (2004), "La equidad de género en El Salvador", San Salvador.
  - Portales, F (1992), "Reflexiones sobre derechos humanos y terrorismo". Boletín Comisión Andina de Juristas No.32. Perú.
  - Presidencia de la República de El Salvador (2004), "Informe a la Nación 1999-2004".
  - Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, "Informe situacional sobre los niños, niñas y jóvenes que trabajan en los botaderos de basura", El Salvador.
  - PROMESA/MARN/USAID (1999), "Percepciones de la población para el acceso a agua limpia", San Salvador.
  - Revista ECA (1995), "¿Qué modelo económico y qué modelo de sociedad queremos?", Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador.
  - Rosa, Herman (1993), "Elecciones y Ajuste Estructural" Boletín PRISMA, Nos. 3-4, noviembre-diciembre de 1993, El Salvador.
  - Salazar Rodezno, A (2004), "Grave error legislativo" artículo. El Diario de Hoy, 19 de abril 2004, El Salvador.
  - Sánchez, S. I (2003), "Nuevas Reglas del Comercio. Impactos potenciales del CAFTA en la agricultura regional". Grupo Quetzalcoatl/Intermón Oxfam.
  - Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA (2004), "Centroamérica en gráficas".
  - Superintendencia del Sistema de Pensiones (2002), "Informe económico, financiero y evolución del sistema de pensiones", El Salvador.
  - Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano de El Salvador "Política de Vivienda".
  - Villalona, César Augusto (2002), "La dolarización de El Salvador".
  - Villalona, César Augusto (2003), "Programa Desajuste Estructural", Equipo Maíz, El Salvador.

---

## Páginas Web

[www.bcr.gob.sv/estadisticas/sr\\_precios.html](http://www.bcr.gob.sv/estadisticas/sr_precios.html)

[www.pddh.gob.sv/docs/InformenifiospepenadoresPDDH.pdf](http://www.pddh.gob.sv/docs/InformenifiospepenadoresPDDH.pdf)

[www.transparency.org/pressreleases\\_archive/2002/2002.08.28.cpi.es.html](http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/2002.08.28.cpi.es.html)

[www.bcr.gob.sv](http://www.bcr.gob.sv)

[www.cepal.org](http://www.cepal.org)

[www.comercioconjusticia.com](http://www.comercioconjusticia.com)

[www.Rebelión.org](http://www.Rebelión.org)

[www.SIGET.gob.sv](http://www.SIGET.gob.sv)

[www.spensiones.gob.sv](http://www.spensiones.gob.sv)

[www.usembassy.gov](http://www.usembassy.gov)

## Tabla de cuadros

### **Cuadro No. 1**

El Salvador: Porcentajes de crecimiento del PIB (1991-1995) (a precios constantes de 1990) p. 24

### **Cuadro No. 2**

El Salvador: Aporte de los sectores al PIB (1990-1995) (a precios constantes de 1990) p. 25

### **Cuadro No. 3**

El Salvador: Porcentajes de crecimiento del PIB (1996-2000) (a precios constantes de 1990) p. 29

### **Cuadro No. 4**

El Salvador: Clasificación de las importaciones (1996-2000) (% de crecimiento) p. 29

### **Cuadro No. 5**

El Salvador: Algunas variables económicas (1996-2000) p. 31

### **Cuadro No. 6**

El Salvador: Porcentajes de crecimiento del PIB (2001-2004) (a precios constantes de 1990) p. 33

### **Cuadro No. 7**

El Salvador: Indicadores del sector externo (2001-2004) (millones de dólares) p. 35

### **Cuadro No. 8**

El Salvador: Inversión extranjera directa (1998-2004) p. 36

---

**Cuadro No. 9**

El Salvador: Exportaciones tradicionales (1990-2004) (millones de dólares) p. 39

**Cuadro No. 10**

El Salvador: Producción e importación de granos básicos (1990-2005) (en miles de toneladas métricas) p. 39

**Cuadro No. 11**

El Salvador: Canasta Básica Alimentaria (en gramos) p. 46

**Cuadro No. 12**

El Salvador: Datos de pobreza (2003) (en porcentajes) p. 48

**Cuadro No. 13**

El Salvador: Coeficiente de GINI (1992-2002) (ingreso percápita) p. 49

**Cuadro No. 14**

El Salvador: Pobreza según sexo de jefatura de hogar (año 2002) (porcentajes) p. 50

**Cuadro No. 15**

El Salvador: Características de empleo (2002) (porcentajes) p. 52

**Cuadro No. 16**

El Salvador: Distribución de ingreso por hogares (19961-2002) p. 54

**Cuadro No. 17**

El Salvador: Indicadores seleccionados, según género (2002) p. 55

**Cuadro No. 18**

El Salvador: Índice de Remuneración Media de Género (1996-2002) (por área geográfica y sector institucional) p. 57

**Cuadro No. 19**

El Salvador: Distribución del ingreso nacional e impactos en el acceso a los servicios públicos de agua potable y electricidad (2002) p. 64

**Cuadro No. 20**

El Salvador: Indicadores básicos de salud (1993-2003) p. 65

**Cuadro No. 21**

El Salvador: Gasto público, ramo de Salud Pública y Asistencia Social (1995-2002) (en porcentaje) p. 66

**Cuadro No. 22**

El Salvador: Indicadores básicos de educación (2002) p. 68

**Cuadro No. 23**

El Salvador: Indicadores básicos de vivienda (1992, 2002) p. 73

**Cuadro No. 24**

El Salvador: Indicadores básicos de agua (2002) p. 74

**Cuadro No. 25**

El Salvador: Indicadores básicos de saneamiento (2002) p. 75

**Cuadro No. 26**

El Salvador: Indicadores básicos de energía eléctrica (2002) p. 76

**Cuadro No. 27**

El Salvador: Indicadores básicos de telecomunicaciones (2002) p. 77

**Cuadro No. 28**

El Salvador: Comparativo de abstencionismo en elecciones presidenciales (1994-2004) (en porcentajes de padrón electoral sobre votos válidos) p. 87

## Tabla de gráficas

**Gráfica No. 1**

El Salvador: Porcentaje de mujeres con respecto a hombres sin ningún grado de estudio aprobado (1996 a 2002) p. 57

**Gráfica No. 2**

El Salvador: Alcaldesas electas por período electoral (1994-1997; 2003-2006) p. 58

**Gráfica No. 3**

El Salvador: Tasas netas de matrícula (2002) p. 70

**Gráfica No. 4**

El Salvador: Tarifa de energía eléctrica pagada por una familia promedio del sector residencial, caso CAESS (1998-2004) p. 78

**Gráfica No. 5**

El Salvador: Tarifa pagada en el servicio telefónico por una familia promedio del sector residencial con llamadas hacia áreas urbanas (1998 y 2004) p. 80



Centro para la Defensa del Consumidor  
[www.cdc.org.sv](http://www.cdc.org.sv)



**FESPAD**  
[www.fespad.org.sv](http://www.fespad.org.sv)



**IDHUCA**  
[www.uca.edu.sv/publica/idhuca](http://www.uca.edu.sv/publica/idhuca)



**LAS DIGNAS**  
[www.lasdignas.org.sv](http://www.lasdignas.org.sv)



**Christian World Service**



**Evangelischer  
Entwicklungsdienst**



**diakonia**  
ACCION ECONOMICA SUBCA