

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

LA ENCRUCIJADA DE LA ECONOMIA SALVADOREÑA

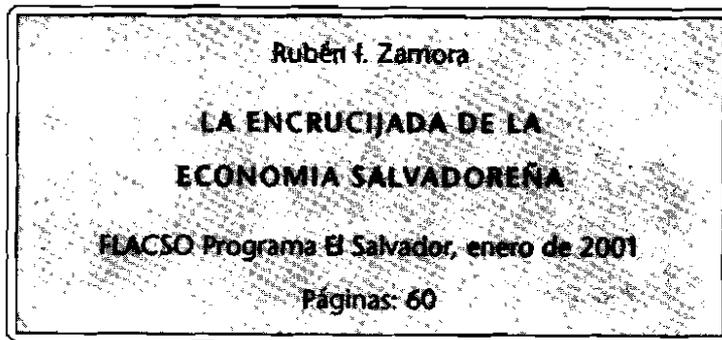
SAN SALVADOR, ENERO DE 2001

RUBÉN I. ZAMORA



BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: 17 - Abril - 2001
Compra: _____
Proveedor: _____
Canje: _____
Donación: FLACSO - Sede - E. salv.

COLECCION APORTES
Nº 11



330
219c
2001

CONTENIDO

Presentación	III
La encrucijada de la economía salvadoreña	V
I Introducción	1
II El Enfoque	5
III El Problema Actual	7
IV El Problema a la base: Solución Parcial	12
V La Contradicción Política Actual	17
VI Un Nuevo Escenario	31
VII Las Posibles Alternativas	37
1 La sustitución del modelo	37
2 La profundización del modelo	38
3 Aguantar el rumbo	41
4 Modificación del rumbo	46
VIII ¿Una Utopía?	49
Bibliografía	52

Arte Electrónico: FLACSO

Impresión: Impresos Quijano

300 Ejemplares, Febrero de 2001

Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación sin permiso expreso de FLACSO Programa El Salvador.

PRESENTACIÓN

La economía salvadoreña creció de manera apreciable después de la firma de los acuerdos de paz en el castillo de Chapultepec. Entre los factores que determinaron ese impulso al producto nacional pueden mencionarse la demanda postergada por la situación de guerra, la erogación de fondos públicos y privados destinados a la reconstrucción y al cumplimiento de dichos acuerdos, las nuevas expectativas abiertas por la delimitación de los conflictos al interior del sistema. Sin embargo, pocos años después, ese dinamismo – expresado especialmente en el crecimiento de los sectores de no transables – tendió a desaparecer, y los síntomas de un estancamiento de la economía no sólo fueron aceptados unánimemente por los estudiosos del tema, sino que se fue convirtiendo en el problema más sentido por los ciudadanos.

La mayor parte de las veces, los análisis de este comportamiento se han hecho a partir de razonamientos excesivamente cuantitativos, o con base en variables estrictamente “económicas”, dejando de lado las características que como relación social tiene la actividad económica. Las explicaciones que surgen de esas maneras de abordar su estudio tienden a ser incapaces de captar elementos esenciales para comprender adecuadamente su comportamiento, dado que se encuentra íntimamente conectada con la naturaleza del ejercicio

del poder dentro de la sociedad, con la forma y la dinámica de la estructura social. En un marco de reflexión como éste, Rubén Zamora afirma que “un buen análisis económico ... debe serlo de economía política, y que una economía que no se asiente en un sólido análisis económico no es una política confiable”.

El autor expresa la hipótesis central de su trabajo afirmando que “para entender a cabalidad la problemática de la economía salvadoreña y para definir sus posibles caminos de solución, hay que enfrentar el problema político que tiene a su base...” Y agrega: “no basta la crítica al modelo económico oficial, es necesario pasar a la crítica de las correlaciones de fuerzas sociales que lo sustentan”. Por ello, una de las preocupaciones centrales que iluminan todo lo largo del texto aquí presentado es la contradicción entre una economía con un esquema de exclusión y el avance hacia el objetivo declarado de un sistema político crecientemente incluyente, que aparece expresada con toda claridad en el capítulo V.

Zamora inicia el estudio con una descripción de la realidad al momento de escribir el informe que ahora publicamos. Mientras pasaba los necesarios procesos de edición e impresión sucedió la aprobación de la

llamada Ley de Integración Monetaria que convierte a la moneda de los Estados Unidos de América en la moneda nacional salvadoreña; el análisis de sus contenidos y sus consecuencias no podía ser incluido en el trabajo. Este hecho no quita oportunidad a este estudio, sino que nos exige una seria consideración a sus aportes a la discusión de la realidad nacional, en especial a las opciones de solución presentadas en el capítulo VII.

En el último capítulo el autor se pregunta por el sujeto político capaz de sustentar una alternativa "que garantice el funcionamiento de un mercado lo más competitivo posible (...) con una dimensión social irrenunciable". Para él, ni la conducción gubernamental actual, ni la oposición en su presente estado, son capaces de ser ese sujeto, que sólo puede

ser construido a través de un proceso de negociación y concertación que recoja las lecciones que dejó el logro de los Acuerdos de Paz. Los últimos hechos no indican que nos orientemos en ese sentido, pero no es menos cierto que Zamora plantea un reto que debe ser considerado.

El Programa El Salvador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) solicitó la elaboración de este trabajo cumpliendo con su línea institucional de entregar aportes que desde las distintas ciencias sociales y con un alto nivel académico contribuyan a la comprensión de la realidad nacional y latinoamericana, y a la discusión plural de sus soluciones. Las opiniones expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor.

San Salvador, diciembre de 2000.

Héctor Dada Hirezi

Director

FLACSO Programa El Salvador.

LA ENCRUCIJADA DE LA ECONOMÍA SALVADOREÑA

Rubén I. Zamora

*Este ensayo pretende desarrollar dos ideas: la **primera** consiste en afirmar que la problemática económica actual, en gran medida, surge de los desarrollos que la política ha tenido en los últimos 10 años y que, para entenderla a cabalidad y definir sus posibles caminos de solución, hay que empezar por enfrentar el problema político que tiene a su base; en otras palabras, antes que abordar las cuestiones propiamente técnicas, tenemos que desentrañar la naturaleza política del fenómeno económico que vivimos. La **segunda** afirma que, desde una perspectiva alternativa a la conducción económica gubernamental, no basta la crítica al modelo económico oficial, es necesario pasar a la crítica de las correlaciones de fuerzas que lo sustentan; y no es suficiente planear una política económica alternativa, hay que concretar una forma alternativa de conducción política de la nación.*

I. INTRODUCCION

En los últimos meses se ha convertido en lugar común hablar de las dificultades de la economía salvadoreña; hemos caminado de un período de grandes expectativas de crecimiento, a principios de los noventa, a un clima de incertidumbre y falta de confianza en nuestro propio desarrollo, que es lo que define el ambiente en el presente.

Desde la perspectiva empresarial, tanto factores domésticos como el panorama internacional, fundamentaban las altas expectativas. Por una parte, el clima internacional para los negocios era favorable: la amenaza comunista había terminado, la ideología neo-liberal reinaba indisputada por doquier, el comercio mundial presentaba un momento de expansión acelerada, la economía norteamericana parecía capaz de vencer el ciclo económico e inaugurar una etapa de crecimiento ininterrumpido y el éxito de los tigres asiáticos y sus nuevas versiones latinoamericanas emulaban la imaginación de los hombres y mujeres de negocios. Por otra parte, la escena doméstica no era menos prometedora pues, la «década perdida» se había cerrado con el triunfo del Partido ARENA y la inauguración del primer gobierno abiertamente empresarial de nuestra historia contemporánea que, pasando del dicho al hecho, había iniciado importantes reformas económicas claramente orientadas a devolver al sector privado su pa-

pel de rector del proceso de crecimiento económico y “liberarlo del ahogamiento estatista”. El fin de la guerra mediante los Acuerdos de Paz, venía a cambiar sustancialmente el clima en el que los negocios se podrían conducir. Lo anterior daba pie a la creencia que la economía de nuestro país crecería ininterrumpidamente; por tanto, endeudarse esperando futuras ganancias, aun cuando el precio del dinero estuviera tan alto, parecía un riesgo razonable; ensayar patrones de consumo, aún más suntuosos que los ya acostumbrados, también parecía algo “natural”.

Desgraciadamente esta euforia duró relativamente poco, pues ya cuando el segundo gobierno de ARENA asumió la presidencia en 1994, la realidad empezó a mostrar una cara diferente. Los ritmos de crecimiento económico empezaron a decaer en 1996, presentándose la primera recesión de la postguerra, generada tanto por el agotamiento de la demanda retenida por el conflicto armado, como por la desafortunada y costosa política económica del nuevo gobierno que pretendió dolarizar la economía y tuvo que hechar marcha atrás. El resto es historia conocida: las protestas de sectores productivos, especialmente agrícolas, crecientemente verbalizadas; los conflictos sociales han empezado a ocupar espacios en la vida nacional, ahora centrados en sectores de clase media profesional; y

el panorama económico y social del país empezó a tornarse gris.

Primero se habló de "desaceleramiento", luego llegó a pronunciarse la palabra "recesión" y finalmente hemos escuchado el calificativo de "crisis estructural". Todo pareciera indicar que, desde el punto de vista económico, la superación de la "década pérdida" no pasó de ser un efímero interludio y que la economía salvadoreña se aboca al nuevo siglo en problemas. La dimensión de la reacción negativa de incertidumbre y falta de confianza tiene que ver con las presentes dificultades, pero también es magnificada por las expectativas optimistas de hace seis o siete años¹.

A diferencia del inicio de la anterior década, cuando el debate público priorizaba la agenda política, hoy nos encontramos con una agenda dominada cada vez más por la temática económica y social, y en los últimos dos años ha dedicado un buen espacio a las diversas explicaciones de estas expectativas tronchadas.

Para el gobierno, la explicación hay que encontrarla, al menos en sus líneas principales, en fenómenos externos a la política económica nacional; un ejemplo típico es el diagnóstico contenido en el anuncio del programa "Responsabilidad Compartida" que hizo el Presidente Flores el 25 de junio de 1999, y cuyo objetivo era la reactivación de la economía:

"El Salvador está siendo afectado por un entorno económico internacional difícil, que ha golpeado a Centroamérica y toda Latinoamérica. Han caído los precios de nuestros productos en los mercados internacionales, los flujos de inversión a la región que antes eran tan abundantes, hoy se han reducido considerablemente y los graves daños causados por el huracán Mitch en nuestros principales socios comerciales, como son: Guatemala, Honduras y Nicaragua, y en nuestra propia agricultura, han reducido considerablemente las perspectivas de desarrollo de Centroamérica en el corto plazo." (Transcripción del discurso presidencial. Mimeo)

Es comprensible que el nuevo gobierno, siendo la continuidad partidaria del anterior, tienda a evadir señalamientos críticos al modelo que ha estado implementando; sin embargo, cuando a continuación de responsabilizar a la naturaleza o a la economía mundial de los problemas domésticos, se propone virajes importantes en la política económica -tales como la introducción de políticas sectoriales, subsidios a productores y reversión de la desgravación arancelaria- que eran poco menos que anatemas para los anteriores gobiernos, no puede menos que hacerse sentir la incongruencia entre el diagnóstico y las propuestas. Pero el problema va más allá, pues no sólo se trata de falta de coherencia en el discurso oficial, sino que, al negarse a enfrentar críticamente el modelo económico doméstico, se corre el peligro de aplicar soluciones que no sean las más adecuadas.

¹ Los dos últimos Informes Trimestrales de Coyuntura (FUSADES, 2000) para el segundo y tercer trimestre del año 2000, apuntan en este sentido. En el del segundo trimestre se afirma: "En promedio, los empresarios todavía anticipan que el año 2000 será favorable, aunque sus expectativas se han vuelto mucho menos optimistas que tres meses atrás" (p.20); y el siguiente Informe, correspondiente a julio-septiembre del mismo año, concluye afirmando: "Es de notar que las expectativas de los empresarios se han vuelto mucho menos optimistas según ha transcurrido el año..." (p.19).

Por otra parte, una buena parte de los críticos, tiende a poner el dedo acusador en lo que el gobierno considera la más preciada gema de su corona de logros: la política monetaria. Efectivamente, el Banco Central se ha convertido en guardián de la sanidad de algunos indicadores macroeconómicos (tasa de inflación, tipo de cambio fijo, nivel de reservas internacionales) y no puede menos que reconocerse que a lo largo de los tres gobiernos de ARENA se ha implementado una política coherente y consistente en cuanto a mantener estos indicadores bajo control; pero, es precisamente a esta política, practicada con una rigidez cercana a la devoción mística, a la que se responsabiliza de la desaceleración de la economía y de las crecientes dificultades en este campo.

Se argumenta que el mantener a toda costa altas reservas monetarias, un tipo de cambio rígido y una tasa de inflación cercana al cero, es lo que genera una enorme dificultad para reactivar la inversión productiva y ha llevado al agro y a otros sectores al estado de postración en el que se encuentran. La misma organización de la empresa privada, ANEP, que suele ser muy cuidadosa en sus críticas a los gobiernos actuales, lo ha plasmado en su última propuesta de reactivación de la economía nacional, presentada en el encuentro "ENADE 2000" del mes de julio. Al hacer el análisis del panorama económico lo resume de la siguiente manera: "El reducido dinamismo de la actividad económica observado desde entonces [1996], evidencia que la

economía encara problemas estructurales que limitan su crecimiento..."; y después de considerar diversas causas internas y externas, concluye: "Esta realidad permite inferir que el patrón de crecimiento se ha visto afectado por el excesivo énfasis que la política económica pone en el mantenimiento de un nivel bajo de inflación y un nivel alto de reservas internacionales netas, en circunstancias en que se presenta un aumento del déficit fiscal" (ANEP, 2000, p. 20). Algunos críticos van más allá, pues ponen la responsabilidad no en la rigidez ideológica de los personeros económicos del gobierno, sino que explican la política oficial como fruto del interés por favorecer a un determinado sector -el financiero- dado que, en la práctica, las medidas implementadas por el Banco Central apuntan a mantener altas tasas de ganancia en ese sector y a proteger su endeudamiento en dólares, aunque esto signifique sacrificar las posibilidades de reactivar el agro y dinamizar la industria.

El debate no deja de tener connotaciones de diálogo de sordos, pues por una parte, los críticos de la política económica gubernamental, sin excepciones, aceptan la necesidad de mantener sanos los índices macroeconómicos ya citados, pero muy poco dicen acerca de cómo y hasta dónde debe flexibilizarse la presente política para que deje de ser un obstáculo a la reactivación productiva. ¿Cuál es una tasa de inflación "aceptable"? Si el Banco Central suspende la esterilización de dólares, ¿cuáles van a ser los efectos

de una revalorización del colón, tanto para los agro-exportadores como para la competitividad de nuestra exportación industrial al mercado común centroamericano? Y, aún más importante, ¿con qué política macroeconómica sustituimos a la actual? Por otra parte, los personeros gubernamentales se cierran en proclamar el “éxito” de su gestión sobre la base de una ortodoxia económica que no deja de ser cuestionable o sospechosa, aunque crecientemente aceptan la existencia de una crisis en la economía, dando origen así a una dualidad muy peligrosa: a nivel de discurso se acepta la necesidad de cambios, pero la práctica gubernamental no se modifica; a nivel de las declaraciones públicas se proclama el éxito del modelo, pero se reconoce que hay dificultades, sin establecer una conexión entre las dos partes del discurso oficial.

La falta de alternativas concretas por parte de los críticos y opositores, o al menos la ausencia de un claro planteamiento alternativo, pero sobre todo, las dualidades e inconsistencias del discurso y práctica gubernamental, tienen un efecto fundamental: erosionan la legitimidad y la confianza en la conducción de la economía y crean un clima adverso a la reactivación; véanse si no las declaraciones crecientemente críticas de la cúpula empresarial al referirse al estado de la economía.

Para complicar aún más la situación, la presencia de expectativas traicionadas genera la tendencia a buscar

culpables y demonizarlos, así como también una reacción defensiva en el campo gubernamental; esto es algo difícil de evitar y embrolla el análisis del problema; si a lo anterior se añade la inexistencia de canales de encuentro de las diversas posiciones, podremos entender por qué se ha hecho tan poco para iniciar un debate concreto sobre los urgentes problemas del quehacer económico tales como el combate a la pobreza, los márgenes de flexibilización de la política monetaria del país, la incentivación de las áreas productivas y el tipo de incentivos a aplicar.

En este ensayo se pretende desarrollar una hipótesis central que consiste en afirmar que para entender a cabalidad la problemática de la economía salvadoreña y para definir sus posibles caminos de solución, hay que enfrentar el problema político que tiene a su base y que la problemática económica actual, en gran medida, surge de los desarrollos que la política ha tenido en los últimos años; en otras palabras, antes que abordar las cuestiones técnicas, tenemos que enfrentar la naturaleza política del fenómeno económico que vivimos. Desde una perspectiva alternativa a la conducción económica gubernamental, la hipótesis podría formularse de la siguiente manera: no basta la crítica al modelo económico oficial, es necesario pasar a la crítica de las correlaciones de fuerzas que lo sustentan; y no basta con planear una política económica alternativa, hay que concretar una forma alternativa de conducción política de la nación. Parafraseando la ya co-

nocida frase de Marx que señalaba la insuficiencia del análisis teórico y hacía un llamado a la acción al proponer sustituir las armas de la crítica por la crítica de las armas, con mayor modestia lo que proponemos no es sustituir, sino complementar una crítica económica del

modelo, con una crítica política del mismo; en otras palabras, transitar de la crítica del modelo económico a la crítica del poder y viceversa; en definitiva, tratar de hacer economía política.

II.- EL ENFOQUE.

El presente ensayo intenta aplicar a la realidad económica una perspectiva de análisis político, con conciencia de su estructural limitación, pero con el objeto de aportar elementos para entender mejor la problemática actual y contribuir a trazar con más claridad los caminos de su superación. No se pretende desestimar o negar los análisis técnicos elaborados por los economistas profesionales, aportes absolutamente necesarios para enfrentar el problema; lo que el autor busca presentar en las siguientes páginas es un análisis del problema económico desde la perspectiva del análisis político y trata de explicitar las determinantes propiamente políticas del mismo. Se reivindica el supuesto epistemológico de las ciencias sociales clásicas de que un buen análisis económico, para ser tal, debe serlo de economía política, y que una política que no se asiente en un sólido análisis económico no es una política confiable.

Desgraciadamente, en las ciencias sociales, la especialización de sus diversas disciplinas, no sólo lleva a la elaboración de conceptos, métodos y técnicas especí-

ficas para cada una de sus ramas, sino que este proceso, por demás necesario, queda contaminado con una ideología particularista que pretende reducir la totalidad social al campo, métodos y técnicas de la disciplina; se trata de una abusiva compartamentalización de lo social, mediante la cual los economistas analizan y prescriben desde la economía, los politólogos hacen lo mismo desde su disciplina, y los juristas siguen honrando su vieja tradición de pensar y actuar, como si la sociedad se agotara en la normatividad jurídica y que es ésta quien le dicta términos a la realidad y no viceversa. Se trata no sólo de un problema de comunicación de las diversas perspectivas sobre la realidad, sino de pretender reducir la totalidad a una de sus vertientes analíticas. Muchos errores en el análisis de la sociedad provienen de este limitado y limitante enfoque; incluso lo hemos catalogado con su propio nombre: economicismo, politicismo, sociologismo, etc.

Todo lo anterior alude a la necesidad de un enfoque que rescate el conjunto de lo social, el cual, en definitiva no se define, ni por lo económico, ni por lo político, o lo geo-

nocida frase de Marx que señalaba la insuficiencia del análisis teórico y hacía un llamado a la acción al proponer sustituir las armas de la crítica por la crítica de las armas, con mayor modestia lo que proponemos no es sustituir, sino complementar una crítica económica del

modelo, con una crítica política del mismo; en otras palabras, transitar de la crítica del modelo económico a la crítica del poder y viceversa; en definitiva, tratar de hacer economía política.

II.- EL ENFOQUE.

El presente ensayo intenta aplicar a la realidad económica una perspectiva de análisis político, con conciencia de su estructural limitación, pero con el objeto de aportar elementos para entender mejor la problemática actual y contribuir a trazar con más claridad los caminos de su superación. No se pretende desestimar o negar los análisis técnicos elaborados por los economistas profesionales, aportes absolutamente necesarios para enfrentar el problema; lo que el autor busca presentar en las siguientes páginas es un análisis del problema económico desde la perspectiva del análisis político y trata de explicitar las determinantes propiamente políticas del mismo. Se reivindica el supuesto epistemológico de las ciencias sociales clásicas de que un buen análisis económico, para ser tal, debe serlo de economía política, y que una política que no se asiente en un sólido análisis económico no es una política confiable.

Desgraciadamente, en las ciencias sociales, la especialización de sus diversas disciplinas, no sólo lleva a la elaboración de conceptos, métodos y técnicas especí-

ficas para cada una de sus ramas, sino que este proceso, por demás necesario, queda contaminado con una ideología particularista que pretende reducir la totalidad social al campo, métodos y técnicas de la disciplina; se trata de una abusiva compartamentalización de lo social, mediante la cual los economistas analizan y prescriben desde la economía, los politólogos hacen lo mismo desde su disciplina, y los juristas siguen honrando su vieja tradición de pensar y actuar, como si la sociedad se agotara en la normatividad jurídica y que es ésta quien le dicta términos a la realidad y no viceversa. Se trata no sólo de un problema de comunicación de las diversas perspectivas sobre la realidad, sino de pretender reducir la totalidad a una de sus vertientes analíticas. Muchos errores en el análisis de la sociedad provienen de este limitado y limitante enfoque; incluso lo hemos catalogado con su propio nombre: economicismo, politicismo, sociologismo, etc.

Todo lo anterior alude a la necesidad de un enfoque que rescate el conjunto de lo social, el cual, en definitiva no se define, ni por lo económico, ni por lo político, o lo geo-

gráfico, sino por ser una totalidad que engloba todas estas dimensiones y que, únicamente para efectos del análisis, las admite y necesita como una diversidad de puntos de entrada (entry points) para su cabal entendimiento, pero con la condición que no pretendan agotarla desde su disciplina particular. En otras palabras, estamos reivindicando el irónico dicho que más de una vez hemos utilizado o escuchado que: “para la humanidad, la economía es demasiado importante, como para dejarla en manos de los economistas” y de igual manera esto se aplica a la política (en este caso con pertinencia para los politólogos, pero aún más para los políticos profesionales) e incluso lo hemos escuchado aplicado a la teología. Curiosamente, la expresión no se utiliza para las ciencias de la naturaleza o las disciplinas científicas que no pertenecen directamente al campo de las ciencias sociales, en gran medida porque estas tienden a abstenerse de hacer ese salto mortal desde la disciplina particular a la explicación de la totalidad social. Intentar, pues, una perspectiva política de lo que pasa por ser un problema económico y que es realmente un problema de lo social, no sólo es epistemológicamente válido, sino salvable y hasta obligatorio.

Es ubicarse en la perspectiva, a la que adhiere el autor, de que las ciencias sociales no habitan en un hotel (conjunto de compartimentos estancos), sino en el mercado local, donde cada disciplina adquiere su “puesto” pero le es imposible evadir el ambiente común. A más

de alguno, este enfoque le sonará muy clásico (o romántico), claramente *démodé* y poco consonante con los cánones de la post-modernidad, y creo adivinar ya la leve sonrisa irónica que aflora en su mente; sin embargo, cuando se constata la pobreza teórica y la esterilidad propositiva de una buena parte de los estudios “especializados y para especialistas” que la academia post-moderna produce, pero, sobre todo, cuando se registra el enorme daño ocasionado en no pocas sociedades por la implantación de soluciones dictadas por la lógica de una particular disciplina sin tomar en cuenta sus efectos en la totalidad social, es refrescante y sano volver a concepciones más sustantivas que técnicas, más globalizantes y menos particularistas, más imbuidas de un sano humanismo y menos confiadas de la asepsia científica, de tal manera que podamos seguir sosteniendo que el quehacer científico tiene sentido y relevancia para el desarrollo de la sociedad, y no únicamente para el deleite intelectual de los académicos, y que el trabajo intelectual es una expresión del amor por los demás y no un simple ejercicio de cifras. Por supuesto, que los peligros de toda concepción totalizante u holística siempre están presentes² y las advertencias de los post-modernos deben ser tomadas en cuenta y críticamente asumidas, pero esto no quiere decir que debemos renunciar a la fertilización horizontal de las diversas disciplinas de la ciencia de la sociedad y a la relevancia social de lo que analizamos.

² Ver Popper K. R., 1957, *Especialmente a partir de la pág. 55*

III-. EL PROBLEMA ACTUAL.

El último cuarto del siglo XX ha sido para la sociedad salvadoreña un período de profundos cambios; incluso podría argumentarse que estos 25 años constituyen uno de los más significativos períodos de la historia nacional, comparable en términos de la envergadura de las transformaciones con la independencia y la reforma liberal. En ese lapso relativamente corto cambios estructurales que se venían gestando han cristalizado, como es la transición de una sociedad rural a una dominada por patrones urbanos en lo demográfico, económico y social; el período ha sido testigo de la mayor migración de nuestra población de la que se tenga noticia, de tal manera que hoy es imposible entender la economía salvadoreña si no se toma en cuenta a la población expatriada, así como crecientemente es imposible dar cuenta de la dinámica social y cultural si no se toma en cuenta este elemento. A nivel político presentamos la crisis del régimen autoritario militar, vigente por más de medio siglo, que desemboca en la década de guerra civil y que culmina en el proceso de negociaciones de paz que inauguran la transición del autoritarismo al régimen democrático; la burguesía deja a un lado el patrón de comportamiento político de regir a través de los militares y funda su propio partido, el cual, en menos de 10 años triunfa en las elecciones presidenciales, introduce un programa de importantes reformas económicas y se ha mantenido en el gobierno por más de un decenio.

De estos cambios hay que destacar dos que, si bien carecen de conexión causal, se producen coetáneamente y han sido determinantes para definir el panorama político y económico de la década pasada y continúan siendo ejes de la dinámica social en la actualidad: se trata, por un lado, de la reforma de la economía emprendida por el gobierno de ARENA que accede al poder en 1989 y, por el otro, de la transición democrática que se inaugura a principios de 1992 al firmarse los Acuerdos de Paz.

El triunfo del partido ARENA en las elecciones presidenciales de 1989, significa un momento de quiebre en la conducción económica de nuestro país; no sólo porque, por primera vez, desde la crisis de 1930, los empresarios asumían directamente las riendas del estado, sino porque lo hacían con una propuesta que claramente significaba un punto de partida diferente. El programa del nuevo gobierno implicaba un claro deslinde con el pasado: rechazaba el desarrollismo intervencionista, que desde el fin de la segunda guerra mundial había constituido la ortodoxia económica, y asumía un claro planteamiento de inspiración neo-liberal que abogaba por la liberalización arancelaria, la apertura a la inversión extranjera, la reducción del papel del estado de la economía, y un papel más protagónico de los empresarios; sintomáticamente, la explicitación más clara de este nuevo planteamiento no se encuentra en el

documento partidario, sino en la propuesta del tanque de pensamiento de la empresa privada, FUSADES, de esa misma época y que se convirtió en la verdadera guía programática del nuevo gobierno³.

La nueva estrategia de desarrollo económico se concebía como una modificación de los ejes de acumulación que habían caracterizado a nuestra economía; efectivamente, se abandonaba la agro-exportación (añil, café, algodón y azúcar) que había sido la columna del desarrollo desde el nacimiento de la nación, para ser sustituida por un doble eje: las exportaciones no tradicionales y la inversión extranjera directa. La nueva propuesta aprovechaba el cambio rural-urbano que se estaba produciendo y lo que en definitiva planteaba era una nueva forma de incorporación al mercado mundial, esta vez, apostando por una internacionalización total de nuestra economía y no a la semi-integración que había caracterizado el modelo agro-exportador. Era en esta perspectiva de plena internacionalización que adquirirían sentido la desgravación arancelaria, las facilidades a la inversión extranjera, la reducción del estado, la flexibilización laboral, y todo el conjunto de medidas y políticas que desde FUSADES se proponían.

Los tres gobiernos de ARENA se han guiado y han seguido las líneas fundamentales de este diseño; incluso el segundo gobierno trató de radicalizarlo, proponiendo una apertura total de la economía de tal manera

que el país se convirtiera en "una gran zona franca" y dolarizar la economía. Ahora bien, si de parte de los personeros gubernamentales y del partido no ha habido ninguna revisión seria de este esquema, la realidad se ha encargado de hacerlo, pues si algo está claro a lo largo de la década es que la inversión extranjera no ha fluido al país en cantidades considerables, y que las exportaciones no han alcanzado un volumen y expansión que permitan convertirlas en los ejes del crecimiento económico.

El comportamiento de las exportaciones a lo largo de todos estos años no muestra una tendencia sustantiva a crecer; si ponemos a un lado las exportaciones de maquilas o si incluimos únicamente su valor neto de exportación -que propiamente hablando no deben ser consideradas como producción industrial sino como un servicio, dado que su papel es únicamente añadir trabajo humano a los productos ya elaborados que recibe del exterior- tendremos que en la última década el crecimiento de las exportaciones es muy similar al de las anteriores, e incluso es inferior al de algunas de ellas; en otras palabras, no vemos por ningún lado que se concrete el papel de eje dinamizador que el modelo le confiere a las nuevas exportaciones.

Si bien la expectativa del nuevo modelo respecto a las exportaciones nunca se materializó, debemos registrar otro *boom* exportador que el país estaba viviendo desde la década anterior: se trata de la exportación

³ La propuesta programática presentada por ARENA para esa elección es el documento "Plataforma política. Hacia el rescate nacional" (Partido Arena, 1988); y el planteamiento de FUSADES es el documento "Perspectivas de un nuevo modelo económico para El Salvador" (Harberger y Wisecover, 1990).

de fuerza de trabajo⁴. Empujados por la situación de guerra y la falta de oportunidades de empleo en el país, cerca de un cuarto de la población ha emigrado hacia países del norte. Este flujo masivo de salvadoreños se convierte a lo largo del último cuarto de siglo, a través de remesas, viajes y el traslado de patrones de consumo, en un elemento crecientemente determinante para funcionamiento de nuestra economía y sociedad; sin embargo, ni el modelo gubernamental, ni ninguno otro alternativo lo incorporan en su diseño⁵. Quizás la prueba más contundente de lo que estamos afirmando, es que nuestras empresas, con contadas excepciones, se han mostrado incapaces de aprovechar el mercado de exportación, que significan cerca de dos millones de salvadoreños sólo en los Estados Unidos; no es sino muy recientemente que se ha empezado a hablar de integrar a los emigrantes al desarrollo nacional. Las consecuencias de este nuevo factor las veremos más claramente al analizar el segundo eje de acumulación propuesto por el modelo del gobierno de ARENA.

Esta situación es claramente expuesta por el economista Roberto Rivera Campos en un reciente estudio (Rivera C.2000. pp 87-95), en el que muestra que si bien el valor en dólares de las exportaciones creció en la década pasada, esto no es significativo, pues durante los años ochenta habían sufrido un serio retroceso; y agrega: "De 1990 a 1996, las exportaciones, excluyendo maquila, bajaron del 12,2% del PIB a 9,9% en una tendencia de disminución continua y subieron lige-

ramente hasta el 10,4% en 1998. Ya en 1992 las exportaciones constituían el 10,4% del PIB y desde entonces no han recuperado una posición más importante dentro del producto. Este hecho muestra con claridad que el crecimiento liderado por las exportaciones, promovido a finales de la década pasada como reacción al derrumbe de las exportaciones en aquella década, lejos de recuperar la importancia de las exportaciones para la economía, ha conducido, por el contrario, a un mayor deterioro de ellas" (ibid. p.89). Creo que es discutible que el intento de incentivar las exportaciones fuera una "reacción" al deterioro de las mismas; planteado de esa manera, el resultado obtenido (o la ausencia de resultados) simplemente significaría que el gobierno no tuvo éxito en uno de sus propósitos. Sin embargo, creo que el fracaso del impulso exportador es más grave, pues de lo que se trata es de que uno de los dos pilares en los que se asienta el nuevo modelo impulsado por ARENA, simplemente no ha funcionado; y esto debería llevar, lógicamente a una seria revisión del modelo.

Para quienes crean en el destino y en venganzas históricas, aquí tienen un buen ejemplo: el impulso exportador realmente fue ahogado no sólo por la falta de una política seria y sostenida que le diera base real, sino y quizás principalmente, por el acelerado crecimiento de la demanda en el mercado interno que se produce al final de la guerra; esto ofrecía a los empresarios una oportunidad inmediata de obtener ganancias,

⁴ La expulsión de fuerza de trabajo ha sido una característica histórica de nuestra economía desde la postguerra cuando se agotan las posibilidades de frontera interna; sin embargo el fenómeno se producía como válvula de escape a la presión demográfico-social; es a partir de los años ochenta y cuando el flujo migratorio se orienta masivamente hacia los EE.UU. que éste ya no es sólo escape de una dura realidad, sino empieza a ser, a través de las remesas, un creciente elemento en la realidad económica del país.

⁵ Propiamente hablando, la política monetaria inaugurado por el Presidente Cristiani, en cierto sentido incorporó este fenómeno, pues logró canalizar el flujo de divisas provenientes de los inmigrantes al sistema bancario privatizado, liquidando el llamado "mercado negro" que había florecido en años anteriores.

sin asumir los riesgos y problemas de abrirse al mercado externo. Pero lo que fue determinante para esta expansión de la demanda fue el flujo de divisas que, precisamente, eran enviadas por los inmigrantes que habían tenido que salir del país por falta de oportunidades económicas.

De igual manera, el análisis de la inversión extranjera directa arroja un comportamiento similar al de las exportaciones no tradicionales. El argumento que se utilizaba al decir que una vez superado el estado de guerra el país se convertiría en un poderoso imán para

atraer inversión directa extranjera, dada su cercanía a los Estados Unidos, la laboriosidad de los salvadoreños, y las bajas remuneraciones a los trabajadores, no pasaba de ser una expresión de buenos deseos que en la práctica no se ha visto realizada. Como puede apreciarse en el cuadro siguiente, la inversión extranjera directa no ha hecho ninguna contribución sustancial a la formación de capital en el periodo, y el brusco aumento que se registra en los dos últimos años se debe a la compra de empresas de servicios públicos privatizadas; si los datos se comparan con lo acontecido en Costa Rica, se podrá apreciar la sustancial diferencia.

CUADRO NO. 1
FLUJOS DE INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA
EL SALVADOR Y COSTA RICA.

Millones de dólares y % de formación de capital fijo
1985 - 1999

PAIS	1985-1995 (Promedio anual)		1996		1997		1998		1999	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
El Salvador	1,7	2,0	-0,5	-0,3	1,1	0,6	87,2	44,0	23,1	—
Costa Rica	17,1	14,1	42,7	26,4	48,3	25,8	55,9	24,4	45,0	—

Fuente: *World Investment Report 2000*. United Nations Conference on trade and development.

Lo que hemos tenido es un fenómeno que si bien comparte características con la inversión extranjera directa, tiene una naturaleza completamente diferente; se trata de las remesas de los salvadoreños en el exterior, que se

han ido convirtiendo en la principal fuente de divisas extranjeras, aportan arriba del 10% del producto interno bruto⁶, y en el más importante flujo monetario orientado a estimular el consumo doméstico, principalmente de

⁶ Ver el tratamiento de este tema en el estudio del World Bank, 1996, Pp14-23

bienes no transables. Efectivamente, el país tiene dólares, algunos dirían que demasiados, y en ese sentido no padece el estrangulamiento de divisas que suelen sufrir las economías subdesarrolladas; pero estos dólares no estimulan la inversión sino el consumo.

Son múltiples las razones que explican esta situación y todas ellas eran predecibles antes de proponer el modelo. Veamos las principales: primero porque la confianza en el país como lugar de inversión no se crea ni automática ni rápidamente; después de superada la guerra, era de esperarse que los potenciales inversionistas extranjeros, se tomarían un tiempo más que prudencial antes de arriesgar su dinero en un país, del que, por muchos años, lo único que han leído en los periódicos son informaciones de tortura, destrucción y muerte. En segundo lugar, los proponentes del modelo no tomaron en cuenta que el gran aumento de la inversión extranjera directa, que ciertamente es una de las características de la economía mundial contemporánea, tiene una dirección que no es norte-sur, sino norte-norte, de tal manera que países como el nuestro, no sólo ubicados en el sur, sino además, pequeños, tienden a quedar fuera de las rutas de flujo de capitales; además, el grueso de este tipo de exportación de capitales es de naturaleza especulativa y no productiva y El Salvador no era, en la década de los noventa, un buen lugar para especulaciones financieras. Un ter-

cer elemento a considerar es que, si bien nos tornamos en un país sin guerra, sustituimos esa triste notoriedad por otra no menos triste: la existencia de un agudo problema de delincuencia violenta; y es lógico pensar que un país en donde el secuestro es algo que ocurre a diario, no será muy atractivo para los inversionistas extranjeros. Finalmente, todas estas desventajas, reales pero no insolubles, no fueron contrarrestadas por una política gubernamental que al mismo tiempo que corrigiera las debilidades internas para atraer inversión (transportes, calificación de la fuerza de trabajo, transparencia en la adjudicación de derechos, etc..) se lanzara a una activa política de fomento integral de las exportaciones; a lo largo de estos años se ha hablado mucho de tenerla, pero el gobierno ha actuado como si la inversión extranjera fuese parte de la cooperación externa a la que el país tenía "derecho" como un premio por haber logrado la paz negociada.

En síntesis, lo que tenemos es una versión deformada del modelo: somos grandes exportadores, no de productos elaborados sino de fuerza de trabajo; hemos atraído millones de dólares, pero no de inversión extranjera, sino de remesas familiares. No hemos logrado globalizarnos, pero hemos adquirido el mal holandés y nos hemos transformado en maquiladores.

IV.- EL PROBLEMA A LA BASE: SOLUCION PARCIAL.

Una de las dificultades más persistentes a lo largo de nuestra historia, es la renuencia de los sectores dominantes a aceptar la realidad de la pobreza y la exclusión como problemas sociales en sí mismos; esta "ceguera social" tiene una base material muy concreta, pues en la medida que la economía agro-exportadora se asentaba en una gran masa de campesinos, cuya disponibilidad durante ciertos meses era necesaria para la recolección de los cultivos estacionarios, su pobreza y exclusión política era una necesidad para el funcionamiento y la rentabilidad del sistema. Por ello se recurría a la naturalización de la pobreza ("Dios así los ha creado"), a su idealización ("los campesinos viven felices en medio de la naturaleza") y cuando esto ya no era suficiente y la realidad del descontento campesino se volvía innegable, se explicaba como obra de la conspiración internacional comunista que los envenenaba con ideas exóticas. Asumiendo de esta manera la problemática social, los sectores dominantes podían justificar la exclusión política, dado que ésta o se consideraba natural para los campesinos o la aceptaban sumisamente; era cuestión de necesidad para mantener la estabilidad y el "sistema democrático" impidiendo que fuerzas alternativas asumieran el gobierno.

Hay un viejo dicho que afirma que la letra a sangre entra; si bien sostenerlo como divisa pedagógica no

deja de ser un anacronismo inaceptable, a nivel macro-social, pareciera que hay grandes letras que sólo a sangre pueden entrar en la conciencia colectiva de determinados sectores o de toda una nación. El caso de El Salvador es un buen ejemplo, pues, no es sino hasta que las exclusiones políticas, sociales y económicas se exacerbaban y llevaron al país a la guerra civil, que los sectores dominantes empezaron a reconsiderar su visión sobre temas como la democracia, la pobreza y la exclusión social, y a asumir una visión diferente sobre los mismos.

El discurso oficial del presidente Cristiani al firmar los acuerdos de paz en Chapultepec, México, constituye la consagración oficial de este cambio; pues allí el mandatario salvadoreño expresó con total claridad que la guerra civil que se estaba superando en ese acto, no podía explicarse en base a la casualidad que usualmente era invocada por los sectores dominantes, sino que debía ser entendida a partir de un largo proceso histórico de exclusiones políticas, económicas y sociales; en consecuencia, caracteriza a los Acuerdos de Paz no como un instrumento de restauración de la paz perdida, sino como acto fundacional de una nueva forma de convivencia en la sociedad salvadoreña:

"En realidad, entendemos que lo que ahora comienza a ocurrir en El Salvador no es el restablecimiento de

una paz existente, sino la inauguración de una paz auténtica fundada en la concepción del país como totalidad sin exclusión de ninguna índole. Nos quedaríamos injustamente cortos si viéramos sólo hacia el pasado inmediato para medir la magnitud de lo que ocurre en El Salvador. De un tiempo a esta parte, la crisis en la que se vio envuelta la nación salvadoreña, en el último decenio, no surgió de la nada ni fue producto de voluntades aisladas. Esta crisis tan dolorosa y trágica tiene antiguas y profundas raíces sociales, políticas, económicas y culturales". (Cristiani, 1992, p.165).

No hay duda de que la brutalidad y destrucción propias de toda guerra y especialmente de las guerras civiles, hace reflexionar a cualquiera y en ese sentido; sobre todo en los años finales del conflicto, se fue produciendo un movimiento, en el que si bien una minoría se mantuvo radicalizada en sus posiciones ideológicas, la mayoría, en ambos campos, se movió a la búsqueda de posiciones menos polares, especialmente cuando se constató que ya no era posible un aplastamiento militar del contrario. Adicionalmente, los nuevos sectores empresariales, menos vinculados a la tenencia de la tierra, suscribían el nuevo modelo de desarrollo económico. Para éste era absolutamente necesario terminar con el conflicto armado, pues la imposibilidad del funcionamiento de la economía agro-exportadora dependía de la intensidad que el conflicto armado hubiera adquirido; pero la introducción de la

inversión extranjera y el desarrollo de nuevas exportaciones en forma masiva dependían de la no-existencia de un conflicto armado interno.

La imposibilidad de ganar la guerra y de lograr el crecimiento económico con guerra, el fin de la guerra fría, los esfuerzos de muchas organizaciones de la sociedad civil, así como las duras y penosas lecciones personales y colectivas que 12 años de guerra civil dejaban en la conciencia de prácticamente todos los salvadoreños, son los factores que explican este importante cambio en la óptica colectiva. Se puede decir que en el momento privilegiado de Chapultepec, se logra, por primera vez en nuestra historia contemporánea y aun cuando sea desde el punto de vista negativo, una visión común de sociedad, un diagnóstico estructural compartido por todos.

Naturalmente, este acuerdo de diagnóstico implicaba un *quid pro quo* por parte de la insurgencia armada y éste era la aceptación del sistema capitalista como forma básica de operación de la sociedad, y horizonte de su acción, al menos por un futuro no tan inmediato. Esto deja a ambas partes enfrentadas a una contradicción interna o, al menos a su propia ambigüedad: la burguesía, habiendo reconocido –y por lo tanto legitimado- la existencia de la problemática de la desigualdad social, pero con una carencia cada vez más evidente de voluntad política y de proyecto para resolverla, se vio sometida a la consiguiente deslegitimación y

desgaste de su ejercicio de gobierno; y las fuerzas revolucionarias se enfrentaban al dilema –aún no resuelto- de seguir considerándose socialistas revolucionarios, al mismo tiempo que aceptaban incorporarse al marco de la legalidad y de la legitimidad del capitalismo. En este sentido, tanto las presentes divisiones y pugnas al interior del FMLN, como los conflictos internos de ARENA, tienen una directa relación con la aceptación y activa participación de ambos en los acuerdos de paz.

El dilema que plantean los Acuerdos de Paz es precisamente éste: a nivel de diagnóstico económico-social hay reconocimiento por ambas partes de realidades estructurales, pero su modificación no puede traducirse en políticas ni en prácticas concretas debido a que ambos carecen de los instrumentos para hacerlo; en el caso del gobierno porque simplemente su horizonte ideológico y su instrumental político no le permiten abordar a fondo el problema, y en el caso de la guerrilla porque frente al problema tiene – al menos a nivel teórico-ideológico – una solución que no pasa por el marco estructural que ha aceptado.

Ambas partes pudieron lograr acuerdo a nivel de formulaciones y tenían capacidad de implementación práctica respecto a la otra causa del conflicto, la exclusión política. Es precisamente en este campo en el que los Acuerdos de Paz presentan su mayor originalidad y aliento transformador, de tal manera que el Secretario

General de Naciones Unidas llegó a calificarlos de “revolución negociada” dada su trascendencia para la vida política de El Salvador. El discurso del presidente Cristiani que hemos citado fue la primera muestra de lo que estamos señalando: aborda específicamente la connotación política del problema, mientras que se circunscribe a un enunciado de tipo general y vago de la problemática socio-económica:

“En el pasado, una de las perniciosas vallas de nuestro esquema de vida nacional fue la inexistencia o insuficiencia de los espacios y mecanismos necesarios para permitir el desenvolvimiento natural de los distintos proyectos políticos derivados de la libertad de pensamiento y acción. En síntesis, la ausencia de un verdadero esquema democrático de vida. La crisis profunda hizo surgir la posibilidad real de la democracia en nuestro país... (Cristiani, 1992, p.165)”.

Si analizamos el detalle de los Acuerdos de Paz, un libro de bolsillo de unas 100 páginas, nos encontramos que no menos del 90% de su texto se refiere, directa o indirectamente, a la temática de la democratización. Esta concentración en una de las dos causas del conflicto es sintomática de lo que expresamos en párrafos anteriores, pero también aparece como una peculiaridad propia de las transiciones democráticas que se producen a partir de conflictos armados negociados. La lógica de esto es clara: para finalizar la guerra civil, es indispensable que las partes en conflicto se

den las garantías necesarias, tanto de que la deposición de sus armas no será seguida de la eliminación física de los mismos por parte de sus oponentes militares, como de que la aceptación, por parte de la insurgencia, de operar en el espacio de la legalidad no es una simple maniobra para tomar el poder por medios violentos; frente a este dilema, o se establece una forma de co-gobierno (power sharing) entre las partes en conflicto o se recurre al único sistema que puede ofrecer a ambas partes un mínimo de garantías de sobrevivencia y funcionalidad: el régimen democrático. En la práctica ambos esquemas tienden a presentarse mezclados, dado que no es posible lograr una negociación de paz que no conlleve una cierta medida de elementos *consociacionales* dictados por la negociación⁷.

De allí que, más allá de la finalización del conflicto armado, los Acuerdos de Paz plantean, en primer lugar, las tareas de desmilitarizar a la sociedad: por una parte redefiniendo el papel de la Fuerza Armada a nivel constitucional, retirándola del ejercicio del gobierno, reduciéndola y privándola del control de la seguridad interna; y, por la otra, despojando a la guerrilla de su carácter de fuerza militar y convirtiéndola en partido político legalizado. En segundo lugar, enfrentan la tarea de importantes reformas e innovaciones al sistema político para garantizar el ejercicio de la democracia:

reformas electorales, reforma al sistema judicial, instituciones cautelares de los derechos humanos.

En todo este conjunto de arreglos y acuerdos, la exclusión económica y social como causalidad del conflicto queda en suspenso. Pudiera afirmarse que la lógica que guió la negociación aceptaba que era preferible posponer este tema y esperar que la instauración de los mecanismos democráticos estableciera los caminos para su solución y no enfrentar esta problemática en la mesa de negociaciones. No se puede negar que los Acuerdos de Paz contemplan provisiones que se refieren a lo económico, pero ellas están directamente vinculadas al objetivo inmediato de finalizar la guerra, tales como indemnizaciones a los desmovilizados, compensaciones a las víctimas de guerra, programas de reinserción, etc.; sin embargo en lo que se refiere al problema estructural de la desigualdad social, los Acuerdos de Paz se limitan sea a señalar algunas medidas muy puntuales (presentar una ley de protección al consumidor, dar asistencia técnica y crediticia a los micro, pequeños y medianos empresarios, transferir las tierras que excedan el límite de tenencia establecido por la Constitución, aprobar un código agrario y humanizar las privatizaciones), o a remitir al futuro el tratamiento del problema mediante la creación del "Foro para la Concertación Económica y Social"⁸.

⁷ El término *consociacionismo* ha sido introducido por el cientista político holandés, Arend Lipjhart, para caracterizar los casos de sociedades con profundos quiebres (*clivages*), en las que la aplicación del principio democrático de gobierno de la mayoría o no es posible o sólo llevaría a profundizar el conflicto y, por lo tanto, para lograr estabilidad es necesario un arreglo de gobierno definido por la elite (*elite cartel*), con independencia de la fuerza numérica de los votos. (Ver: Lipjhart, Arend, 1977). Colombia con el Frente Nacional (1958-74) es un buen ejemplo de este tipo de arreglos. En nuestra negociación de paz la presencia de elementos consociacionales no es determinante, pero sí importante en algunas áreas, como la constitución de la Policía Nacional Civil con cuotas para los ex-guerrilleros y ex-policías nacionales de 20% cada uno.

⁸ Los principales temas tratados en este campo, se detallan, primero, en el acuerdo de Nueva York del 25 de Septiembre de 1991, que más bien es una agenda de puntos a tratar en este campo y, posteriormente fueron desarrollados en el acuerdo final de Chapultepec, capítulo V (Naciones Unidas, 1993, Pgs 39-40 y 80-89).

La suerte que corrió este Foro viene a comprobar lo que estamos planteando en cuanto a que los Acuerdos de Paz son una solución parcial y limitada a la problemática que originó la guerra, y que esa parcialidad o limitación está determinada no sólo por la correlación de fuerzas existentes al fin del conflicto armado, sino también por las limitaciones ideológicas de ambas partes que antes apuntamos. El texto de los acuerdos no es muy explícito respecto a la forma de constituirlo, a los plazos para que entre en funcionamiento y a las atribuciones y temáticas que va a desarrollar; a esta ambigüedad se unieron las dificultades para constituirlo, de tal manera que empezó a funcionar con bastante retraso. Finalmente, el poco tiempo en que tuvo existencia, sirvió para mostrar con claridad que de parte del gobierno no había mayor interés en hacerlo funcionar y que las organizaciones de empresarios y trabajadores no entendían su naturaleza y que simplemente lo vieron como una instancia para resolver conflictos laborales puntuales.

Podemos, pues concluir, señalando que la solución política negociada que se logra en El Salvador, asu-

me una clara concepción de la doble causalidad del conflicto armado, pero proporciona un tratamiento muy desigual a cada una de ellas. Por el lado de la causalidad política, los Acuerdos de Paz definen al sistema democrático como punto de partida y meta estratégica a lograr; establecen un método para enfrentar el problema político inmediato y trazar el camino de solución: la negociación entre las partes en conflicto que conduce a un acuerdo concertado; y traducen todo esto en un conjunto de medidas detalladas, precisas y calendarizadas. Por el contrario, el tratamiento de la causalidad económico-social es muy diferente: no existe una definición compartida sobre la meta estratégica a lograr, es decir, cuál sería la matriz orientadora del desarrollo económico; los acuerdos en esta temática no pasan de tener un carácter coyuntural, pues se circunscriben a los efectos económicos directamente vinculados a la guerra y si bien indican un método para enfrentar esta problemática, la concertación a través del Foro de Concertación, el instrumento está pobremente diseñado, carece de objetivos precisos y en la práctica fracasó.

V.- LA CONTRADICCIÓN POLÍTICA ACTUAL.

Hoy, a 10 años de firmados los Acuerdos de Paz, y con una sociedad tan profundamente cambiada durante el último cuarto de siglo que a veces es difícil de reconocerla, es posible no sólo intentar un balance de lo que ha significado para El Salvador la conclusión negociada de la guerra, sino ver con mayor claridad los logros y debilidades que el proceso ha tenido.

La sociedad salvadoreña ha vivido -y probablemente continúa aún viviendo - un proceso de transición del autoritarismo a la democracia. En este lapso se ha logrado superar el militarismo, que por los sesenta años anteriores se había constituido en la característica más saliente del régimen político; la política salvadoreña ya no está controlada por la institución armada y se puede afirmar que ha incorporado una de las características definitorias de un régimen político democrático (Ver, Karl, 1990, pp.2). En segundo lugar, se ha logrado reducir drásticamente el nivel de violencia que el estado ejercía sobre los ciudadanos para mantener el acatamiento del sistema; las violaciones de los derechos humanos, especialmente por razones políticas, que antes constituían la carta de presentación del estado salvadoreño, han dejado de ser la forma de actuación ordinaria de las autoridades militares y policiales, y han sido eliminadas las exclusiones -legales y reales- que por razones ideológicas

se producían para el ejercicio de los derechos políticos. Finalmente, se han reformado importantes instituciones estatales para adecuarlas a la vida democrática (especialmente el sistema electoral y el órgano judicial), y se han creado nuevas instituciones para cautelar los derechos humanos.

Estos cambios significan una sustancial modificación del régimen político; probablemente los dos precedentes de similar envergadura que podemos encontrar a lo largo de nuestra historia patria son la gesta independentista al inicio del siglo pasado, y la reforma liberal a finales del mismo. Su magnitud contrasta con la pobreza de las transformaciones impulsadas a nivel de la estructura económica, tanto porque la negociación prácticamente puso entre paréntesis este aspecto, como porque las nuevas políticas económicas impulsadas en el período pretenden una transformación de la economía salvadoreña de signo contrario al que las reformas políticas estaban planteando. Efectivamente, si los cambios políticos están signados por la tendencia hacia la apertura y la incorporación de los ciudadanos, las reformas económicas tienen como característica, al menos en el corto y mediano plazo, la generación de concentración económica y diferenciación social.

La debilidad en el tratamiento de lo económico-social en el proceso de negociaciones es algo que hemos argumentando en este trabajo; sin embargo, estamos en presencia de un problema más complejo en la medida en que, independiente pero simultáneamente al proceso negociador y sus contenidos, se producía un proceso de cambios en la estructura socioeconómica (tránsito al predominio demográfico y económico de lo urbano), y una nueva política de reforma económica impulsada por el recién inaugurado gobierno conservador (políticas neo-liberales); efectivamente, las medidas de liberalización de la economía -que al igual que en muchos otros países del continente fueron implementadas en este período- tendieron a agudizar el fenómeno de la exclusión económico-social, en la medida en que hicieron recaer los costos de las reformas principalmente en los sectores más pobres. Enrique Iglesias así lo expresa: "la crisis puso de manifiesto nuevamente la estructura inequitativa de las sociedades latinoamericanas, toda vez que la mayor parte de los costos del ajuste recayeron en forma desproporcionada sobre los grupos de ingresos medianos y bajos, en tanto que el 5 por ciento más alto de la población mantuvo sus niveles de vida o los aumentó en algunos casos". (Iglesias, 1992, p.109).

La relación entre los cambios producidos al nivel político y los desatados al nivel económico se vuelve sumamente compleja en el caso salvadoreño, pues lo que tenemos es la interacción de 3 procesos de cambios;

coincidiendo en el tiempo, cada uno de ellos presenta su propia dinámica y no están sujetos a una lógica unificadora u organizadora: 1) el cambio estructural de una sociedad rural a una predominantemente urbana y de la agricultura a los servicios; 2) la política de reformas neo-liberales implementada a partir de 1989 por el gobierno de ARENA; 3) el proceso de transición democrática desatado a partir de los Acuerdos de Paz.

En una primera aproximación se podría decir que los diversos niveles de la formación social han sufrido profundas transformaciones en estas últimas décadas y que por lo tanto estaríamos en presencia de una sociedad que está rompiendo con su pasado y abriéndose a una nueva situación; en otras palabras, que El Salvador contemporáneo debe ser analizado bajo la perspectiva de la modernización. Probablemente esta evaluación pueda ser aceptable, siempre que se corrijan rumbos y las cosas salgan bien, en una perspectiva de largo plazo, es decir en 20 ó 30 años; pero en el corto y mediano plazo la situación es completamente diferente, ya que la relación entre los diversos niveles está caracterizada por la no-coincidencia e incluso la contradictoriedad entre el cambio político y el económico.

Como lo hemos venido argumentando, el cambio político tiene una fuente en los Acuerdos de Paz, que a la vez definiera su dirección. Precisamente, esta fuente dejó a un lado las modificaciones a la situación eco-

nómica, y si bien coetáneamente se producen cambios en los dos niveles, su fuente y orientación son diferentes: en el caso del cambio político estamos en presencia de una apertura democrática; en el caso del cambio económico éste es generado tanto por el acceso al gobierno de un partido conservador que pretende modificar la vida económica del país en base a pautas neo-liberales, como por un clima internacional que impulsa este tipo de modelo. En otras palabras, la relación entre ambos niveles está caracterizada por la desigualdad y por la diversidad.

Que la desigualdad en el tratamiento de ambos niveles ha sido una característica de nuestro quehacer como sociedad, no necesita de mayores argumentaciones; basta con añadir a lo ya dicho la observación sobre cómo en la primera mitad de la pasada década la agenda nacional estaba prácticamente ocupada por la temática del cambio político, y cómo en los últimos cuatro años esa agenda paulatinamente se ha ido modificando para dar creciente cabida a la problemática económica. En el primer período los salvadoreños adjudicamos la prioridad a la generación de un proceso de transición democrática que no deja de ser ejemplar, mientras la cuestión económica tendía a ser ubicada al nivel técnico y escapaba a una consideración na-

cional; han sido las crecientes dificultades de los sectores productivos, el deterioro de vida de importantes sectores medios, y en definitiva los vientos recesivos, los que han empujado la problemática económica a la centralidad que hoy ocupa en nuestras discusiones.

La contradictoriedad o, al menos, la no-complementariedad⁹ entre los dos procesos estriba en una doble característica de los mismos. En primer lugar se trata de su orientación. Al nivel político los cambios operados en estos últimos años claramente significan una apertura del sistema a la participación ciudadana; el hecho de que hayamos tenido más éxito en suprimir los obstáculos a la participación que en incentivar el desarrollo de la misma es tema de otra discusión, pero lo que no puede negarse es que el acceso a la información es hoy mayor que antes, que la facultad de criticar al poder establecido se ejerce con mayor libertad, que el sistema político presenta hoy un pluralismo más variado que en el período anterior, etc. Por el contrario, la mezcla de neo-liberalismo y patrimonialismo que ha caracterizado el manejo de la política económica por parte de los tres gobiernos de ARENA, tiende a generar todo lo contrario, pues no incentiva la participación ni la transparencia, sino la concentración de la riqueza y la exclusión.

⁹ No entramos aquí a la discusión de los teóricos del neo-liberalismo que establecen una relación de causalidad entre el modelo neo-liberal y la democracia, o al menos con la libertad como lo plantea Hayek; a nivel de modelo podrá argumentarse la relación, pero en la práctica social la implementación de las políticas neo-liberales presenta serios problemas a un desarrollo democrático, precisamente por las consecuencias sociales inmediatas que acarrearán. Una discusión de este tema se encuentra en el capítulo tercero, pp. 100 y sgts. de *Democracy and the market* de Adam Przeworski, 1991.

Si se revisan sus principales medidas de carácter económico, especialmente en el campo de las privatizaciones, se vuelve claro que, independientemente del discurso oficial, éstas han sido precedidas por una clara tendencia a repartir entre pocos, y estos pocos son los allegados al poder político. En una economía como la nuestra, de reducidas dimensiones, hay una tendencia "natural" a la creación de monopolios u oligopolios, y la política gubernamental en vez de combatirla pareciera convertirse en su aliado más fiel; nos da una indicación de la actitud oficial el hecho de que un tímido proyecto de Ley de Libre Competencia, presentado a inicios de la década pasada por la misma empresa privada, continúe engavetado en el Congreso a pesar de declaraciones periódicas sobre su necesidad.

El desarrollo de serias contradicciones y divisiones al interior del partido de gobierno, así como el retiro de importantes individuos y sectores empresariales, deben ser referidos a este mismo fenómeno; pues, no cabe la menor duda, que cuando Alfredo Cristiani logró la presidencia con más del 50% del voto popular, su partido, comandaba una hegemonía total sobre el empresariado, de tal manera que para éstos votar por ARENA era un ejercicio de sentido común. Sin embargo, el manejo que los gobiernos hacen de la distribución de beneficios económicos, especialmente con la privatización

de la banca y la consiguiente política monetaria del Banco Central en apoyo de este sector, generan una serie de contradicciones en sectores del empresariado que se perciben excluidos del reparto y plantean tanto conflictos al interior del partido como deserciones de sus filas. Esto ha tenido como consecuencia que en la actualidad el partido ARENA ya no puede más reclamar una representación del empresariado con hegemonía absoluta.

Esta tendencia tiende a acentuarse en la medida en que la economía entra en dificultades, pues al restringirse las oportunidades la tendencia es a eliminar a los menos poderosos (concentración) y a ampararse cada vez más en el Estado para sostener el nivel de ganancias (patrimonialismo). No es otra cosa lo que señala el periódico financiero de Londres, citando a un inversionista internacional, que resumía el problema de la inversión extranjera en El Salvador de la siguiente manera: "Tengo confianza en el futuro de El Salvador. Me gustaría mucho poder invertir más allí, pero francamente es muy difícil encontrar buenas oportunidades de inversión. Las únicas que se nos ofrecen son las que las 14 familias han descartado" (Londres, Financial Times, Septiembre 8, 2000).

El resultado de esta contradicción entre la dinámica económica y la política es doble, pues se expre-

sa tanto en incapacidad de asumir la situación creada por el mismo cambio, como en el desarrollo de claras tendencias de conspiración de la política contra la economía y viceversa.

La incipiente democratización que hemos desarrollado, comprende una serie de elementos, tales como la libertad de prensa, mayores espacios para vehicular demandas socio-económicas, restricciones a la capacidad represiva de la fuerza pública, etc; y son precisamente estos elementos los que hacen que los niveles de pobreza y desigualdad social se vuelvan más evidentes, abren espacios que facilitan los reclamos por la exclusión económica, y en definitiva contribuyen al clima de desencanto y frustración que crecientemente se observa en sectores de la población, tanto referido a sus posibilidades de avance material como a las bondades del proceso político. Si a lo anterior se añade que, en los últimos años, organizaciones financieras internacionales han "descubierto" el fenómeno de la pobreza e insisten en que los gobiernos de los países del tercer mundo deben atacarla, tendremos un cuadro parecido al

producido a fines de la década de los setenta cuando a la toma de consciencia sobre la ausencia de libertades civiles en nuestros países se sumó el descubrimiento de los derechos humanos por parte de la administración Carter; entonces la combinación fue explosiva y generó crisis políticas de grandes dimensiones, como la acaecida durante el gobierno del General Romero en El Salvador, que condujo al golpe de estado de 1979 y luego a la guerra civil, o la del régimen somocista en Nicaragua. Estamos, pues, abocándonos a una situación cuyo potencial desestabilizador es muy alto: el problema de la marginación socioeconómica es crecientemente empujado hacia el centro de la agenda nacional y el régimen carece de los instrumentos necesarios para resolverlo.

Por otro lado, en la medida en que la apertura política ha ido avanzando, crecientes cuotas de gobierno (municipal y legislativo) son ganadas por fuerzas políticas alternativas y la posibilidad de que éstas asuman la conducción del gobierno por la vía electoral se vuelve real. Los resultados de las elecciones a partir de 1994 muestran esta tendencia.

CUADRO No. 2

Distribución de votos por tendencias política

Elecciones Legislativas

1994 – 2000

AÑO	DERECHA*		CENTRO**		IZQUIERDA***		TOTAL
	No.	%	No.	%	No.	%	No.
1994	689.295	51,2	298.897	22,2	357.085	26,5	1,345.277
1997	531.244	47,5	218.618	19,5	369.709	33,0	1,117.269
2000	603.451	50,0	177.468	14,7	426.289	35,3	1,207.208

*Conformación de la tendencia de derecha:

1994: ARENA y PCN

1997: ARENA, PCN, PL y PLD

2000: ARENA, PCN, PLD y PAN

**Conformación de el Centro:

1994: PDC, MAC, MU y MSN

1997: PDC, CD, MU, MSN, PD y PRSC

2000: PDC, CDU y USC

***Conformación de la izquierda

1994: FMLN, CD y MNR

1997: FMLN.

2000: FMLN

FUENTE: Elaboración propia en base a datos oficiales del TSE.

Es lógico pensar que la lectura de estos datos tenderá a incrementar las preocupaciones de los empresarios, especialmente respecto a los posibles usos que un gobierno alternativo haría de los instrumentos de política económica. Las consecuencias que estos temores tienen respecto a las inversiones de largo plazo son

apreciables y, a un nivel inmediato, empujan a la creación de políticas económicas cuyo objetivo real es protegerse frente a una eventual toma del gobierno por parte de la izquierda y no precisamente el desarrollo del país; en definitiva se puede afirmar que los sectores dominantes están reproduciendo, a nivel económi-

co, lo que fue la lógica política del autoritarismo militar, que en nombre de la defensa de la democracia violaba todos sus principios. Un buen ejemplo de lo que estamos afirmando se encuentra en el resurgimiento de la discusión sobre la dolarización de la economía; después de las elecciones de marzo del 2000, personeros gubernamentales y empresariales replantean la necesidad de legalizar al dólar como moneda nacional, pasando por alto que 5 años atrás el primer intento de hacerlo resultó en una recesión y que en una economía como la nuestra no sólo es innecesario, sino que incrementaría las dificultades para su reactivación; en las discusiones que se han desarrollado, el argumento de los dolarizadores descansa, en última instancia, en la necesidad de despojar al Banco Central de Reserva de los instrumentos que le permiten desarrollar una política monetaria -cosa que la dolarización lograría de un plumazo- argumentando que es muy peligroso e incierto que tenga estas facultades, lo cual no deja de ser curioso, pues en los últimos 12 años ha sido la política monetaria la más coherente de las políticas seguidas por los tres gobiernos de ARENA y la que más ha favorecido los intereses de los dolarizadores; la única explicación de esta "traición" es el temor a que la conducción de la banca central cambie de manos.¹⁰

En el campo donde más claramente se ha planteado la contradicción entre estos dos niveles es respecto al problema de la seguridad ciudadana; y es lógico que así suceda, pues la seguridad es parte no sólo de la

política (la responsabilidad fundamental del Estado es proveer seguridad a sus habitantes), sino de la economía (uno de los principales obstáculos a la inversión es la inseguridad ciudadana). No hay duda de que estamos frente a un serio problema de delincuencia, ni de que éste constituye una amenaza real tanto para la democratización como para el desarrollo económico; pero el punto está en cómo se enfoca el problema, especialmente desde la perspectiva de los sectores empresariales organizados: se arremete contra la legislación penal, aprobada como parte del proceso de democratización, haciendo de sus connotaciones garantistas las responsables del auge del crimen y, por lo tanto, proponiendo como solución la "mano dura". La nueva legislación penal, que en definitiva significa un avance sustancial en el campo de la democratización, debe ser sometida a correcciones y cambios, como corresponde a toda nueva legislación, una vez ha sido testada en la práctica y después de un tiempo prudencial; pero de allí pasar a convertirla en la principal responsable de lo que está sucediendo, no sólo es caer en una simplificación muy burda, sino que es también una muestra de lo que estamos señalando: empezar a percibir la democratización como obstáculo y no como palanca de desarrollo económico.

Estamos en la fase inicial del desenvolvimiento de esta contradicción; el peso del cambio político es aún fuerte entre las elites políticas, como lo demuestra el hecho de que ha sido posible eliminar de la discusión pública la reintroducción de la pena de muerte, a pesar

¹⁰ La forma como se condujo finalmente la aprobación de la ley de "integración monetaria" -que es una verdadera dolarización- a fines de año y cuando este ensayo ya había sido concluido, no hace sino confirmar la hipótesis aquí señalada. Efectivamente, desde el anuncio de la medida por el Presidente, hasta su aprobación por la Asamblea Legislativa, no mediaron ni siquiera 15 días, y el gobierno centró su propaganda en las medidas de respiro para los deudores morosos que se vincularon a la ley y no en una verdadera discusión de los pro y contras de la dolarización.

de la situación de delincuencia que se vive y del apoyo de opinión pública con que tal medida contaría. Sin embargo, de seguir las cosas como van, es de esperarse una creciente hostilidad entre la democratización y el funcionamiento de la economía desarrollándose en nuestra sociedad, generando tensiones que no sólo vuelvan a dividirnos en campos polares, sino que, por su dinámica, nos aboque a polarizaciones que conspiran contra el desarrollo democrático.

Sin embargo, si profundizamos en el análisis que venimos desarrollando, descubriremos el problema estructural que la contradicción entre ambos niveles plantea la "incapacidad" de la política de conducir al conjunto de la sociedad y por lo tanto de proveer dirección a la economía¹¹; cuando hablo de incapacidad no me refiero al nivel inmediato, o sea, del personal del estado o de los partidos políticos, pues, independientemente de que en ese ámbito se encuentre en abundancia, lo que deseo señalar es una incapacidad más profunda, que tiene su raíz en los proyectos históricos que los sectores dominantes impulsan y en los cruces históricos que estos encuentran en su desenvolvimiento.

En la segunda mitad de la década de los ochenta se produce un recambio, a nivel político, en la conducción del conjunto de la burguesía salvadoreña; que este recambio fue precedido y aceptado por el fundador y líder del partido ARENA, le dio al proceso una dinámica no confrontativa pero que escondía su trascendencia;

el hecho es que con el liderazgo y la candidatura de Alfredo Cristiani, un sector modernizante asumió la conducción programática del partido y le impuso un proyecto que, si bien no era estructuralmente contradictorio con el proyecto original, era diferente y, sobre todo tenía la ventaja que era explícito y mucho más funcional a las condiciones políticas y económicas que la sociedad salvadoreña estaba atravesando.

Efectivamente, el proyecto original de ARENA, puede caracterizarse como populista-restaurador; populista por el estilo de hacer política que le imprimió su fundador, y restaurador porque su fuerza de origen era el combate contra las reformas que los democristianos, la fuerza armada y los norteamericanos estaban implementando como parte de su esfuerzo contrainsurgente. Cristiani y su grupo no estaban interesados en regresar al statu quo de antes de la guerra, dado que sabían que era imposible e inconveniente; utilizaron la energía combativa de los terratenientes y sus organizaciones, pero su objetivo era modernizar la economía salvadoreña, abrirla y asociarla a los flujos de capitales internacionales. De allí que el neo-liberalismo fuera para ellos la fórmula lógica a traducir en un programa de gobierno. Para el grupo fundador de ARENA la derrota –más bien la eliminación física- de la insurgencia armada era fundamental (su lema de "primero El Salvador, segundo El Salvador y tercero El Salvador, estaba íntimamente vinculado y adquiriría sentido con la frase de su himno oficial: "El Salvador será la

¹¹ Cuando hablo de la "conducción" de la economía por la política, no me estoy refiriendo al nivel estructural o de largo plazo -en el que si algo se puede afirmar es la relación contraria, la vieja tesis marxista, pero también el sentido de la "mano invisible" de Smith- sino a que en un proceso de cambio importante, y El Salvador vive uno de ellos, es la acción política la que provee de coherencia (relativa) a las transformaciones que se operan en los otros niveles de la sociedad y es el nivel político el que ofrece la imagen de racionalidad del cambio que orienta la actividad de los actores y les da un sentido; este papel de la política es mucho más evidente en la situación límite de cambio social, que es la revolución, pero también es aplicable a situaciones menos radicales.

tumba de los rojos...”); sin embargo para los nuevos areneros lo fundamental era terminar con la guerra, pues esto se convertía en la condición sine qua non para poder implementar el programa económico del que eran portadores. Poco a poco el consenso del conjunto del empresariado y de los sectores de clase media vinculados a ellos fue moviéndose de una posición anti-comunista a ultranza, que veía en la eliminación física de la guerrilla la única salvación para la patria, a una consideración más racional: el problema no era simplemente eliminar a la guerrilla, sino crear las condiciones necesarias para el desarrollo económico; el papel de intelectuales como José David Escobar Galindo, proveyendo un discurso racional para respaldar este cambio, no puede dejar de ser señalado¹².

En este sentido, la transición a la democracia no era un objetivo central del proyecto neo-conservador; al contrario, se encontraban bastante cómodos dentro de los espacios políticos que el proyecto contrainsurgente les proporcionaba en la medida en que les ofrecía una perspectiva de toma del gobierno. Políticamente participan de él y lo celebraban como democracia, en tanto frente a la represión y a las violaciones de los derechos humanos tendían a mantener la vista en otra parte o las justificaban; pero era claro que la guerra tenía que terminar, dado que de lo contrario no tenía ninguna viabilidad abrirse a la inversión extranjera y al comercio internacional. De lo que se trataba entonces era de hacer las concesiones necesarias y mínimas a la gue-

rilla para lograr su incorporación pacífica a la vida política; si se analiza tanto el discurso de toma de posesión del presidente Cristiani como la estrategia que caracteriza los primeros 6 meses de gobierno, se verá con claridad este punto.

El problema se planteó en noviembre de 1989, cuando el FMLN lanza la ofensiva contra la capital y demuestra que, militarmente hablando, no estaba siendo vencido, ni que existían posibilidades de que el ejército pudiera lograrlo en los siguientes años. La ofensiva de noviembre también permite a la guerrilla constatar que no existen posibilidades de insurrección y que por lo tanto está condenada a una larga guerra de resistencia en condiciones cada vez más desfavorables, a no ser que encuentren un camino alternativo. El resultado neto es que la negociación de paz se volvió para ambos bandos la mejor opción; en otras palabras, después de noviembre de 1999 por primera vez apareció la posibilidad real de superar el conflicto armado, acomodando, por una parte, la necesidad de dar fin a la guerra que tenía el gobierno conservador para implementar su programa económico, y por la otra el precio que la guerrilla puso a su incorporación a la vida cívica que era el de producir un proceso de transición democrática de proporciones históricas. El desarrollo de las negociaciones de paz durante los dos años subsiguientes así lo confirman: la guerrilla, recogiendo un conjunto de demandas democráticas que la sociedad civil estaba voceando, se convierte en la portadora de las

¹² Ver especialmente una serie de artículos publicados por el autor en la revista *Conservadora del Pensamiento Centroamericano*, Managua, a lo largo de la década de los ochenta. En ellos a partir de una reinterpretación del proceso salvadoreño se busca, por un lado, des-demonizar el comunismo reconociendo la existencia de problemas sociales y, por el otro, universalizar la responsabilidad sobre los mismos con aquello de que “todos cometimos errores”; la empresa de Escobar Galindo puede valorarse como un esfuerzo didáctico por modificar el pensamiento de la derecha salvadoreña y liberarlo no sólo de su raíz agraria sino del peso de la guerra fría.

mismas en la mesa de negociación, mientras que la actitud del gobierno se caracteriza por un constante regateo tratando de limitarlas y procurando que no vayan demasiado lejos; si hacemos un recuento de las principales medidas que los Acuerdos de Paz contienen, nos encontramos que, prácticamente todas ellas fueron iniciativas de los insurgentes y que el papel del gobierno en la negociación fue el de tratar de reducir las a proporciones tolerables, tanto para sus aliados en la fuerza armada como para su propia base social y que le permitieran al equipo de gobierno seguir manejando el estado. Por otra parte, la posposición de la problemática económica-social, independientemente de que, tanto la guerrilla como el discurso oficial la consideraban causa de conflicto, era el resultado lógico de este acuerdo; así, todos los intentos de la guerrilla de incorporar la cuestión económica a la agenda de negociación fueron tajantemente rechazados por el gobierno. En síntesis: la burguesía cedió la democratización y la guerrilla el modelo económico.

Con el anterior análisis tratamos de señalar que estamos en presencia de una clara incapacidad de la burguesía para conducir el proceso social desatado por la reforma económica neo-liberal y la transición democrática, y que su dificultad para hacerlo estriba en que uno de sus dos elementos fundamentales, la democratización, era extraña a su proyecto histórico y nunca ha pasado de ser una concesión que se vio forzada a hacer para lograr la pacificación del país. De allí la in-

sistencia del gobierno de "cerrar" el capítulo de los Acuerdos de Paz, que contrasta con la igual insistencia de los sectores democráticos y progresistas de mantenerlos "abiertos", "aún no totalmente cumplidos", etc.; pero también, y quizás más importante, que la democratización y la reforma económica aparecen en la práctica de la sociedad salvadoreña de la última década como dos procesos paralelos, incomunicados y crecientemente contradictorios.

En otras palabras, Álvaro de Soto y Graciana de Castillo señalaron a la comunidad internacional que la contradicción entre las exigencias del ajuste estructural establecidas por los organismos financieros internacionales, y las necesidades de inversión social y de un activo papel del estado que nacen de los Acuerdos de Paz respaldados por NN.UU., en situaciones como El Salvador, es fuente de serios conflictos:

"El dilema salvadoreño permite anticipar la posibilidad de serios problemas en la construcción de la paz internacional y los esfuerzos de reconstrucción. Importantes deficiencias en los mecanismos que tiene la comunidad internacional para tratar con tales situaciones complicadas han agravado los problemas internos. El programa de ajuste y el plan de estabilización por una parte, y el proceso de paz por la otra, nacieron y crecieron como si fueran hijos de diferentes padres".

(De Soto, A y Del Castillo, G., 1994, P.22).

Parrafraseando: la reforma económica y la democratización no sólo tienen padres externos (padrinos) diferentes, sino sus propios progenitores nacionales son distintos y en nuestro país las cosas se han desarrollado como un matrimonio con dos hijos, uno del padre y otro de la madre; el potencial de conflicto familiar no puede ser subestimado....

La no-correspondencia entre los procesos económico y político tiende a derivar en mutua contradicción, y crecientemente éste es el nudo gordiano que los salvadoreños deben soltar para lograr el avance del país. La presente situación, llena de signos contradictorios y confusos, adquiere un principio de claridad si la analizamos desde esta perspectiva, pues se vuelve evidente que no bastan las buenas intenciones por parte de los personeros gubernamentales, ni las soluciones técnicas a los problemas económicos que nos aquejan; lo que se requiere, antes que y por encima de las propuestas técnicas y las buenas voluntades, es una visión unificadora que le dé al cambio político y económico un sentido coherente y la voluntad de ponerla en práctica a través de una decidida acción gubernamental.

La proposición de que los procesos sociales no son homogéneos, sino que presentan desarrollos desiguales, es generalmente aceptada en las ciencias sociales, aunque a menudo olvidada en los análisis concretos. Pero también es cierto, aunque menos aceptado ni es-

tudiado, que la no-correspondencia entre los desarrollos, ya sea al interior de un nivel de la realidad o entre sus diversos niveles, genera, a la larga, contradicciones y disfuncionalidades que provocan el cambio social; es la vieja idea, utilizada explícitamente por Marx y en forma implícita por otros, para explicar el movimiento de la economía, el tránsito de una forma de producción a la otra o las revoluciones. Me parece que en el caso salvadoreño es pertinente asumir esta guía para entender la realidad actual y sus problemas.

En un reciente trabajo (Zamora, 2000) he avanzado la hipótesis de que nuestro proceso puede ser interpretado en los términos del análisis gramsciano del Resurgimiento Italiano, y que tiene la virtud de permitirnos superar el dilema entre dictadura o democracia que ha llevado a tantos callejones sin salida al debate político¹³, así como superar una discusión, que tiende a volverse bizantina, sobre si la transición democrática aún continúa o ya ha concluido. En definitiva, la propuesta de Gramsci consiste en distinguir tres tipos de regímenes de dominación política: el primero, asentado en la represión (dictadura); el segundo, asentado en la capacidad de la clase dominante de cohesionar y conducir al conjunto de la sociedad mediante una alianza con los sectores subalternos (hegemonía); y un tercero, para el que usa el término "transformista", que se caracteriza por ser una forma de dominación sin hegemonía, pero que no recurre a la represión como el mecanismo principal y usual de su dominación, donde la

¹³ Un ejemplo de esto es el intercambio entre Fabio Castillo y el autor de este ensayo; el primero argumenta la tesis "sostengo que estamos viviendo al interior de una dictadura que se encuentra en proceso de consolidación", mientras que Zamora argumentó a favor de considerar a la sociedad salvadoreña " en transición democrática" Ver. *Tendencias*. San Salvador. Nos. 50, 51 y 54 de 1996

sociedad política, el Estado, se adelanta a la sociedad civil, tiende a neutralizar a las clases subalternas mediante una "coerción inteligente", cooptando en lo posible sus intelectuales pero absteniéndose de todo compromiso sustantivo con ellos (Gramsci, A, 1971, P.58).

En párrafos anteriores hemos señalado cuál fue la actitud con la que el gobierno asumió el proceso de democratización impulsado por los Acuerdos de Paz, así como su comportamiento en la fase de implementación de los mismos: su falta de iniciativa programática, su actitud defensiva y de moderar los cambios que allí se proponían, y el abandono de la "decapitación física" (Gramsci) como la forma de controlar a los sectores subordinándolos, son indicadores de que se está en presencia de una situación transformista. A esto hay que añadir dos indicadores más de crucial importancia, que se han evidenciado en los siguientes años y que a juicio de Gramsci constituyen indicadores de una situación transformista: es la incapacidad de los sectores dominantes de construir una verdadera alianza con los sectores subordinados, que le permita a los primeros no sólo simplemente dominarlos, sino conducir al conjunto de la sociedad, movilizándolo el consenso social en torno a un proyecto (hegemonía); en nuestro caso, esta incapacidad se expresa en el sistemático rechazo de los tres gobiernos areneros a concertar un camino de desarrollo con el conjunto de la sociedad civil. A pesar de los constantes llamados de partidos de oposición, intelectuales, comunidad internacional y

las mismas gremiales de la empresa privada, los tres gobiernos de ARENA han mostrado una consistente alergia a instaurar y comprometerse en un proceso de concertación nacional para enfrentar la problemática económica y social del país. Reseñamos ya cómo el Foro de Concertación Económico y Social fue hecho fracasar al inicio de los años noventa, en plena euforia del cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

En 1996, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), lanzó un documento titulado "Manifiesto Salvadoreño"; como el subtítulo decía, era una propuesta de los empresarios a la nación en la que explícitamente se proponía la concertación como método para enfrentar el problema: "Con este propósito en mente, esperamos que esta iniciativa contribuya a la discusión de los grandes temas sobre los cuales todos los salvadoreños debemos buscar un consenso" (Introducción, sin No. página). Acto seguido ANEP inició, un proceso de presentación de su propuesta a los diversos sectores, como un primer paso para desarrollar una concertación nacional en torno a las temáticas allí planteadas; sin embargo, tanto el partido de gobierno como el gobierno mismo crearon un vacío de cooperación en torno a la iniciativa y esta cayó en el olvido a las pocas semanas.

Posteriormente, empujado por los resultados adversos en las elecciones municipales y legislativas del mes de marzo de 2000, tanto ARENA como el gobierno reco-

nocieron públicamente su sordera frente a las demandas de la sociedad y declararon haber aprendido el mensaje del electorado a favor de la concertación. El Presidente de la República convocó a los líderes de los partidos políticos y a los jefes de fracción a una primera reunión para organizar un proceso de concertación nacional, el día 13 de junio; sin embargo, una vez reunidos, el Presidente, argumentando la urgencia del tema, dejó a un lado la concertación en favor de discutir el problema de límites con Honduras, proponiendo que se retomara el objeto de la convocatoria en la siguiente reunión, que luego fue pospuesta "hasta nuevo aviso", el cual aún no se ha producido....¹⁴

Finalmente, el 20 de julio de este año, la ANEP, realmente preocupada por el deterioro de la situación económica, nuevamente volvió a la carga, presentando públicamente un conjunto de "Propuestas para la Reactivación Económica Nacional", haciendo un llamado a la concertación; la reacción del gobierno fue inmediata: se reunió con ANEP, se formaron comisiones para discutir las propuestas en las que ellos eran las únicas partes y, a la fecha de escribir estas líneas, dos meses después, aún no se tiene ningún resultado público. Este breve recuento muestra dos cosas con toda claridad: primero, que los gobiernos de ARENA no contemplan ni en su estrategia ni en su agenda la concertación nacional como instrumento de gobierno; y, segundo, que el gobierno puede estar abierto a tratos bilaterales con sectores por separado, lo que le

ofrece la ventaja de poder controlar la agenda y manejar los eventuales resultados.

Si lo anterior no fuera suficiente para argumentar el punto, hay que señalar el incidente generado en el mes de septiembre del 2000 por el diputado Orlando Arévalo, miembro de la fracción de ARENA, quien no bastándole hacer críticas en público a la línea del gobierno, se atrevió a involucrar a la organización campesina de la que es dirigente en movilizaciones antigubernamentales; es interesante indicar que la censura al diputado, por parte de la dirección del partido, se basa en señalarle el error de andar metido en manifestaciones, mostrando claramente la alergia ideológica de la cúpula arenera a las movilizaciones de los sectores subordinados, porque las considera algo nocivo en sí mismo o al menos extraño a la forma de hacer política por parte del partido gobernante. Efectivamente, la visión de la política que esta dirigencia expresa se acerca mucho más a la de los "hombres de bien" del conservadurismo decimonónico que a la de los burgueses jacobinos del siglo anterior; los "hombres de bien" siempre trataron de establecer y mantener la necesaria distancia con el pueblo, mientras que los jacobinos, por el contrario, no tuvieron ningún empacho en aliarse con él y asumir su conducción, y fue precisamente mediante esta maniobra que salvaron la Revolución Francesa del acoso a que la Europa Realista la tenía sometida.

¹⁴ En las semanas siguientes a lo que estamos relatando, frente al problema de la aprobación de varios préstamos internacionales y del presupuesto para el año 2001 y teniendo en cuenta que la coalición gubernamental (ARENA, PCN y PDC) no cuenta con los votos necesarios para pasar leyes de voto calificado, el presidente llamó a los jefes de fracciones legislativas a una concertación en casa presidencial; se elaboró una agenda más amplia que estos puntos legislativos. Sin embargo, al enviar a prensa este ensayo, aún no hay resultados y más bien parece que el gobierno ha abandonado el intento de lograr consensos después de haber introducido la dolarización de la economía sin tomarse la molestia de discutirla previamente con quienes estaba "concertando"

El segundo indicador de la situación transformista se encuentra en la frase de Gramsci: "La sociedad política, el estado, se adelanta a la sociedad civil"; esto es precisamente lo que hemos estado argumentando a lo largo de este trabajo: que la concentración de la negociación en la democratización y su "negligencia" en el tratamiento de los aspectos económicos ha producido este desfase entre ambos niveles y que hoy nos encontramos con una sociedad política que ha avanzado más que la sociedad civil, convirtiéndose este desfase en la fuente de la inestabilidad que caracteriza a los regímenes transformistas¹⁵. En nuestro caso, lo hemos señalado, el panorama se complica aún más, pues no se trata simplemente de una "sociedad civil" (económica) pasiva frente a los cambios políticos, sino que ésta, a su vez, estaba siendo sometida a importantes cambios, pero de dirección opuesta a los políticos; y esta original connotación no hace sino, a la larga, introducir un elemento de aún mayor inestabilidad en la situación transformista.

El mantenimiento de la dominación en una situación en la que ya no es posible recurrir a la represión abierta y sistemática de los sectores subordinados, cuando los sectores dominantes han renunciado a -o son incapaces de asumir- la tarea de conducir hegemónicamente al conjunto social, se convierte en fuente de inestabilidad del sistema; en una situación transformista, la salida al problema de la forma de ejercer la dominación se encuentra en el recurso a la "coerción inteligente",

tal como lo señala Gramsci. Estamos aquí en presencia de una respuesta por parte del estado a los sectores dominados que se caracteriza por la complejidad del manejo político: la cooptación de los intelectuales alternativos, así como la compra de voluntades políticas, se convierten en características del régimen; su tendencia a apropiarse del discurso de la oposición, dando la impresión de una convergencia programática, cuando en realidad se trata de un expediente cuyo objetivo es más bien neutralizar sus demandas que cumplirlas, así como la actitud de "ganar tiempo" en vez de enfrentar los problemas, precisamente porque no se tiene la base social necesaria para hacerlo, se convierten en prácticas políticas de este tipo de régimen. A lo anterior hay que añadir el uso, a veces desenfrenado, de los instrumentos tecnológicos del *marketing* político y de los medios de comunicación social. La enumeración de indicadores que hemos hecho se acerca con gran precisión a la práctica de los gobiernos areneros y lo interesante es que estos rasgos tienden a acentuarse en la medida en que las contradicciones van avanzando.

La clave para entender la naturaleza de la política nacional y sus problemas se encuentra, pues, no en el análisis institucional - aunque de ninguna manera puede prescindirse de éste - sino en el comportamiento de los sectores dominantes; si algo los ha caracterizado es su incapacidad de asumir en forma coherente el cambio político y económico a lo largo de la historia con-

¹⁵ Nótese que estamos utilizando ambos términos en su acepción más clásica y original que es el de sociedad civil como vida económica y sociedad política como actividad estatal. Esta acepción es la usual en los pensadores de la ilustración y en Hegel, y fue varias veces utilizada así por Gramsci.

temporánea. Y, consecuentemente, uno de los obstáculos estructurales que los diversos proyectos económicos han encontrado para su desarrollo en el período, ha sido precisamente la contradicción generada por este desfase.

Se trata de una clave interpretativa no solamente útil para la coyuntura que estamos analizando, sino aplicable también a la problemática que enfrentó el proyecto modernizante-desarrollista en los años cincuenta. Su punto de partida fue precisamente el compromiso transformista de separar el desarrollo del campo y de la ciudad en términos de un tratamiento diferenciado a los mismos; y si bien es cierto que, al igual que ahora, se estaba produciendo una modernización de ambos sectores, a ésta se le adjudicó un signo diferente a nivel social, lo que se consagró en la Constitución de 1950 en el tratamiento jurídicamente diferenciando a los asalariados urbanos y a las masas campesinas. El resultado fue

no sólo un potencial de conflicto social que vino a estallar en la década de los ochenta, sino también, un desarrollo industrial limitado caracterizado no tanto por la sustitución de importaciones, como por la sustitución de la producción artesanal, que para reproducirse tenía que recurrir al mercado externo (integración centroamericana) y dependía del Estado en forma abusiva, generando el patrimonialismo que hoy atenaza nuestra economía y cuya crisis culminó con la guerra contra Honduras.

Pareciera que la historia se repite, pues, cincuenta años después, el modelo de reforma económica, que se impulsa para sustituir explícitamente el paradigma desarrollista, se encuentra divorciado del cambio político que le es coetáneo, y 12 años después lo que tenemos es una crisis de ese proyecto económico, que se encuentra irreconciliado con el desarrollo político que la sociedad ha generado.¹⁶

VI.- UN NUEVO ESCENARIO.

A diez años de firmados los Acuerdos de Paz, y ante la situación que venimos analizando no podemos quedarnos de brazos cruzados, ni contentarnos con levantar el dedo acusador frente a los posibles responsables de lo que está sucediendo, pues la perspectiva metodológica asumida nos empuja a ir más allá de la

radiografía y el juicio; e es necesario plantearse seriamente la pregunta sobre la o las alternativas, y de nuevo aquí entramos a una situación similar a la que describíamos al inicio de este ensayo. Desde la perspectiva de los que apoyan el sistema, el reconocimiento de la situación de crisis va acompañado de propuestas

¹⁶ Un tratamiento diferente del desarrollo desigual de la democratización en nuestros países, se encuentra en el artículo de Terry Karl (1995), que enfoca el problema desde una perspectiva más centrada en el régimen político y no tanto en las relaciones entre éste y el régimen económico, como hemos hecho en este ensayo, sin embargo su insistencia en el carácter híbrido que caracteriza a estas transiciones democráticas es coherente con lo que estamos planteando e ilumina aún más nuestro tratamiento.

temporánea. Y, consecuentemente, uno de los obstáculos estructurales que los diversos proyectos económicos han encontrado para su desarrollo en el período, ha sido precisamente la contradicción generada por este desfase.

Se trata de una clave interpretativa no solamente útil para la coyuntura que estamos analizando, sino aplicable también a la problemática que enfrentó el proyecto modernizante-desarrollista en los años cincuenta. Su punto de partida fue precisamente el compromiso transformista de separar el desarrollo del campo y de la ciudad en términos de un tratamiento diferenciado a los mismos; y si bien es cierto que, al igual que ahora, se estaba produciendo una modernización de ambos sectores, a ésta se le adjudicó un signo diferente a nivel social, lo que se consagró en la Constitución de 1950 en el tratamiento jurídicamente diferenciando a los asalariados urbanos y a las masas campesinas. El resultado fue

no sólo un potencial de conflicto social que vino a estallar en la década de los ochenta, sino también, un desarrollo industrial limitado caracterizado no tanto por la sustitución de importaciones, como por la sustitución de la producción artesanal, que para reproducirse tenía que recurrir al mercado externo (integración centroamericana) y dependía del Estado en forma abusiva, generando el patrimonialismo que hoy atenaza nuestra economía y cuya crisis culminó con la guerra contra Honduras.

Pareciera que la historia se repite, pues, cincuenta años después, el modelo de reforma económica, que se impulsa para sustituir explícitamente el paradigma desarrollista, se encuentra divorciado del cambio político que le es coetáneo, y 12 años después lo que tenemos es una crisis de ese proyecto económico, que se encuentra irreconciliado con el desarrollo político que la sociedad ha generado.¹⁶

VI.- UN NUEVO ESCENARIO.

A diez años de firmados los Acuerdos de Paz, y ante la situación que venimos analizando no podemos quedarnos de brazos cruzados, ni contentarnos con levantar el dedo acusador frente a los posibles responsables de lo que está sucediendo, pues la perspectiva metodológica asumida nos empuja a ir más allá de la

radiografía y el juicio; e es necesario plantearse seriamente la pregunta sobre la o las alternativas, y de nuevo aquí entramos a una situación similar a la que describíamos al inicio de este ensayo. Desde la perspectiva de los que apoyan el sistema, el reconocimiento de la situación de crisis va acompañado de propuestas

¹⁶ Un tratamiento diferente del desarrollo desigual de la democratización en nuestros países, se encuentra en el artículo de Terry Karl (1995), que enfoca el problema desde una perspectiva más bien centrada en el régimen político y no tanto en las relaciones entre éste y el régimen económico, como hemos hecho en este ensayo, sin embargo su insistencia en el carácter híbrido que caracteriza a estas transiciones democráticas es coherente con lo que estamos planteando e ilumina aún más nuestro tratamiento.

que a menudo son contradictorias con el modelo, como por ejemplo la reintroducción de las políticas sectoriales y el muleteo financiero al sector agrícola; sin embargo, se niegan a poner en cuestión el modelo mismo, dando como resultado que los remedios son puntuales y su grado de efectividad es dudoso. Alternativamente, en los círculos opositores, sucede un fenómeno paralelo, aunque de signo contrario: se parte de una crítica radical a la política neoliberal que se le adjudica a los gobiernos de ARENA, pero -a la hora de proponer alternativas- éstas más parecen parches cosméticos al modelo que verdaderos quiebres; en otras palabras, entre el discurso crítico y el propositivo hay una clara contradicción, que al menos debería invitar a una reconsideración, ya sea de las proposiciones críticas o de las propuestas de alternativas remediables.

Si bien es cierto que aquellos que olvidan las experiencias históricas están condenados a vivir la dolorosa experiencia de su repetición, también es igualmente cierto que aquellos que pretenden reproducirlas en el presente están condenados al fracaso. En otras palabras, así como no podemos dejar de tomar en cuenta las experiencias y lecciones que la guerra y el proceso de negociación han proporcionado a nuestra sociedad, tampoco podemos ahora "retomar" el momento de la paz, como si estos doce años no hubieran sucedido, y como si el mundo no hubiera cambiado. Por ello, antes de hacer un breve análisis de las posibles alternativas, es necesario que explicitemos los rasgos de la situa-

ción, nacional e internacional, que se han modificado en esta década y que tienen relevancia con nuestro tema.

Sobre las implicaciones de los cambios internos, a lo largo de este estudio hemos tratado de mostrar su incidencia en la situación actual del país; lo importante de retener para el análisis de alternativas es la toma de conciencia generalizada sobre el deficiente funcionamiento del modelo económico implementado desde la década anterior; ya sea que se niegue la validez misma del modelo o que se suscriba su bondad intrínseca, hay consenso en que las cosas no están funcionando bien. Los niveles de legitimidad con que contaba la reforma económica cuando el primer gobierno de ARENA se instauró, ya no son posibles de encontrar, independientemente de que se considere válido o no el modelo.

A lo anterior hay que añadir las dificultades del programa de privatizaciones, que constituía otra de las piezas claves de la reforma económica conservadora, junto con sus dos ejes fundamentales (inversión externa y nuevas exportaciones). La creciente discrepancia entre lo que se prometió y la realidad, las frecuentes traiciones a la "doctrina" rectora en el proceso de la implementación, han hecho que para muchos la palabra "privatización" tenga una connotación negativa; está sucediendo algo similar a la experiencia vivida hace veinte años con la reforma agraria y las nacionalizacio-

nes de la banca y el comercio exterior, cuando debido a las dificultades y malos manejos, se llegó a crear – en buena medida provocar- una generalizada actitud negativa a ellas, facilitando así la aceptación de las privatizaciones, pues, en buena medida éstas se justificaron como alternativa al fracaso de las reformas “de corte socialista”.

Efectivamente, en los últimos años, no sólo el sistema financiero privatizado se ha convertido en el blanco de las críticas por parte de consumidores y empresarios, sino también sucede lo mismo con la privatización de los ingenios de azúcar, del sistema telefónico, del de pensiones y de la distribución de energía-eléctrica. Por un lado, la aguda concentración de la propiedad que se ha producido en estos sectores contradice claramente la filosofía de libre competencia con la que fueron argumentados; y, por otro, el alto costo del dinero y el aumento de los cargos al consumidor por electricidad y telefonía, así como el aumento de las contribuciones -empresariales y de trabajadores- al sistema de pensiones, han hecho que la población perciba las privatizaciones como instrumento de enriquecimiento de unos pocos empresarios “de la rosca”, y no como algo que le abarataría los costos de los servicios. A principios del dos mil, las dificultades de los entes privatizados, y la discrepancia entre la realidad y lo que se prometió, contribuyeron a generar una imagen negativa de los mismos en amplios sectores de la ciudadanía. El estancamiento del programa de

privatizaciones, así como el recurso del actual gobierno a privatizar disfrazadamente (caso de servicios de salud), están directamente vinculados con esta pérdida de legitimidad.

Finalmente, la política de desregulación tarifaria está siendo crecientemente sometida a la crítica de los mismos productores, que al verse amenazados por la competencia extranjera, ceden, y hacen ceder al gobierno, cada vez más frecuentemente a las tentaciones proteccionistas. En este contexto, el evento organizado por la empresa privada, ENADES 2000, en el que presentaron su “Propuesta para la Reactivación de la Economía Nacional”, el 20 de julio del presente año, refleja claramente lo que estamos señalando.

Esboceemos ahora, los principales cambios producidos en el contexto internacional en la medida en que éstos modifican el abanico de opciones abiertas a nuestra sociedad. Si comparamos el clima de opinión que hace quince años existía en el escenario económico internacional con el actual, se vuelve evidente que se ha producido una importante modificación: la crisis, o al menos la pérdida de agresividad, de la ideología neo-liberal, tanto a nivel de los gobiernos de países desarrollados, como de las instituciones financieras internacionales. Hace 15 años era evidente el predominio del pensamiento y de las propuestas neo-liberales: en los EE.UU. la “revolución” reaganista conservadora se desplegaba con toda su fuerza; Europa estaba dominada

por gobiernos conservadores entre los cuales destacaba el liderazgo en materia económica de la Primera Ministra británica Margaret Thatcher; y en los organismos financieros internacionales el ajuste estructural, la reducción del estado, las privatizaciones, y la desregulación constituían las prescripciones que se dispensaban a todas las economías del tercer mundo. La caída del muro de Berlín y la desintegración del sistema socialista no hizo sino reforzar ideológicamente estas tendencias y ofrecerles un vasto campo de experimentación al tratar de dismantelar el socialismo real e introducir la economía de mercado en todos estos países.

Hoy, el panorama es diferente. Están de por medio las grandes crisis financieras que han azotado a la mayoría de los países del mundo en los últimos años, y en algunos casos, como las de México, Rusia o el Sureste asiático, con dramáticos y funestos resultados para sus habitantes y muchos otros países: "Cerca de dos tercios de los miembros del FMI, experimentaron algún tipo de desastre financiero entre 1980 y 1996. Puede ser que estos desastres hayan sido contenidos con éxito, pero eso no significa que sean insignificantes o raros. De hecho, algunos analistas argumentan que los desastres bancarios del último cuarto de siglo no tienen precedente histórico tanto en términos de frecuencia como de tamaño" (Henwood, 1997, p.235) ¹⁷.

También están de por medio los pobres resultados en el campo del desarrollo económico, logrados en las últimas

décadas por muchos países del mundo, especialmente los más pobres, y la creciente desigualdad entre países ricos y pobres; asumiendo que dentro de cada país cada persona recibe igual porción del producto (o sea ignorando las desigualdades internas), nos encontramos que a nivel de la distribución del ingreso mundial, "el coeficiente Gini para el PDB real per cápita se ha elevado agudamente de 0,44 en 1960 a 0,55 en 1988. Estos cambios son tan significativos, que no puede ponerse en duda que la desigualdad se ha incrementado dramáticamente desde los años sesenta" (Griffin & Khan, 1992, P.3). Hechos tan llamativos como la derrota que el Congreso norteamericano infringió al Presidente Clinton negándole la autorización para el uso del "fast-track" para lograr una rápida integración de los EE.UU. al comercio internacional, están señalando que el dominio indiscutido del "free trade" no es una realidad; si a esto unimos las protestas que en Seattle sitiaron a los delegados a la reunión de la OMC en noviembre del año recién pasado, nos daremos cuenta de que los resentimientos acumulados a lo largo de estos años a causa de las recetas neoliberales están llegando a un punto explosivo¹⁸. Pero independientemente de que estas protestas puedan producir resultados tangibles en términos de las estructuras del comercio internacional, lo que no puede negárseles es su capacidad de deslegitimar la ideología económica dominante.

La confianza casi ilimitada en las fuerzas del mercado, la reducción del estado y la apertura a la globalización, se ha ido disipando gradualmente; con las experiencias dolorosamente ganadas después de 15 años de

¹⁷ Para un análisis más detallado de las crisis bancarias en América Latina, así como de sus implicaciones para la sociedad, consultar el volumen editado por Ricardo Hausmann y Liliana Rojas-Suárez: *Banking crises in Latin America*, B.I.D., Washington, 1996, especialmente la primera parte (pp. 3 a 26).

¹⁸ Una buena descripción de lo sucedido en Seattle, y de las alianzas y contradicciones que estas movilizaciones generaron, la podemos encontrar en el artículo de Jeffrey St. Clair, "Seattle diary: It's a gas, gas, gas" en *New Left Review*, No. 238, Nov.-Dic. 1999, Pp. 81-96.

ajustes estructurales y múltiples crisis, hoy empiezan a producirse evaluaciones mucho más cautelosas sobre los efectos de la liberalización y sus bondades como paradigma económico mundial. Así, en el más reciente informe del Banco Mundial lo encontramos tímidamente enunciado (utilizando términos muy cuidadosamente calculados que caracterizan a estas instituciones cuando se abocan a un viraje en sus análisis): "Las pruebas relativas a los dos últimos decenios siguen confirmando la necesidad de estabilidad macroeconómica y de reforma sectorial. No obstante, una vez más, la atención exclusiva a esas cuestiones demostró ser insuficiente. Algunos países adoptaron políticas de liberalización, estabilización y privatización, pero el crecimiento fue inferior a las expectativas. Varios países adoptaron políticas macroeconómicas acertadas, pero aún así sólo alcanzaron una tasa media de crecimiento del 0,5% de crecimiento anual. Los países con baja inflación y pequeños déficits presupuestarios siguen expuestos a numerosas causas de inestabilidad económica, por ejemplo, la debilidad e insuficiencia de las instituciones financieras reguladas, como descubrió Asia Oriental" (Banco Mundial, 2000, P. 16).

Otros actores internacionales no necesitan ser tan cautelosos en su lenguaje; por ejemplo, The Wall Street Journal al referirse a la crisis financiera de Asia la calificaba como «el reto más serio, que a nivel mundial ha sufrido la ortodoxia del libre mercado desde el fin de la guerra fría" (4 de Septiembre 1998). Economistas tan

reputados como el profesor del Instituto Tecnológico de Masachussetts (MIT), Paul Krugman, planteaban el retorno al control de cambios –temporales- y la intervención del estado para bajar las tasas de interés y expandir el gasto público como una necesidad para "salvar a Asia" (Krugman, 1998); en otras palabras, presentaba como soluciones lo que la ideología neo-liberal considera las causas de los males económicos. Y el ex-presidente de la Reserva Federal, Paul Volker, en una declaración pública realizada en el mes de Abril de 1998 llegó a acusar al FMI de estar excesivamente influenciado por el secretario del tesoro de Estados Unidos en su celo neo-liberal, con lo que las economías pequeñas han quedado a merced de las turbulencias del mercado internacional: "Creo que la imagen de un inmenso mar de capital líquido es la más adecuada. Un gran trasatlántico, como la economía de los EE.UU. puede navegar con seguridad las tormentas que seguramente se van a desatar; pero, con seguridad, aún la más robusta canoa del Pacífico Sur se va a ir a pique"¹⁹.

Finalmente, con una clara reversión de papeles, hoy asistimos a una especie de tímida revalorización del papel del estado en la vida económica. Hace 20 años las acusaciones contra la intervención del estado en la economía se acumulaban y multiplicaban de tal manera que era prácticamente imposible hacer un análisis objetivo de su responsabilidad –que no es poca- en los males económicos que aquejaban a nuestras economías, especialmente en la plaga de crisis fiscales de

¹⁹ Esta cita, así como una buena parte de la información para este punto, están tomados del artículo de Wade y Veneroso (Wade & Veneroso, 1998, P. 28)

los años setenta; la reacción no se hizo esperar y las recetas desmanteladoras, estructuradas por los reformadores neo-liberales, constituyeron un verdadero "asalto" a su capacidad, lo cual fue complementado por la globalización, de tal manera que el veto al papel del estado en asuntos económicos y sociales llegó a ser ampliamente percibido como de sentido común. Hoy asistimos a un sobrio proceso de revaluación del estado y su papel en la vida de nuestras sociedades. No es, pues, casual que el Banco Mundial dedicara su informe sobre el desarrollo mundial de 1997 al tema del Estado; allí, de nuevo con el cauteloso y doctoral lenguaje de los virajes de posición, nos encontramos con afirmaciones como la siguiente: "Muchos han pensado que todas estas reformas deberían culminar lógicamente en un Estado minimalista. Un Estado así no causaría ningún perjuicio, pero tampoco podría ser de gran ayuda. En el presente informe se explica por qué esta posición extrema está reñida con las enseñanzas de los grandes éxitos conseguidos en este terreno, desde la industrialización de algunos países en el siglo XIX, hasta el crecimiento "milagroso" alcanzado en la postguerra por el Asia Oriental" (p. 1). Y al concluir el informe leemos: "Los esfuerzos para reactivar el desarrollo en los países en los que el Estado es ineficaz deben comenzar con disposiciones institucionales orientadas a fomentar la capacidad de respuesta, la responsabilidad y el imperio de la ley....Los esfuerzos por lograr una utilización más eficaz de la capacidad actual del Estado tienen que complementarse con reformas

orientadas a ampliar esa capacidad mediante la revitalización de las instituciones públicas." (Banco Mundial, 1997, pp.179 y 180). En otras palabras, han quedado atrás los tiempos en que se trataba simplemente de reducir el espacio del estado para darle posibilidades de acción a la empresa privada; lo que hoy se propone es reposicionar al estado mismo y revitalizar su papel en la sociedad.

En conclusión, tanto la experiencia interna de estos últimos 12 años como el clima ideológico y político internacional, confluyen para crear una nueva coyuntura en la que la posibilidad y necesidad de replantear la política de desarrollo económico-social se han juntado. Por una parte, la validez y la legitimidad del modelo propuesto a finales de los ochenta están siendo cuestionadas, y su efectividad puesta en duda dados los resultados obtenidos; mientras que, por otra parte, los poderosos condicionantes de carácter extranacional que en el pasado operaron para validar e impulsar este tipo de modelos de política económica, hoy ya no presentan la misma homogeneidad y también viven un proceso de cuestionamiento. Esto nos lleva a la predicción de que es poco probable que las cosas se mantengan como están hasta esta fecha; por el contrario, pareciera que las condiciones han madurado para que el modelo sea sustituido por otro o, al menos, sufra modificaciones importantes. Las líneas que siguen, se concentrarán en es-

bozar un análisis de las alternativas que el nuevo marco interno y externo nos ofrece con alguna posibilidad de realización; fieles al punto de vista que hemos adoptado en este trabajo, el análisis de

las alternativas se hace desde una perspectiva política, o sea en términos de su viabilidad en el marco nacional e internacional ya enunciado.

VII.- LAS POSIBLES ALTERNATIVAS.

El cuadro de opciones que teóricamente pueden plantearse podría resumirse en cuatro. Las dos primeras, de carácter polar, que estribarían en la sustitución del modelo por otro alternativo o en su profundización a partir de las premisas que lo sustentan; a lo anterior habría que añadir el análisis de otras dos posibilidades intermedias: la una se centraría en el mantenimiento de la actual situación y la otra en introducir un serio cambio de rumbo dentro de los parámetros del modelo. Esta última plantea un problema de límites, en la medida en que cambios importantes de los parámetros pueden llegar a constituir un cambio de modelo y por tanto, quedar englobada en la primera alternativa.

1. LA SUSTITUCIÓN DEL MODELO

Los parámetros básicos del modelo actual se asientan en la aceptación de la economía capitalista y en otorgarle al mercado la preeminencia como mecanismo de distribución de los recursos productivos y de los bienes generados. La alternativa más obvia y polar frente a la actual situación sería la de plantear una economía

planificada y estatizada, que generara una drástica reorientación de la acumulación e introdujera medidas de redistribución de la riqueza a una escala generalizada. Desde una perspectiva política, si bien esta alternativa sigue siendo una posibilidad teórica, en la práctica carece de sentido su consideración; en primer lugar, porque el contexto internacional en el que nuestra economía se mueve la vuelve inviable, y esto no sólo porque contaría con la hostilidad de los organismos financieros internacionales y del gobierno de los EE.UU., sino porque una política de este calibre implica una etapa inicial de "cierre" de la economía, lo cual sería desastroso dado el nivel de integración comercial que hemos alcanzado en el área. Si en la actual postguerra fría, economías que por décadas han practicado este tipo de esquema económico, se ven en la necesidad de generar procesos de apertura hacia el exterior e introducir en mayor o menor medida el mercado (piénsese en el actual modelo de "socialismo de mercado" que la China popular está implementando o en las medidas de "liberalización" de mercado que el régimen cubano ha asumido), sería poco realista que El Salvador, a ini-

bozar un análisis de las alternativas que el nuevo marco interno y externo nos ofrece con alguna posibilidad de realización; fieles al punto de vista que hemos adoptado en este trabajo, el análisis de

las alternativas se hace desde una perspectiva política, o sea en términos de su viabilidad en el marco nacional e internacional ya enunciado.

VII.- LAS POSIBLES ALTERNATIVAS.

El cuadro de opciones que teóricamente pueden plantearse podría resumirse en cuatro. Las dos primeras, de carácter polar, que estribarían en la sustitución del modelo por otro alternativo o en su profundización a partir de las premisas que lo sustentan; a lo anterior habría que añadir el análisis de otras dos posibilidades intermedias: la una se centraría en el mantenimiento de la actual situación y la otra en introducir un serio cambio de rumbo dentro de los parámetros del modelo. Esta última plantea un problema de límites, en la medida en que cambios importantes de los parámetros pueden llegar a constituir un cambio de modelo y por tanto, quedar englobada en la primera alternativa.

1. LA SUSTITUCIÓN DEL MODELO

Los parámetros básicos del modelo actual se asientan en la aceptación de la economía capitalista y en otorgarle al mercado la preeminencia como mecanismo de distribución de los recursos productivos y de los bienes generados. La alternativa más obvia y polar frente a la actual situación sería la de plantear una economía

planificada y estatizada, que generara una drástica reorientación de la acumulación e introdujera medidas de redistribución de la riqueza a una escala generalizada. Desde una perspectiva política, si bien esta alternativa sigue siendo una posibilidad teórica, en la práctica carece de sentido su consideración; en primer lugar, porque el contexto internacional en el que nuestra economía se mueve la vuelve inviable, y esto no sólo porque contaría con la hostilidad de los organismos financieros internacionales y del gobierno de los EE.UU., sino porque una política de este calibre implica una etapa inicial de "cierre" de la economía, lo cual sería desastroso dado el nivel de integración comercial que hemos alcanzado en el área. Si en la actual postguerra fría, economías que por décadas han practicado este tipo de esquema económico, se ven en la necesidad de generar procesos de apertura hacia el exterior e introducir en mayor o menor medida el mercado (piénsese en el actual modelo de "socialismo de mercado" que la China popular está implementando o en las medidas de "liberalización" de mercado que el régimen cubano ha asumido), sería poco realista que El Salvador, a ini-

cios del siglo XXI, pretendiera empezar a recorrer ese camino, y que lo intentara, especialmente, cuando ya no existe una "retaguardia estratégica" –i.e. el campo socialista- que en el pasado jugó el papel de asumir una buena parte de los altos costos que este tipo de acumulación requiere.

Pero el problema de esta opción no sólo es intrínseco o relacionado a las condiciones internacionales, sino que su improbabilidad también estriba en que no existe en el país una fuerza social y/o política que esté comprometida con su implementación; el FMLN, que por su ubicación en el espectro político y sus orígenes ideológicos sería el natural candidato para este papel, ha dejado de plantear el socialismo y la economía planificada como su propuesta para el país²⁰, y a nivel de las fuerzas sociales no se vislumbra la emergencia de alguna que, con un mínimo de probabilidades de éxito, pueda asumir esta alternativa.

2. LA PROFUNDIZACIÓN DEL MODELO

De los análisis precedentes se puede concluir que lo que realmente se ha implementado en El Salvador en la última década no es una política neo-liberal coherente, sino medidas de corte neoliberal que han convivido y han sido funcionales para la profundización y refinamiento del patrimonialismo como forma de relación entre la burguesía y el estado; a lo anterior hay que añadir que la implementación de los Acuerdos de

Paz, a su vez, planteó "desviaciones" del paradigma neo-liberal en la medida en que le planteó exigencias, políticamente motivadas, de intervención y gasto público extrañas a las prescripciones del modelo.

Frente a esta situación, una posible vía estaría centrada en la profundización del modelo neo-liberal, sobre la base de sostener que el nivel de cumplimiento de los Acuerdos de Paz ya no requiere de intervenciones y gastos estatales especiales, y que las presentes dificultades no son fruto de la política neo-liberal, sino del neo-liberalismo a medias que ha caracterizado a los gobiernos de ARENA. En otras palabras, esta alternativa se implementaría con base en la radicalización de la apertura a la economía internacional (dolarización, aranceles), no restricciones a las importaciones, etc. y la introducción de un verdadero imperio del libre mercado en las relaciones económicas nacionales (sanear al estado del patrimonialismo, completar las privatizaciones, supresión de subsidios, ley de libre competencia, combate a los monopolios y oligopolios, etc.).

Independientemente de su capacidad intrínseca para resolver el problema de la reactivación económica –que desde nuestra perspectiva es inexistente- las dificultades para la implementación de un programa de esta naturaleza son múltiples y en conjunto indican una muy baja posibilidad de implementación.

²⁰ Son reiteradas las declaraciones de los dirigentes del FMLN en el sentido de que no están planteando una transición al socialismo, aun cuando algunos de ellos explícitamente sostienen su necesidad en el mediano o largo plazo y en la última reforma a sus estatutos se incorporó la lucha por una sociedad socialista como uno de sus objetivos fundamentales. Las propuestas programáticas, tanto para las elecciones presidenciales de 1994 como de 1999, son consistentes con esta afirmación (Ver: Zamora, 1997, pp. 227 a 232).

En primer lugar se encuentra el problema de que la radical incorporación al mercado mundial fue ya intentada durante el primer año del gobierno del Presidente Calderón Sol (1994-1999) y fue derrotada; como ya lo hemos señalado, la política del Ministro Hinds, que se graficó en la frase del Presidente Calderón de “convertir a El Salvador en una sola zona franca”, fue rechazada incluso por los empresarios privados, lo cual obligó al gobierno a echar marcha atrás. Hoy, a 5 años de ese intento, el clima prevalente entre los sectores empresariales más bien tiende a inclinarse, de nuevo, a buscar formas de protección estatal a sus inversiones y no es favorable a inducirlos a asumir el riesgo de una liberalización del comercio exterior. No hay duda de que el equipo que conduce la política monetaria del actual gobierno aún mantiene la dolarización como una opción válida para el país; de lo contrario, su política de sistemática esterilización de dólares sería un absurdo rayano en crimen de lesa patria. Sin embargo, es también evidente que ante la recesión actual, esta opción es cada vez menos atractiva y confronta más dificultades para convencer y lograr adeptos²¹.

Un segundo orden de dificultades se encuentra en los cambios registrados en el contexto internacional, que tienden a deslegitimar cualquier tipo de fundamentalismo ideológico neo-liberal. Ya pasaron los tiempos en que hablar contra el estado y su papel en la economía era automáticamente bien visto; por otra parte, la creciente insistencia de las OFI

en los programas de lucha contra la pobreza y a favor de la participación de las comunidades presentan serios problemas a una política neo-liberal, ya que para ésta el problema de la pobreza se resuelve “como consecuencia natural” del desarrollo del libre mercado y de la acumulación de capital en manos de los que pueden invertir. Aún más, la actual tendencia a re-postular al estado como actor central en esta tarea se convierte en una contradicción importante para el esquema neo-liberal.

Finalmente, a nivel político, esta alternativa enfrenta una doble problemática en términos de los actores sociales que la impulsarían; la primera es que los sectores económicos que han logrado consolidar su papel central en el ejercicio del poder en esta década, tanto en el ámbito gubernamental como del partido de gobierno, son precisamente los que más se han beneficiado del manejo patrimonialista del estado: el destino real de las privatizaciones, así como buena parte de la política de reducción arancelaria, lo muestran claramente. Por ello sería aún más utópico que pedirle peras al olmo pretender que se despojen de las ventajas que este manejo les ha proporcionado, para dar paso a una verdadera economía con libre mercado y que su prédica sobre las bondades del mismo empiece a tener concreción en la realidad salvadoreña. La centralidad de la lucha contra el patrimonialismo²² es cada día más urgente, pues más que el intervencionismo estatal, es la utili-

²¹ La reciente dolarización de la economía (Ley de Integración Monetaria) –aprobada cuando este trabajo ya estaba en proceso de publicación– ha sido presentada por el gobierno como tabla de salvación para los angustiados deudores del sistema financiero y como una especie de Jauja de dinero barato para todo el mundo; amén de que el gobierno impidió toda discusión seria de la misma, pues entre el anuncio y su aprobación por la mayoría gubernamental (ARENA- PCN-PDC) no medió ni una quincena. Esos nos indica el carácter político de la medida al que aludimos anteriormente, y de la necesidad que el gobierno tiene de disimular la verdadera naturaleza de la dolarización: política de ajuste y no de reactivación. Ver más sobre este punto en la nota 24 de este trabajo.

²² En las discusiones públicas sobre este problema, los neoliberales ideológicos, a los que aludiremos en el siguiente párrafo, acusan al gobierno salvadoreño de mercantilismo y enfilan su crítica principal contra el partido ARENA por considerarlo entregado a los intereses y prácticas mercantilistas; con ello muestran desconocimiento de lo que el mercantilismo realmente significa, pero evidencian un buen ojo para introducir términos atractivos y asequibles al gran público.

zación del estado por reducidos grupos a favor de sus intereses lo que se erige como el obstáculo más poderoso para una verdadera dinámica económica. En ese sentido, más que la privatización de recursos productivos estatales, y en parte debido a las privatizaciones efectuadas, lo que la sociedad salvadoreña necesita con urgencia es la desprivatización del estado mismo; pero esta tarea encuentra su principal oponente en el sector que en definitiva controla la política gubernamental.

Lo anterior lleva a preguntarse por la existencia de una fuerza social que pudiera llevar adelante la opción que estamos analizando. Además del grupo de *tecnopols*²³ - que aquí y en casi todas partes del planeta han acompañado y han sido instrumentales para la implementación de las políticas de ajuste estructural, y que en nuestro caso aún mantienen importantes representantes a altos niveles del ejecutivo- en los últimos años ha surgido en el escenario político un sector que decidida y abiertamente está por este tipo de alternativas; su concreción más pública es el grupo conocido como "amigos de la libertad". Sin embargo, independientemente de los problemas internos que ha confrontado, este agrupamiento ha mostrado reiteradamente su renuencia o incapacidad de convertirse en opción política estructurada y autónoma. Primero actuaron desde el interior del partido de gobierno y de la estructura estatal, pero obtuvieron poco éxito y su desempeño ha estado

marcado por la conflictividad al interior del partido y en los altos puestos gubernamentales que ocuparon. En la actualidad sufren de una clara marginación de los centros del poder; en los últimos dos años han orientado su quehacer a formas de comunicación directa con la opinión pública, pero cuando se trata de traducir esto en términos de opciones políticas concretas (formación de partido), se inclinan por una línea de acción centrada en la desestructuración de la política, a través de la crítica a los partidos políticos existentes y la postulación de formas no-partidarias de acceso a la conducción estatal (candidaturas independientes). El poco éxito logrado por esta vía hace aún más improbable que se constituyan en una verdadera fuerza social con posibilidades reales de concretar esta opción. El proyecto neo-liberal se encuentra en una situación similar, en términos de la correlación de fuerzas, al que se encontraba el proyecto revolucionario guerrillero del FMLN en la segunda mitad de la década pasada: con su legitimidad cuestionada por el derrumbe del campo socialista y con sus apoyos internacionales en proceso de agotamiento; esto lo llevó a enfrentar la necesidad de un viraje en su concepción y estrategia, con las contradicciones y riesgos que este tipo de movimientos implica. La diferencia fundamental es que el FMLN es una fuerza política constituida, estructurada e institucionalizada, mientras que el proyecto neo-liberal carece en El Salvador de una condición similar²⁴.

23 Para una conceptualización y discusión del papel político de los *tecnopols*, ver: Fiori, J.L. "Cardoso among the *technopols*", *NACLA Report on the América*, XXVII, No. 6 .May/June 1995.

24 En el esquema de la propuesta gubernamental de 1995 la dolarización de la economía se presentaba como una pieza fundamental de profundización del proyecto neo-liberal. No es posible, en el contexto de este análisis, entrar a una detallada discusión de la dolarización aprobada 5 años después, ya concluido este trabajo; sin embargo baste señalar, que la presentación hecha por el gobierno de esta propuesta es más bien de carácter populista, orientada al salvataje de deudores y acompañada de una expansión del gasto público, por lo que no parece coherente con la alternativa que estamos analizando, aun cuando tiene claras connotaciones de carácter neo-liberal en su pretensión de internacionalizar el crédito y debilitar el poder de los bancos nacionales. El autor piensa que el efecto inmediato más probable será el contrario, pues por una parte no se ve por donde la banca internacional tenga especial interés de establecerse en El Salvador y generarle real competencia al oligopolio bancario nacional, y las medidas propuestas más bien podrán ser utilizadas por los bancos locales para trasladar su cartera mala a los dos bancos estatales y así lograr su saneamiento sin costo alguno para ellos, aunque con un evidente recargo para el consumidor.

3. AGUANTAR EL RUMBO.

En situaciones como la que estamos analizando, una alternativa a considerar es la de mantener el statu quo esperando que la tormenta pase, si se trata de una crisis coyuntural, o confiando en que un factor externo dinamice la economía y supere el problema, al menos temporalmente. Cuando se trata de gobiernos que han controlado el poder por períodos más o menos largos, y ARENA en su tercer período califica para esta situación, la tendencia a optar por este tipo de soluciones es predominante.

Algo similar se planteó en la segunda mitad de la década de los setenta; el régimen pecenista-militar, después del boom de postguerra y de la expansión inicial del Mercomún centroamericano, empezó a experimentar los síntomas de una crisis, que la guerra con Honduras de 1969 no hizo sino agravar; a pesar de que esta situación se profundizaba y la necesidad de un cambio de rumbo era evidente, (un oficial del Departamento de Estado de los EE.UU. hablaba en sus informes de que el gobierno “estaba sentado en el cráter de un volcán a punto de hacer erupción”), los gobiernos de Molina y Romero, o sólo hicieron esfuerzos esporádicos y estériles por resolverla (“Transformación Agraria”) o reaccionaron con los mecanismos tradicionales del sistema (incremento de la represión). En definitiva, quedaron presos de la dinámica de reproducción del régimen, paralizados, hasta que la crisis se desencade-

nó con toda su fuerza, arrastrando a su paso el esquema de poder estructurado por los militares y envolviéndonos por más de 10 años en un conflicto armado.

Si analizamos la conducta del actual gobierno, no puede escaparse a la tentación de ver, de nuevo, reproducidas las viejas fórmulas en el nuevo escenario. No hay duda de que el gobierno reconoce la existencia de una situación de crisis, aunque, como lo señalamos al inicio de este trabajo, aún pretende silenciar su causalidad interna; por otro lado el descontento en los sectores de poder económico, cada día se vuelve más vocal y sus presiones son más fuertes, pese a lo cual lo que hasta ahora hemos visto es una grave incapacidad de enfrentar la situación y proponer rumbos alternativos frente a la crisis.

¿Qué hace el gobierno? Por un lado intenta modificaciones a su política pero con tan débil decisión, que rápidamente estos intentos caen en el olvido o se vuelven burocráticos. Un ejemplo ilustrativo de lo que estamos señalando es lo sucedido después de las elecciones municipales y legislativas de este año; ante el retroceso electoral que experimentó el partido de gobierno, sus dirigentes y los personeros gubernamentales hablaron de haber entendido la lección y de la necesidad de modificar el curso de acción. Concretamente el Presidente Flores se definió por iniciar un diálogo nacional y convocó a los partidos políticos a Casa Presidencial; después de una primera reunión, en la que se trataron temas que eran ajenos a la convocatoria,

la iniciativa presidencial murió, no se volvió a convocar a los partidos... hasta que se entramparon varios préstamos internacionales en el Congreso y se acercó la fecha de aprobación del presupuesto con el antecedente de una resolución de la Corte Suprema de Justicia que recordó al Ejecutivo el requisito constitucional de una mayoría legislativa de dos tercios para aprobar el financiamiento del presupuesto. De nuevo el Ejecutivo invita, esta vez a los jefes de fracción, a reiniciar el diálogo; y, a pesar de los esfuerzos de la oposición, el diálogo está acotado por la dinámica legislativa y muestra poca capacidad de adquirir un carácter nacional²⁵.

Otro ejemplo es lo sucedido con el Plan de Nación. La iniciativa surgió del anterior gobierno, pero con un pobre comprometimiento del Ejecutivo en su implementación, que fuera más allá de financiarla, el actual gobierno pareciera seguir el mismo curso, no obstante un acto público en el que el Presidente Flores se comprometió públicamente con sus resultados. Sin embargo, esta debilidad de compromiso, unido a la desafortunada tendencia de los encargados de impulsarlo de dejar a un lado a los partidos políticos (para no "contaminar" el ejercicio), ha derivado en una tendencia tecnocrática de este instrumento, contraria a la mostrada en su pri-

mera etapa con nivel de participación local en el interior del país realmente sin precedentes; la iniciativa se encuentra ahora con una limitada capacidad de movilizar voluntades, con peligro de convertirse en una iniciativa consistente en 4 ó 5 buenos proyectos de infraestructura regional, que igual hubieran podido ser elaborados por consultores internacionales o por el departamento técnico de un ministerio, y los cuales puede ser fácilmente esterilizados por el gobierno al asumirlos.

Sin embargo, la política de la simple continuidad, i.e. de mantener la política en las nuevas circunstancias descritas anteriormente, es un intento vano. En la práctica el statu quo es imposible de mantener, pero al no existir un posible curso alternativo, o al menos una modificación importante del esquema que sea concientemente planteada y que responda a las nuevas condiciones internas y externas, lo que tenemos es una política gubernamental que es percibida por la mayoría de sectores como vacilante y poco clara, y cuyo resultado es incrementar el clima de incertidumbre y la percepción de que estamos a la deriva.

La alternativa que analizamos se vuelve aún más complicada, pues la percepción de una falta de dirección, genera en los sectores sociales reac-

²⁵ El hecho de que el Presidente, supuestamente comprometido con el proceso de concertación, no tuviera la intención de informar y discutir con los jefes de fracción una medida tan trascendente como la dolarización, evidencia o una falta de seriedad por parte de la presidencia de la república o una concepción instrumentalista de la concertación, que más temprano que tarde ha de conducir a mayor polarización o al abandono y deslegitimación de este importante instrumento de gobernabilidad. Es más, pareciera que ese intento de concertación ya murió y que el gobierno se prepara para pasar el presupuesto prescindiendo de todo tipo de consenso con la oposición.

ciones que, muchas veces, no hacen sino complicar aún más el panorama y dificultar su superación. Aquellas empresas con capacidad de controlar el mercado (monopolios u oligopolios) tienden a priorizar la defensa de su inmediata tasa de ganancia, o a recuperar su capital de inversión lo más pronto posible, y así nos encontramos en presencia de una alocada carrera, protagonizada por quienes invirtieron en las recientes privatizaciones, por recuperar a toda costa y lo más pronto posible su inversión, con lo que los precios de estos servicios tienden a dispararse y a generar el mal nombre que la palabra privatización está adquiriendo entre la población.

Por otra parte, el conjunto del empresariado agrupado en ANEP tiende a volver su mirada hacia el estado como la más inmediata dársena en la que cobijarse frente a la tormenta. En este sentido es discernible una cierta vuelta al pasado en términos de pedir políticas de protección y apalancamiento, por cuenta del erario público, que les permita no cerrar sus empresas y conservar lo menos maltrecha sus tasas de ganancia. Este fenómeno, que podemos calificar de "regresión histórica", suele plantearse precisamente cuando la situación presente ha perdido su capacidad de reproducirse, pero se carece de un esquema alternativo para sustituir-

lo; el recurso, entonces, es regresar al pasado e intentar implementar las viejas recetas, aun cuando la nueva situación las haga tan inviables como la política que rechazan.

En condiciones más dramáticas que las nuestras, este recurso de regresar a lo viejo conocido, se vuelve aún más evidente; por ejemplo, en los albores del período independentista, en Haití, la rebelión de los esclavos negros culminó en una verdadera revolución en la que la clase entera de los dueños de esclavos fue eliminada físicamente. Sin embargo, al carecer de un diseño de nueva sociedad, la rebelión lo que produjo fue una regresión a las formas de producción pre-capitalistas que los ex-esclavos recordaban de su vida en Africa; y mucho del problema histórico de las posteriores dificultades del desarrollo capitalista en ese país, se ubican en esta situación. Más recientemente, la derrota del dictador Siad Barre de Somalia, a inicios de los noventa, fue seguida por el colapso del estado y la reorganización de la sociedad en base a las estructuras y normativas clásicas.

En una escala mucho menor, y ante nuestros propios ojos, podemos detectar similar fenómeno ocurriendo entre el empresariado salvadoreño; no hay duda de que el fervor neo-liberal

que los animaba hace 10 años ha cedido el paso a una especie de añoranza inconfesada por las viejas políticas intervencionistas y proteccionistas. Al respecto, el análisis de la reciente propuesta de la ANEP, "Propuesta para la reactivación de la economía nacional: Un compromiso de todos", se vuelve un documento indicador.

En el texto encontramos claramente diferenciadas dos partes. La primera, bajo el nombre de "marco de referencia" (ANEP, 2000, pp. 19-22) es un análisis global de la situación económica, claramente marcado por el signo de la preocupación por la recesión y la necesidad de reactivarla; en esta parte destaca el enunciado de los 7 principios que resumen los postulados de la ANEP y que claramente marcan una coincidencia con los planteamientos de la Constitución de 1950: la economía como medio y no fin; función social del empresariado; la economía de mercado como complemento de la democracia social política y jurídica; la libre empresa; el estado desempeñando un papel "crucial" y la necesidad del esfuerzo conjunto de gobierno, empresarios y trabajadores. La segunda parte, "propuestas de políticas" (ibid, pp.22-30), es una detallada colección de propuestas concretas, organizadas por sectores de agremiados. Dada la naturaleza federativa, de la ANEP, es claro que la primera parte corresponde a una visión de la Asociación en

cuanto tal, mientras que en la segunda parte predominan las voces corporativas de las 35 gremiales agrupadas en la Asociación y es precisamente allí donde detectamos con mayor claridad el fenómeno que estamos analizando. El cuadro 1 detalla lo planteado por los empresarios y evidencia su tendencia a recurrir al erario público y la actividad estatal para defender sus intereses.

A lo anterior hay que añadir que la Propuesta muestra una gran debilidad en términos de indicar las fuentes para el incremento de la recaudación que requeriría este sustancial aumento del gasto público; lo que encontramos son las usuales recetas tales como: simplificar el IVA, aumentar la edad de retiro a los empleados públicos y trabajadores, mejorar la recaudación tributaria ampliando la base de la misma y combatiendo la evasión. En otras palabras, se da una pobre respuesta a la pregunta por el ingreso para cubrir los gastos; y en lo poco que se propone, el peso de los aumentos en la recaudación se hace descansar en los hombros del consumidor o de la población en general.

Por su parte, la reacción de los sectores sociales subordinados, a su vez, tiende a centrarse casi exclusivamente, en la consideración de ganancias/pérdidas inmediatas, y sus reacciones se guían por este tipo de cálculos; el resultado es que la tendencia tan salvadoreña a "vivir al día y del día" se

CUADRO NO. 1

MEDIDAS ESTATALES PROPUESTAS PARA REACTIVAR LA ECONOMIA

AUMENTOS DE PRESUPUESTO	NUEVO ESTATAL FINANCIAMIENTO	INCENTIVOS MONETARIOS	MEDIDAS PROTECCIONISTAS
1- Asignación mayor presupuesto de educación	1-Programa de financiamiento para reconversión ambiental	1- Subsidio directo para educación a las familias	1- Subir aranceles a materias primas agropecuarias, productos sensibles o con mercados distorsionados
2- Aumentar asignación presupuesto de salud	2-Fondo de reestructuración financiera	2- Incentivo monetario a maestros	2- Protección frente a prácticas desleales de comercio internacional
3- Crear programa para readaptación de deportados	3- Fondo para diversificación de exportaciones	3- Bonos por producción de servicios ambientales	
4- Aumentar recursos de unidad de protección al consumidor	4- Fondo de garantía hipotecaria para sector informal	4- Bajar las tasas tributarias	
5- Aumentar asignación presupuestaria a Corsatur	5- Fondo para reconversión industrial	5- Subsidio directo a la vivienda social	
	6- Líneas de crédito especiales para MIPYME	6- Estímulos fiscales a la descentralización industrial	
	7- Hacer del BFA un banco de desarrollo rural	7-Usar los fondos de privatizaciones para la reactivación	
	8- Promover una banca de fomento con instrumentos de largo plazo.		

Fuente: ANEP, "Propuesta de reactivación de la economía nacional", 2000.

incrementa, y las posibilidades de diseñar e implementar una política que a mediano plazo saque realmente al país de la crisis no se visualiza como una real posibilidad. En términos político-sociales, este clima de incertidumbre y falta de dirección genera, por un lado, una actitud de cínico conformismo que retrae a la población de la participación en los asuntos públicos; pero por el otro es un elemento que incentiva el desarrollo de demandas inmediatas de tipo reivindicativo, con su consiguiente secuela de movilización social y de protesta.

Lo que queremos señalar como el problema central de esta alternativa es que tiende a erosionar la capacidad del estado de ser instrumento de gobierno. En los años anteriores, y a raíz de los Acuerdos de Paz, el estado salvadoreño retomó una importante cuota de gobernabilidad; hoy, mantener la opción de no hacer nada serio para enfrentar la nueva situación, lo que en definitiva significa es dilapidar el capital de gobernabilidad que el fin negociado de la guerra nos legó. En síntesis, esta alternativa si bien tiene fuertes probabilidades de seguir convirtiéndose en realidad, muestra una tendencia a la producción de efectos perversos que en el mediano plazo tenderán a crear una situación explosiva y de muy difícil manejo para los parámetros de funcionamiento democrático.

4. MODIFICACIÓN DEL RUMBO.

Una cuarta alternativa estaría representada por una política enmarcada en una clara definición estructural de un marco de desarrollo como capitalista, nacional, que garantice el funcionamiento de un mercado lo más competitivo posible y con una dimensión social irrenunciable, que se oriente a producir una corrección sustancial del rumbo de la actual política a partir de los tres elementos que hemos desarrollado en este trabajo:

- a) Reconociendo la situación de crisis como impostergable, incorporando en su análisis tanto la causalidad endógena como la externa y enfocándose en resolver la creciente contradicción entre política y economía.
- b) Optimizando el aprovechamiento de las nuevas condiciones nacionales e internacionales, objetivas y subjetivas, que hemos creado y que se nos ofrecen y que permiten superar las rigideces y dogmatismos del pasado.
- c) Manteniendo juiciosa y pragmáticamente niveles de sanidad macroeconómica en base a lo logrado en estos años.

En su médula, la alternativa consiste en enfrentar decididamente el problema de la contradicción entre la apertura política, generada por la transición del autoritarismo a la democracia, y la concentración-exclusión eco-

nómica, fruto de las políticas implementadas en el periodo, y hacerlo desde la perspectiva de la democratización; en otras palabras, la modificación sustancial del rumbo se concretaría en un doble impulso: por un lado, un programa de consolidación acelerada de la democratización y, por el otro, un programa de democratización de la economía salvadoreña.

La consolidación del proceso de democratización implica la ruptura de la actual dinámica del transformismo político, y esto sólo es posible si se acepta en la práctica el papel fundamental de los sectores populares en la construcción de la democracia, si se des-burocratiza el ejercicio del poder, y si se logra revalorizar la práctica política; la tendencia del sistema político actual a contraerse y encerrarse en sí mismo debe ser rota, mediante un proceso de apertura de las instituciones políticas. Si, como hemos insistido a lo largo de este ensayo, es indispensable des-privatizar el estado para superar el patrimonialismo ancestral que le aqueja, esto sólo podrá lograrse mediante el rescate de su carácter público; es decir, que el estado sea apropiado por la ciudadanía en su conjunto y no por un pequeño grupo de ciudadanos-poseedores-de-riqueza, mediante la participación creciente de los ciudadanos. En este sentido la reforma de los partidos políticos ocupa un lugar estratégico, en la medida en que su papel de mediación política permite establecer los vínculos entre el estado y la sociedad civil; demo-

cratizar internamente a los partidos, volverlos transparentes e introducir estándares éticos en sus actuaciones, se convierte en la trilogía fundamental de su transformación. Simultáneamente es necesario enfrentar la reforma de las estructuras políticas del estado, especialmente del poder legislativo y del aparato electoral; en el primero las exigencias de modernización, tienen que ir aparejadas a las de transparencia y responsabilidad²⁶, y en el segundo la clave se encuentra en su apertura a la participación de la ciudadanía. En definitiva la consolidación de la democracia pasa por la concertación de una Constitución Política que exprese el nuevo pacto político nacional que empezó a surgir con los Acuerdos de Paz y aún está esperando su consagración formal.

A nivel económico, la pieza clave para el cambio de rumbo se ubica claramente en la política monetaria que el gobierno ha seguido, especialmente en los últimos 6 años; el estéril sacrificio de las posibilidades de dinamizar la producción en aras de una sanidad macroeconómica mal entendida, tiene que ser abandonado y sustituido por una política mucho más flexible que permita, por un lado, mantener un control racional de las macrovariables, pero sin convertirlas en camisa de fuerza para las fuerzas productivas: aceptar un modesto incremento de la inflación, sustituir el cambio rígido por una banda cambiaria anclada en una ca-

²⁶ El término "responsabilidad", a pesar de ser un barbarismo, se está introduciendo en la literatura de ciencias políticas de habla española, como el término equivalente a lo que en inglés se conoce como "accountability"; el término designa una triple dimensión en el estado democrático: a) sujetar el ejercicio del poder a la amenaza de sanciones, b) obligar a ejercerlo en forma transparente y, c) forzarlo a justificar sus decisiones ante la ciudadanía. Para una discusión del concepto ver: Schedler, Andreas, 1999, pp.13 - 28.

nasta de monedas fuertes, reintroducir el concepto de una banca de desarrollo, son medidas que claramente indicarían el nuevo rumbo que nuestra economía tomaría²⁷.

Si bien es cierto que la agricultura ya no es el eje fundamental de nuestra acumulación, no por ello deja de ser cierto que la actividad agrícola genera la mayor cantidad de empleos productivos y juega el papel de reserva estratégica de puestos de trabajo para miles de nuestras familias; esto requiere enfrentar el problema central de nuestra agricultura, que no está en los bajos precios de los productos tradicionales, ni en la falta de financiamiento, sino en el hecho que este sector desde hace 20 años carece de sujeto conductor que le dé sentido y coherencia. Efectivamente, la reforma agraria fue eficiente en liquidar al sujeto histórico que por más de 100 años había conducido el proceso productivo del agro: los terratenientes; pero, ha fracasado miserablemente en su pretensión de sustituirlo por un nuevo sujeto: las cooperativas campesinas, tal y como lo prescribía el esquema original de la reforma agraria. El cambio nunca se consumó: primero fue el fenómeno de la guerra que subordinó las consideraciones productivas a las necesidades políticas de la contrainsurgencia e hizo de las cooperativas, más que unidades productivas, clientes parásitos del estado, y luego, en la pasada década, las políticas agrarias de ARENA si por algo se han caracterizado es por socabar, ignorar o a lo sumo tole-

rar con disgusto la existencia del sector cooperativizado. Sólo si tomamos en serio a las cooperativas campesinas, permitimos su saneamiento financiero y se establece un nuevo pacto ente el Estado y ellas, sobre bases de producción y no de compadrazgo político, será posible enfrentar con una probabilidad de éxito las cuestiones de la diversificación agrícola y del desarrollo de la agro-industria.

De igual manera, la reactivación de la producción industrial-artesanal requiere de una fresca mirada a los instrumentos de promoción del desarrollo. Someter a nuestros industriales a una despiadada competencia internacional —que en no pocos casos es desigual— mediante la apertura indiscriminada de la economía, no deja de ser una receta suicida, sólo comparable a lo que la sustitución de importaciones hizo con nuestro artesanado hace cincuenta años. Pero pretender volver al ineficiente sistema de incentivos generalizados y tarifas proteccionistas que tanto daño hicieron al consumidor y al ethos empresarial, ya no es posible. Es necesario situarse en una perspectiva diferente, en la que los incentivos sean específicos, temporales y requieran siempre de una contrapartida mensurable por parte del empresario que hace uso de ellos; es necesario asumir que los aranceles constituyen un útil instrumento de negociación en los procesos de integración a la globalización y que la política de reducirlos a 0, fuera de un contexto de negociaciones comerciales que implique mutuas concesiones y acuerdos, no pasa de ser un capricho ideológico que bordea en la irresponsabilidad.

²⁷ Recordamos que este texto fue escrito con anterioridad a la precipitada aprobación de la "Ley de integración monetaria".

Finalmente, el cambio de rumbo tiene que enfrentar el problema de la inversión social en todas sus dimensiones, es decir, no se trata únicamente de presionar por una mayor asignación de recursos a los rubros sociales prioritarios, sino de, al menos, dos elementos más. Por un lado el control sobre la calidad de las inversiones sociales que se hacen. La reforma educativa es uno de los mejores ejemplos al respecto; la cantidad de recursos que se han invertido en ella a lo largo de los últimos 10 años es importante, y sin

embargo los resultados evidenciados por la PAES son tan pobres que hacen necesario cuestionar el proceso mismo. Por otra parte, hay que enfrentar el problema de la adquisición de los recursos necesarios para estas inversiones; es decir, la cuestión de los impuestos y en general de los recursos fiscales, lo cual se hace aún más urgente cuando los datos comparativos con el resto de América Latina nos ubican entre los países con una menor proporción del producto en manos del estado.

VIII. ¿UNA UTOPIA?

Los cuatro temas planteados en los párrafos anteriores llevan inmediatamente a la pregunta por el sujeto político que sea capaz de impulsar este tipo de transformaciones. Es muy poco probable que la actual conducción del estado sea capaz de hacerlo; sus niveles de compromiso con los intereses patrimonialistas, así como su percepción ideológica del proceso nacional, se convierten en obstáculos prácticamente insuperables para que pueda lograrlo. Por otra parte las conducciones alternativas, tanto de centro-izquierda como de izquierda, tampoco parecen capacitadas para asumir estas tareas; las primeras por su bajo nivel de desarrollo y la segunda por su problemática interna que limita seriamente sus capacidades para con-

ducir un proceso, simplemente porque no pueden ponerse de acuerdo en definir el proceso mismo.

¿Significa esto que lo que parece ser la mejor alternativa, no pasa de ser una utopía? Creo que no. El problema es similar al que hace un poco más de 15 años tuvo que resolver el país, cuando se planteó la cuestión de la salida negociada a la guerra: si bien, desde un punto de vista político se veía como una mejor alternativa, a nivel pragmático no se percibía la posibilidad de lograrlo, entre otras cosas, porque las posiciones de ambos contendientes eran muy polares. En esa coyuntura, la combinación de condiciones externas favorables, de un

Finalmente, el cambio de rumbo tiene que enfrentar el problema de la inversión social en todas sus dimensiones, es decir, no se trata únicamente de presionar por una mayor asignación de recursos a los rubros sociales prioritarios, sino de, al menos, dos elementos más. Por un lado el control sobre la calidad de las inversiones sociales que se hacen. La reforma educativa es uno de los mejores ejemplos al respecto; la cantidad de recursos que se han invertido en ella a lo largo de los últimos 10 años es importante, y sin

embargo los resultados evidenciados por la PAES son tan pobres que hacen necesario cuestionar el proceso mismo. Por otra parte, hay que enfrentar el problema de la adquisición de los recursos necesarios para estas inversiones; es decir, la cuestión de los impuestos y en general de los recursos fiscales, lo cual se hace aún más urgente cuando los datos comparativos con el resto de América Latina nos ubican entre los países con una menor proporción del producto en manos del estado.

VIII. ¿UNA UTOPIA?

Los cuatro temas planteados en los párrafos anteriores llevan inmediatamente a la pregunta por el sujeto político que sea capaz de impulsar este tipo de transformaciones. Es muy poco probable que la actual conducción del estado sea capaz de hacerlo; sus niveles de compromiso con los intereses patrimonialistas, así como su percepción ideológica del proceso nacional, se convierten en obstáculos prácticamente insuperables para que pueda lograrlo. Por otra parte las conducciones alternativas, tanto de centro-izquierda como de izquierda, tampoco parecen capacitadas para asumir estas tareas; las primeras por su bajo nivel de desarrollo y la segunda por su problemática interna que limita seriamente sus capacidades para con-

ducir un proceso, simplemente porque no pueden ponerse de acuerdo en definir el proceso mismo.

¿Significa esto que lo que parece ser la mejor alternativa, no pasa de ser una utopía? Creo que no. El problema es similar al que hace un poco más de 15 años tuvo que resolver el país, cuando se planteó la cuestión de la salida negociada a la guerra: si bien, desde un punto de vista político se veía como una mejor alternativa, a nivel pragmático no se percibía la posibilidad de lograrlo, entre otras cosas, porque las posiciones de ambos contendientes eran muy polares. En esa coyuntura, la combinación de condiciones externas favorables, de un

movimiento importante de la sociedad civil a favor de una salida negociada, junto con el descubrimiento del método de la concertación, hicieron posible que a pesar de la polaridad existente entre ambos bandos se instalara la negociación y se lograra la paz. Creo que la lección hay que aprenderla y reintentar de nuevo un proceso concertador para enfrentar los problemas económicos y sociales que las negociaciones de la década pasada dejaron por fuera. Probablemente en la oposición política al régimen encontremos el suficiente convencimiento y voluntad para impulsar un nuevo proceso de concertación nacional que sea capaz de redefinir el curso de nuestra sociedad, de igual manera que en el reciente pasado se logró hacerlo. Obviamente, si bien el instrumento es básicamente el mismo- concertación de soluciones- los actores son diferentes y la agenda es distinta; sin embargo la necesidad de cerrar el abismo que cada vez se abre más entre la política y la economía, debe ser el aliciente poderoso para intentarlo.

Los estadounidenses tienen un aforismo que utilizan con frecuencia cuando tratan estos tópicos: "Negotiations are always the second best" (las negociaciones son siempre la mejor segunda opción). A lo largo de este trabajo hemos tratado de sustentar esta posición, que podría resumirse en las siguientes tres proposiciones centrales: El Salvador necesita una

modificación sustancial de su política; el bloque de poder que ha estado manejando el estado en los últimos diez años ya no puede imprimirle este nuevo rumbo al país; la oposición política podrá ganar las elecciones pero dista mucho de tener las condiciones y la capacidad para imponer un nuevo rumbo a la sociedad salvadoreña. En consecuencia, el camino que queda abierto a los salvadoreños es intentar de nuevo un acuerdo nacional que permita elaborar soluciones e implementarlas con una correlación de fuerzas lo suficientemente amplia como para poder sostenerlas y viabilizarlas.

El gran reto que la oposición política enfrenta y que deberá resolver en los próximos años, si es que tiene aspiraciones de poder, es precisamente éste: cómo forjar una coalición de fuerzas políticas y sociales amplia que le permita sustentar y organizar un proceso exitoso de Concertación Nacional para enfrentar el desarrollo económico-social de nuestro país. Las viejas fórmulas de la vanguardia iluminada, de los compañeros de viaje o de las alianzas de clases organizadas desde las cúpulas partidarias, se presentan como pobres instrumentos para lograr la tarea aquí señalada, pues además de que no logran convencer, su capacidad de movilizar voluntades es sumamente limitada. De nuevo volvemos a lo que hemos estado señalando: las posibilidades de dar respuestas coherentes y eficaces a los

problemas de la sociedad salvadoreña, pasan por una reforma a fondo de sus instituciones política, especialmente de los partidos políticos.

No es accidental que en el lenguaje chino se usa el mismo carácter para designar crisis y oportunidad, pues es precisamente el momento de crisis y el reconocimiento de su dimensión y consecuencias lo que hace posible liberar las energías necesarias para que la sociedad reaccione. En la medida en que cualquier salida tiene que romper con el clima de desesperanza que se está apoderando de los salvadoreños, reconocimiento de la situación de crisis económica y de deterioro de los logros del proceso de paz, se vuelve una necesidad impostergable. Como hemos insistido en este trabajo, las soluciones técnicas a los problemas económicos son indispensables y necesarias, pero en el contexto social actual, son totalmente insuficientes, pues, independientemente de sus bondades, van a encontrarse con la inercia generada por la falta de confianza y de perspectiva.

Pensar que los instrumentos cotidianos de gobierno son los llamados a generar una salida a la situación crítica que vivimos, sería una equivocación histórica. En este sentido, la solución que buscamos encuentra su primer obstáculo en las soluciones burocráticas, en la medida en que éstas tienen una nula capacidad de "sacudir" o de "despertar"; igualmente es peligroso que se busque una salida a través de iniciativas que en su

base han tenido un nivel de participación muy alto, como por ejemplo ha sido el Plan de Nación y que ahora, recurriendo a la rica tradición transformista de nuestros sectores dominantes, se pretenda reducirlas a un simple instrumento burocrático-gubernamental, siendo "adoptadas" por el Ejecutivo como parte de su política despojándolas de su carácter participativo y dialogante y, en consecuencia, haciéndolas perder su potencia de movilizar voluntades.

El reto que hoy enfrentamos todos los salvadoreños es similar al que hace una década nos planteamos para resolver la guerra civil. La diferencia se encuentra en que en aquella coyuntura la sociedad estaba tan polarizada que sin la participación de un elemento externo, no hubiera podido fructificar la negociación, mientras que hoy, tenemos ya 10 años de apertura política y cambios en una dirección democrática; esto nos abre la posibilidad de asumirlo por nosotros mismos y debe llenarnos de confianza en el éxito de una nueva concertación nacional. Pero algo comparten las dos coyunturas: tanto en 1990 como en el año 2000, el país está en un estado de crisis muy serio; si en la década pasada nos jugábamos la vida física y las posibilidades de ser nación, hoy lo que está en juego no son sólo la pobreza y marginación social de la mayor parte de los salvadoreños, sino también, los logros mismos del proceso de paz, pues la disyuntiva que enfrentamos es clara: o volvemos la economía y la política coherentes a partir de su democratización o la economía excluyente tenderá, cada vez más, a arrastrar a la política a su dinámica de exclusión.

BIBLIOGRAFIA

- ASOCIACIÓN NACIONAL DE LA EMPRESA PRIVADA ANEP. El manifiesto salvadoreño. ANEP. San Salvador 1996.
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE LA EMPRESA PRIVADA ANEP. "Propuesta para la reactivación de la economía nacional: Un compromiso de todos". En Unidad Empresarial. Año II, Vol. 64, Julio-Agosto 2000.
- BANCO MUNDIAL. El Estado en un mundo en transformación. Banco Mundial, Washington, 1997.
- BANCO MUNDIAL. En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial 1999-2000. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2000.
- CASTILLO, FABIO. "La falsa democracia". Tendencias, San Salvador, No. 50, 1996.
- FIORE, JOSÉ LUIS. "CARDOSO AMONG THE TECHNOPOLES". NACLA Report on the Americas. Vol. 27, No. 6, May-June de 1995.
- DE SOTO, A Y DEL CASTILLO, G. "Los obstáculos en la construcción de la paz". En Tendencias, Julio-Agosto 1994, No. 32, El Salvador.
- GRAMSCI, ANTONIO. PRISON NOTEBOOKS. Lawrence and Wishart. Londres, 1971.
- GRIFFIN, KEITH & KAN, AZIZUR R. Globalization and the developing world. UNRISD. Ginebra. 1992.
- HARBERGER, A. y WEISSCAVER, D. "Guidelines for development: Suggestions for economic policy in El Salvador". Documento de trabajo FUSADES, No. 12. San Salvador, 1990.
- HENHOOD, DOUG. Wall St. How it works and for whom. Verso. London, 1997.
- IGLESIAS, ENRIQUE V. Reflexiones sobre el desarrollo económico. Banco Interamericano de Desarrollo, 1992.
- KARL, TERRY LYNN. "Dilemmas of democratization in Latin America" En Comparative Politics. N.York, Vol. 23, No.1, Octubre 1990.
- KARL, TERRY LYNN. "The hibrid regimes of Central América". Journal of democracy V. 6 # 3 Jul., 1995 pp. 72-86.

- KRUGMAN, PAUL. "Saving Asia: the IMF cure has failed. It's time to get radical". Fortune, Septiembre 1998, Pp.27-32.
- LIPHART, AREND. Democracy in plural societies: A comparative exploration. New Haven, Yale University press, 1977.
- NACIONES UNIDAS. Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz. San Salvador, 1992.
- PARTIDO ARENA. "plataforma política. Hacia el rescate nacional" En ECA Noviembre-Diciembre, 1988. Pp. 1121-1124.
- POPPER, K.R. The poverty of historicism. Rutledge. London, 1957.
- PRZEWORSKI, ADAM. Democracy and the market. Cambridge Univ. Press., 1991.
- RIVERA CAMPOS, ROBERTO La economía salvadoreña al fin del siglo: desafíos para el futuro. FLACSO, El Salvador, 2000.
- SCHEDLER, ANDREAS. DIAMOND, LARRY y PLATTNER, MARC. The self-restraining state. Lynne Rienner Publishers. Londres, 1999.
- THE WORLD BANK. El Salvador. Meeting the challenge of globalization. Washington, 1996.
- WADE, ROBERT & VENEROSO, FRANK. "The gathering world slump and the battle over capital controls" En: New left review. No. 231, Septiembre/Octubre, 1998, pp.13-42.
- ZAMORA, RUBEN I. "La falsa dictadura" Tendencias. San Salvador, No.51, 1996.
- ZAMORA, RUBEN I. Participación y democratización en El Salvador. Mimeo, 2000 A publicarse en el transcurso del año.

