

Hacia la dictadura del gran capital*

El temor del gran capital a que el FMLN, o cualquier otro partido que no sea ARENA, llegue a la presidencia del poder ejecutivo o adquiera control del legislativo, el fracaso del modelo económico implantado a través de ARENA, después de más de quince años de alimentar unas expectativas que cada año se presentan más lejanas, y el malestar inocultable de la población han llevado, tanto al partido de gobierno como a la cúpula empresarial, cada vez más transnacional, a cerrar espacios a la oposición partidaria, a la protesta ciudadana y al pensamiento crítico. El cierre de esos espacios ha sido acompañado por una creciente intolerancia hacia la disidencia y la independencia de juicio. El gobierno de ARENA y la fuerza para la cual gobierna se encuentran a la defensiva. Apoyados en su inmenso poder, sobre todo económico e institucional, de un tiempo a esta parte, conducen al país hacia una dictadura civil.

El progresivo deterioro de la institucionalidad estatal indica con claridad hacia dónde apunta ese proceso. Aunque hay que reconocer que el debilitamiento de la institucionalidad no responde sólo a la decisión de defender, a cualquier costo, las posiciones de poder alcanzadas, sino que también ha contribuido a ello el repliegue del Estado del área pública para dejar el campo libre a las fuerzas del mercado y del capital. Este proceso de deterioro ha alcanzado tal punto que un sector lúcido del mundo de la gran empresa privada, asustado por las consecuencias de las reformas impulsadas durante más de una década, ahora busca mecanismos para fortalecer la institucionalidad. Ahora bien, cualquier esfuerzo en esa dirección será vano, mientras no se encuentren mecanismos para redistribuir la elevada concentración de la riqueza nacional, en manos de unos pocos grandes capitales nacionales y transnacionales. La lucha tiene lugar en el campo político, pero su razón de ser es el enorme poder económico y los privilegios de este sector. No puede constituirse un régimen medianamente democrático con una concentración tan grande de capital, ingresos y beneficios y con una sociedad tan desigual como la salvadoreña.

1. Eficiencia contra debilidad institucional

El primer gran desafío que tiene planteado el gobierno de ARENA consiste en cómo ser eficaz con una debilidad institucional creciente. Por

* Editorial, pp. 3-16.

un lado, este gobierno redujo la institucionalidad tanto como lo pedía el gran capital para desarrollar sus actividades sin estorbo alguno, al mismo tiempo que hacía uso de él, cuando así convenía al desarrollo de sus planes. Por otro lado, este doble papel debilitó la institucionalidad y convirtió su funcionalidad en arbitraria e incluso caótica. Cuando el gobierno tiene necesidad de ella para ejercer control sobre las fuerzas del desorden, se ha encontrado con que carece de poder. Es así como la violencia se le ha salido de las manos al gobierno. Al mismo tiempo, ha perdido control sobre porciones del territorio cada vez mayores, sobre todo en el área urbana. El territorio perdido ahora está en manos de las pandillas, las cuales imponen en ellos su ley y cobran impuestos a quienes transitan, trabajan o residen en él, sin que el gobierno pueda intervenir. La señal clásica de decadencia institucional, la evasión y la elusión fiscal, sobre todo por parte de algunos de los capitales más grandes, también se da en escala ampliada. No son pocos los empresarios que se quedan con las aportaciones de los trabajadores al seguro social o al fondo de pensiones o a los bancos. El espacio público también se encuentra fuera del control gubernamental. El comercio formal en expansión se ha apoderado de los centros de las ciudades más grandes, donde comercializa, más ilegal que legalmente, toda clase de bienes y servicios. El contrabando, una actividad en la cual también participan algunos empresarios grandes, forma parte de la ilegalidad reinante y provee a la informalidad de productos. El desorden del tránsito, sobre todo del transporte público, es general, aunque este último ha caído en manos de las pandillas, a las cuales debe pagar impuesto para transitar con seguridad por las zonas controladas por ellas. En las calles y carreteras se desarrolla una enorme variedad de actividades como venta de comida, verduras, frutas, muebles, plantas, flores y animales o talleres de metalmecánica o de reparación de vehículos o aparcamiento del transporte pesado o labores propias de la construcción como elaboración de mezcla o depósito de materiales diversos. La ley de conservación ambiental ni siquiera es observada por las dependencias gubernamentales, las cuales la desconocen. Las capillas y algunos templos y negocios contaminan el ambiente con estridencias oratorias o musicales.

La lista que pone de manifiesto la debilidad institucional es larga y variada. Sin afán de agotarla, se puede afirmar que los funcionarios aplican la legislación con enorme discrecionalidad e incluso van más allá de lo que la ley ordena, con lo cual violan la Constitución y los derechos fundamentales de la ciudadanía. A la burocracia gubernamental se ingresa por medio de influencias y no por formación o experiencia, y la promoción se consigue de la misma manera, y no por méritos comprobados. Tampoco se toman en cuenta los requerimientos establecidos por la Ley del Servicio Civil. Por tanto, la eficiencia gubernamental es muy limitada, lo cual explica la incapacidad del gobierno para ejecutar en su totalidad el presupuesto de inversión anual. El gobierno despilfarra en formación de un personal de paso por la administración pública, mientras margina o desprecia al más capacitado. La evaluación interna de los funcionarios y su desempeño es desconocida. La rendición de cuentas y la evaluación institucional de acuerdo a planificación y resultados tampoco son aceptadas.

Algunas de las instituciones más importantes —la Policía Nacional Civil, la Procuraduría General de la República, la Corte de Cuentas, etc.— son

administradas por un determinado partido político, el cual las consideran un feudo. Desafíos como la violencia social, declarada epidemia por los organismos internacionales de Naciones Unidas, o la protección a los menores de edad, la administración de justicia o el medioambiente exigen una estrecha coordinación entre diversas instituciones, pero cada una actúa de forma independiente y aislada, con lo cual el gobierno duplica esfuerzos y gasta más de lo necesario. La ineficacia de la administración de justicia no sólo genera impunidad, sino que, además, induce a individuos y a amplios sectores a prescindir de la ley, al punto que su violación flagrante ya está socialmente aceptada. A este menosprecio contribuye, en gran medida, la discrecionalidad de los funcionarios. El ejercicio de la independencia de poderes es muy limitado, por ingerencia del poder ejecutivo y de las dirigencias de los partidos políticos, que consideran un derecho intervenir de manera informal en su administración. De ahí su interés en la participación del reparto de los nombramientos de los funcionarios o en apropiarse de una institución. Además del poder fáctico, que opera en el ámbito nacional, existe una serie de poderes fácticos locales —caciques, pandillas, coyotes, vendedores de la calle, etc.—, los cuales operan de forma autónoma, pero no por eso menos real, en el ámbito donde ejercen su autoridad. En consecuencia, la supervisión de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, del Consejo Nacional de la Judicatura, de las diversas superintendencias, de las entidades que velan por el derecho del consumidor y garantizan la libre competencia, o la inspectoría independiente de la Policía Nacional Civil resultan intolerables. Estos y otros fenómenos evidencian cómo el gobierno salvadoreño ha quedado reducido a meras formalidades, enfrentado a la fragmentación del poder social, pero sin poder efectivo para ejercer su autoridad.

No hace mucho, un sector de la gran empresa privada, alarmado por la debilidad institucional, advirtió cómo ésta pone en entredicho la eficacia de la democracia y podría abrir el camino a formas de gobierno contrarias a ella, ya que el descontento de la ciudadanía con el régimen actual es cada vez mayor. O tal vez peor aún, podría ser el caldo de cultivo para el surgimiento de un líder carismático que se haga con el poder e introduzca reformas radicales, más allá de lo que la gran empresa estaría dispuesta a tolerar —aunque su margen de tolerancia es más bien reducido. Sus temores están fundamentados. Las investigaciones de la UCA —y de otras instituciones nacionales— constataron, tanto la debilidad institucional como ese descontento, hace ya varios años. Pero tuvo que venir un consultor extranjero —porque ante estos grupos tan exclusivos de la derecha, el académico de fuera tiene más credibilidad que el nacional— a decirles lo que aquí ya se sabía. A raíz de sus hallazgos y con el fin de hacer conciencia en las elites sobre las consecuencias negativas de la debilidad institucional, estos sectores organizaron talleres sobre el tema. De esta manera, siguiendo el rumbo marcado por sus mentores, los bancos multilaterales, el pensamiento de la derecha ha comenzado a interesarse en la política, algo inconcebible hace unos pocos años, cuando pensaban que la economía era un asunto eminentemente técnico. Al igual que los bancos, han comenzado a comprender que el futuro de sus proyectos económicos está relacionado con la seguridad ciudadana, jurídica y medioambiental, con un sistema judicial independiente y

robusto y con una institucionalidad sólida y eficaz. Estos grupos han recién descubierto que la pérdida de la institucionalidad es contraria al desarrollo de algunos de sus proyectos prioritarios como el tratado de libre comercio con Estados Unidos, que incluye poner fin a las violaciones de la propiedad intelectual y controles de toda clase sobre la producción y la exportación, o la atracción de nueva inversión extranjera directa, que no encuentra seguridad jurídica mínima, o el turismo, uno de los ejes propuestos para reactivar la economía nacional, el cual también demanda seguridad ciudadana. Cuando la institucionalidad fue puesta al servicio de los intereses del gran capital y de sus planes para insertarse en la globalización, el gobierno abandonó el control del territorio y de la población. Al verse en la necesidad de ejercer una autoridad mínima, se ha encontrado sin poder y sin medios.

Así, pues, hay razones para preocuparse no sólo porque el país no crece, tal como estaba previsto, porque el desempleo es cada vez mayor y porque la desigualdad y la exclusión aumentan con ritmo acelerado, después de más de quince años de reformas económicas; sino también porque, después de más de una década de intentos por institucionalizar los principios democráticos básicos, los principales grupos empresariales se han resistido a ello con éxito. Este fracaso queda bien ilustrado en una sorprendente reversión de papeles. Ahora, los atemorizados no son los delincuentes, pese al endurecimiento constante de la legislación penal, sino las víctimas y los testigos, a quienes el gobierno de ARENA no puede garantizarles su seguridad personal, y con frecuencia también los fiscales y los jueces actúan bajo el terror, producidos por la inseguridad predominante.

La conciencia adquirida sobre este grave problema es ya un paso, en la dirección correcta; pero estos sectores tan influyentes en el gobierno de ARENA, todavía no se atreven a emplazarlo en público por las recientes decisiones que profundizan aún más esa debilidad, como la elección del Fiscal General y la del presidente de la Corte de Cuentas, o la dirección de la Policía Nacional Civil o la tolerancia de la corrupción. El último Fiscal General no ejerció su cargo con independencia del gobierno de ARENA, tampoco dirigió con acierto la investigación del delito, ni fue eficaz en la presentación de cargos contra los acusados ante el juez. Es más, en muchos casos, renunció a presentar acusación formal por incapacidad. Un funcionario con semejante incompetencia nunca hubiera sido reelegido, en una democracia medianamente solvente. Ni siquiera hubiera sido elegido la primera vez. El presidente de la Corte de Cuentas tampoco es independiente del gobierno de ARENA, el poco control que ejerce tiene un alcance muy limitado. Sus investigaciones y acusaciones obedecen a motivaciones políticas y no a criterios de probidad. Investiga y denuncia a quien cae en desgracia ante el poder fáctico, con lo cual la institución más que controlar el gasto público, reprime a los rebeldes. De hecho, esta institución todavía no ha contenido la corrupción predominante en los gobiernos de ARENA. En la misma línea se encuentra la decisión de la Corte Suprema de Justicia que anuló la autonomía de su dependencia de probidad, por pedir a dos bancos los estados de cuenta del ex presidente Flores y de su esposa, de sus ex ministros de relaciones exteriores y de economía y del secretario técnico de la presidencia. Los gobiernos de ARENA, sin excepción, han tolerado la corrupción.

La dirección y el desempeño de la Policía Nacional Civil están cuestionados por la cantidad de homicidios cometidos el año pasado, la cual aumentó en más del 30 por ciento, respecto al año 2004. Mientras tanto, el gobierno capturó a más de 66 mil presuntos pandilleros, a quienes atribuye la violencia desenfadada. Por consiguiente, los planes gubernamentales de seguridad —las llamadas manos duras y la mano suave—, junto con el afán constante por elevar las penas, son un rotundo fracaso. De hecho, el mismo gobierno ya ha reconocido ese fracaso, aunque de forma tácita. Pero no tiene alternativa, porque no analiza la estadística criminal y, por lo tanto, desconoce los patrones utilizados por los actores del crimen, los sectores donde estos actúan y los medios que utilizan. Por eso, las capturas masivas no han conseguido su propósito de contener el crimen y los acusados que llegan a los tribunales salen libres, pues los fiscales no pueden sostener los cargos ante el juez. Los repetidos y enfáticos mensajes gubernamentales cargados de amenazas, dirigidos a los criminales, caen en oídos sordos. Las autoridades no pasan de la amenaza a la acción, por incapacidad y, a veces, por simple apatía. Hablan mucho, pero hacen poco, no obstante tener más facultades legales que antes de los acuerdos de 1992. Ciertamente, el discurso gubernamental encuentra gran aceptación en la opinión pública, pero es claro que éste no es el medio idóneo para contener el crimen y garantizar la seguridad ciudadana. Las continuas declaraciones de los funcionarios se caracterizan por ser más impulsivas que reflexivas, más de *amateur* entusiasta que de profesional con experiencia. Aparentemente, el reciente cambio de dirección en la Policía Nacional Civil sería la respuesta gubernamental a este fracaso, pero sus posibilidades de éxito son limitadas, porque no se observa un cambio en el enfoque del crimen y, por consiguiente, tampoco en las propuestas para combatirlo.

La crítica situación de la seguridad ciudadana y de la institucionalidad, en general, es una hipoteca muy pesada para el gobierno de ARENA, el cual todavía no se ha decidido a enfatizar la acción eficaz y de mediano y largo plazo sobre la publicidad y lo inmediato. El desmesurado énfasis que la publicidad oficial hace en la figura del presidente Saca ya no puede ocultar el fracaso de la institucionalidad. Pese a ello, insiste en la publicidad a costa de la eficacia, aun cuando estos extremos no son contradictorios.

2. Institucionalidad contra “gobierno empresarial”

El gobierno de ARENA no puede contar con una institucionalidad fuerte y eficaz por ignorar los elementos básicos de la administración pública, ni por desconocer la clase de funcionario que coloca al frente de las instituciones, no es una lamentable equivocación, ni un azar. Tampoco es falta de voluntad política. Al contrario, es una decisión expresa, asumida con plena responsabilidad. La debilidad institucional que impide el gobierno eficaz y honrado, no es debida a falta de una voluntad política, por

Cuando la institucionalidad fue puesta al servicio de los intereses del gran capital y de sus planes para insertarse en la globalización, el gobierno abandonó el control del territorio y de la población. Al verse en la necesidad de ejercer una autoridad mínima, se ha encontrado sin poder y sin medios.

parte de ARENA. Y esto es lo que los intelectuales de la gran empresa privada parecen soslayar, en sus advertencias sobre esta cuestión. No se atreven a profundizar en su análisis porque, entonces, se encontrarían con que el sector más beneficiado con esta situación es el gran capital, nacional y transnacional, el cual se ha apoderado del gobierno para ponerlo a su servicio. Ahora bien, semejante manipulación no es posible sin anular la institucionalidad. Con seguridad, sus estrategias nunca pensaron llegar al extremo de empujar a la sociedad fuera de la institucionalidad, sino únicamente a los grandes capitalistas.

La intervención directa en las decisiones estatales se remonta al siglo XIX. El gobierno siempre ha sido central para el desarrollo y la expansión del capital salvadoreño. Expresado en términos actualizados, al gobierno le corresponde crear las condiciones para que el proceso de acumulación transcurra sin tropiezos; pero sólo para los grandes capitalistas. Ahora bien, el gobierno salvadoreño no sólo ha creado esas condiciones y, según los términos impuestos por la globalización, dejó casi en libertad total al mercado, sino que, además, ha pasado a depender del gran capital. Este se ha atribuido el derecho de aproximarse a cualquier funcionario para exigir la satisfacción de sus necesidades y el poder directo de veto sobre las decisiones gubernamentales. Los gobiernos de ARENA han hecho todo lo que el gran capital ha considerado necesario —privatización, cambio fijo, dolarización, tratado de libre comercio, establecimiento de bases militares y dependencias del gobierno federal estadounidense en el territorio salvadoreño— para convertir El Salvador en una plaza regional financiera y de servicios así como para integrarlo totalmente a Estados Unidos —la existencia de instalaciones y dependencias militares y civiles de este último país genera una demanda adicional de toda clase de servicios y hace visible esa asimilación. Para ello, el gran capital se apoderó de las dependencias gubernamentales responsables de la administración de la economía, usa a las gremiales del sector empresarial para presionar y vetar y, lo más importante, dispone de canales informales, ajenos a la institucionalidad, para imponer su voluntad al gobierno. Nada de esto le parece extraordinario o anormal. Al contrario, lo considera un derecho, en virtud de su enorme poder económico, del financiamiento de las campañas electorales de ARENA y de su influencia predominante en las empresas mediáticas, cuya tarea es presentar su agenda particular como agenda nacional e influir en la opinión pública para movilizarla en contra de las medidas que considera contrarias a sus planes, sobre todo aquellas que intentan supervisar sus actividades.

La conservación y el ejercicio de este derecho son fundamentales para el grupo que detenta este enorme poder económico. Nunca antes había sido tan rico, ni tan poderoso, ni tan multinacional como lo es ahora. En la actualidad, opera en alianza estratégica con otros grupos de poder económico regional y con las empresas transnacionales. Ya no está conformado sólo por capitalistas de origen salvadoreño, sino que la presencia de capital transnacional es cada vez mayor. Entró en el sector privado nacional por la inversión directa y nueva, o por la adquisición, parcial o total, de antiguas empresas “salvadoreñas”, con lo cual ha desnacionalizado al capital. Por eso, es más apropiado hablar del capital que opera desde el territorio salvadoreño y no del capital o la empresa salvadoreña. Otro fenómeno simultáneo

ha sido su expansión arrolladora en la región centroamericana y más allá de sus fronteras. De hecho, en su conjunto, es el capital regional con las inversiones más fuertes, en la zona y, por lo que toca a El Salvador, es un poder fáctico indiscutible.

La dependencia del gobierno de ARENA de él es tanta que comparten agenda, en particular la agenda económica. Por eso, no pocos empresarios salvadoreños hablan del “secuestro” del gobierno por un sector privilegiado de ellos mismos (ver ECA 2005, 678). También se puede hablar con propiedad de un “gobierno empresarial” (A. Segovia, *Integración real y grupos de poder económico en América Central. Implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región*). La necesaria identificación de agenda e intereses de este poder con los del gobierno, casi no deja libertad de acción al presidente del poder ejecutivo. Aun cuando el poder formal que la Constitución le atribuye es de por sí considerable, no puede ejercerlo sin tomar en cuenta a este poder fáctico. Tampoco los gobernantes de ARENA aspiran a gestionar su poder de forma independiente, dada su identificación con sus intereses y debido a que su candidatura, su campaña electoral y su plan de gobierno han sido negociados de antemano con él. Eventualmente, pueden surgir conflictos, cuando el poder fáctico se niega a cumplir los compromisos acordados; pero tales confrontaciones no tienen mayor trascendencia, puesto que, por lo general, el gobierno termina cediendo. Es obvio que este poder fáctico no está interesado en una institucionalidad sólida y eficaz, porque haría imposible su independencia o al menos la limitaría. Tampoco es prioridad el bienestar de la mayoría de la población. Primero están la promoción y conservación de sus intereses y privilegios. En consecuencia, las entidades encargadas de la supervisión del funcionamiento gubernamental, incluido el sistema judicial, representan un estorbo inaceptable.

Combatir la corrupción es enfrentarse de forma directa con este poder fáctico y los altos funcionarios, incluido el presidente del poder ejecutivo, encargados de impulsar y cuidar sus intereses. Por eso, la persecución del funcionario medio o bajo, e incluso del alto caído en desgracia, carece de sentido. Pero como, pese a ello, hay que cuidar las formas, el presidente Saca nombró una comisión de ética de papel, pues la integran dos ministros y dos secretarios técnicos de la presidencia. Su misión es aplicar un recién decretado código de ética de 34 artículos. Ya en su tiempo, el primer presidente de ARENA pidió un informe independiente sobre el estado de la corrupción y cuando lo recibió, decidió engavetarlo. La nueva comisión tendrá el mismo destino, su tarea no es acabar con la corrupción, sino encubrir-la aún más. No es posible pensar que cuatro altos funcionarios muy cercanos al presidente Saca vayan a ser receptivos a las denuncias y estén dispuestos a investigarlas o a denunciar a colegas del mismo gobierno, una buena parte empresarios como ellos, amigos e incluso parientes. Entre ellos se deben favores y, sin duda, la mayoría es vulnerable al chantaje, si se entrometieran en sus asuntos. Además, el nuevo código obliga al funcionario a guardar silencio sobre los asuntos públicos. El procedimiento establece que la denuncia debe ser procesada, en primera instancia, por el titular de la institución y, si encuentra mérito, algo muy dudoso, la trasladará a la comisión de ética y ésta sólo informará sobre las estadísticas. Silencio e impunidad con fachada de probidad es la opción de este gobierno.

[...] la institucionalidad democrática no tiene futuro, al menos mientras el gran capital ejerza el poder fáctico.

Esta comisión de ética, además de ocultar la corrupción, erosiona aún más la débil institucionalidad al relegar todavía más a las instituciones que, por ley, están obligadas a vigilar la probidad de los funcionarios. Sus integrantes no ofrecen más garantía que la de cualquier otro funcionario, es decir, ninguna, porque no tienen credibilidad y porque su verdadero compromiso no es con la gobernabilidad, sino con el poder fáctico. Ninguna denuncia contra los funcionarios de este gobierno prosperará, excepto aquella que, por razones ajenas a la probidad, ese poder decida proseguir. Él decide quién se queda y quién se va; a quién le garantiza la impunidad y a quién expone al escándalo público. Para ello cuenta con la complicidad incondicional de los grandes medios de comunicación de masas. Es un elemento más en la construcción de la dictadura de ARENA y sobre todo del poder fáctico. Si el gobierno de Saca hubiese decidido combatir la corrupción, desde hace año y medio hubiera planteado la reforma de la Corte de Cuentas y no habría intervenido en las decisiones de la Corte Suprema de Justicia.

Las instituciones, según algunos, además de estar conformadas por estructuras, por leyes y por personas, están relacionadas con pautas de comportamiento. En la práctica, en el país no son más que fachadas, ya que predominan las relaciones informales de poder. La gente sabe cómo resolver sus problemas al margen de la institucionalidad y en violación de la ley. Es cierto que desde 1992 se han creado instituciones nuevas como las superintendencias o las dependencias que velan por los intereses del consumidor y la libertad de la competencia; pero ninguna de ellas tiene entidad. El Salvador todavía no ha enfrentado la contradicción entre la legislación y la práctica. Hay muchas leyes, tal vez demasiadas, suficientes instituciones, pero no estructuras, ni patrones de conducta que las concreten. La sociedad salvadoreña carece de la cultura del respeto de los derechos humanos y del Estado de derecho. Por eso, ningún funcionario se preocupa por hacer cumplir la ley, tal como ocurre en el ámbito penitenciario —donde no se respetan los derechos de los reclusos, por el simple hecho de serlo— o el electoral —donde nombraron de forma ilegal a un magistrado perteneciente a un partido de derecha aliado de ARENA para darle a éste el control total del Tribunal Supremo Electoral, el cual, además, rehabilitó, también en contra de la ley, a este mismo partido y a otros dos. Esta despreocupación respecto al derecho desborda el ámbito nacional y se extiende a las sentencias de instituciones internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha fallado en contra del Estado salvadoreño —en el caso de las hermanitas Serrano. La observancia de los derechos humanos es especialmente crítica, porque estos no se dan por sí mismos, sino que sólo son exigibles frente al Estado, lo cual supone la mediación de sus instituciones, y porque son violados a diario.

Desde una perspectiva sistémica, la debilidad institucional adolece del efecto dominó, es decir, cuando una institución falla, todo el sistema falla. Cuando la Policía Nacional Civil no cuida la escena del crimen o no recoge pruebas, prácticas muy corrientes, el Órgano Judicial no puede

funcionar. De igual manera, los partidos políticos con representación legislativa persiguen sólo determinados intereses, lo cual influye en el nombramiento de funcionarios clave para acceder a la justicia, salvaguardar el respeto de los derechos humanos, promover la democratización e incluso la llamada “reconciliación nacional”. Ante la imposibilidad de nombrar un Fiscal General del gusto de ARENA, éste decidió esperar la nueva legislatura, confiando en que una nueva correlación de fuerzas le facilitará decidir el nombramiento; pero a costa de cometer una inconstitucionalidad con el nombramiento de fiscal provisional, lo cual vicia de raíz los procesos penales en curso. El Fiscal General es determinante para la institucionalidad, puesto que tiene poder para controlar a los otros órganos estatales y posee el monopolio de la acción penal y de la dirección de la investigación del delito. Por consiguiente, a este funcionario le corresponde velar por la independencia de los órganos de gobierno, al mismo tiempo que se cuida de ejercer su poder sin interferencias, pues de lo contrario no puede promover la justicia. Pero es este poder, precisamente, el que convierte este cargo en crucial para la conservación del régimen actual.

La falta de independencia de los órganos estatales alimenta el clientelismo y la corrupción. Ningún funcionario aplicará la ley o juzgará a quien lo ha elegido o a quien debe un favor. Esto vale tanto para una figura política como para el partido político al cual debe su cargo. Ningún político o ex funcionario o individuo relacionado con ellos será enjuiciado por ninguna causa —excepto si cae en desgracia ante sus protectores o patronos. Contrario a la lógica de la institucionalidad y del buen gobierno, en lugar de prestar atención a la formación, evaluación y depuración de las instituciones, el gobierno ha concentrado sus mayores esfuerzos en elaborar nuevas leyes o en reformar las existentes. Nunca una Asamblea Legislativa ha pedido cuentas a los directores de las instituciones públicas, excepto un intento fallido, ocurrido ya hace años, cuando intentó sin éxito cuestionar al presidente del Banco Central de Reserva. El gobierno y los partidos políticos están convencidos que la profusión de leyes es sinónimo de mejores instituciones. Está demostrado que la abundancia de leyes, aun cuando en sí mismas sean buenas, no garantiza la eficacia gubernamental.

De esta manera, en lugar de “la judicialización de la política” se ha “politizado la justicia” con la conversión de las instituciones en feudos de ciertos partidos, lo cual contradice la independencia institucional y constituye la mejor garantía para la impunidad. La Policía Nacional Civil, por ejemplo, no cumple con sus atribuciones de cara a la ciudadanía, pero sirve muy bien a los propósitos de ARENA, pues contribuye a cultivar su popularidad y también a conseguir votos. Hasta ahora, su carta de presentación fue la campaña de las “manos duras” contra las pandillas. Pero al no contener el crecimiento de los homicidios, hasta colocar al país en el primer puesto mundial, el gobierno de Saca ha debido reconocer su fracaso. Otro tanto se podría decir de la Corte de Cuentas y de la Corte Suprema de Justicia y del Órgano Judicial. Por consiguiente, el problema no es de leyes, sino político.

Los intelectuales de la derecha con preocupaciones democráticas, tal vez genuinas, no se atreven a enfrentarse con el gran capital, ni tampoco

con ARENA, por razones obvias. En lugar de ello, prefieren la divagación y encargan a consultores internacionales lanzar alusiones imprecisas. No deja de ser llamativo que incluso el *Informe sobre desarrollo humano. El Salvador 2005* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, desde otro contexto y de autoría nacional, después de demostrar la inadecuación del modelo económico actual, no explore por qué es conservado, pese a que, su obsolescencia es evidente, desde hace muchos años. Ninguno de los que dice estar preocupado por la debilidad institucional se aventura a levantar su voz en público, por ejemplo, en los foros de la gran empresa privada o en los medios de comunicación, donde se discute la realidad nacional. En el fondo, ni ARENA, ni el gran capital globalizado están interesados en un gobierno con una institucionalidad fuerte y sana, así como tampoco están interesados en modificar el modelo de acumulación capitalista actual. Contra este desinterés chocan los planteamientos de los pensadores de la derecha e incluso las advertencias, cada vez más directas, de los bancos multilaterales y de los organismos internacionales. En pocas palabras, la institucionalidad democrática no tiene futuro, al menos mientras el gran capital ejerza el poder fáctico. En estas circunstancias, cualquier proyecto orientado a fortalecerla está condenado al fracaso de antemano. El fortalecimiento institucional del gobierno salvadoreño pasa inexorablemente por la pérdida del miedo a este poder y, al menos, por un distanciamiento, aunque no ruptura, entre el gobierno, en este caso, de ARENA, y los intereses y privilegios empresariales.

3. “Gobierno empresarial” contra gobierno democrático

La transición con aspiraciones democráticas cambió de dirección hace algunos años y ahora apunta con bastante claridad hacia el autoritarismo civil, ejercido por un poder fáctico con un indiscutible poder económico, que opera a través del gobierno de ARENA y de las empresas mediáticas. La identificación de éste con los intereses de aquél ha ahogado la institucionalidad, cuya eficacia ha sido anulada. La publicidad gubernamental y en especial la centrada en la figura del presidente Saca sirve para ocultar, hasta ahora con éxito, esta realidad, porque la opinión pública no lo identifica con el origen de su mala situación económica, su deseo de cambio de rumbo del país y su inquietud por emigrar. La dictadura del gran capital no está consumada aún, pero hay indicios claros de que el país es empujado hacia ella. Por lo tanto, todavía es posible modificar la dirección de este proceso, pero para eso el gobierno debe distanciarse del poder empresarial y de ser un gobierno empresarial pasar a otro pro-empresarial (A. Segovia), es decir, un gobierno cuya agenda no coincide con la empresarial, aunque la favorece. Aunque esto no es todo a lo que se podría aspirar, comenzaría a abrir espacio para que el gobierno impulsara políticas cada vez más nacionales y promoviera la participación de la sociedad en la toma de las decisiones institucionales. La autonomía relativa del gobierno del gran capital globalizado dejaría margen para comenzar a construir una institucionalidad democrática vigorosa y sana. Su solidez dependerá de la autonomía que logre conquistar.

Mientras esto no ocurra, la acumulación de capital en tan pocas manos y la desigualdad y la exclusión generadas por ella han alcanzado tales

proporciones que el régimen es insostenible sin un gobierno autoritario y represivo. Al mismo tiempo que el régimen se desliza hacia la dictadura, el cada vez más frecuente recurso a la represión para resolver los múltiples conflictos de intereses, empuja hacia la militarización de la institucionalidad y de la sociedad. De hecho, la presencia del ejército en la gestión gubernamental es cada vez más frecuente y cuenta con el apoyo irrestricto del gobierno estadounidense que, con la excusa de prevenir el terrorismo, impulsa en esa dirección. El éxito del plan del gran capital globalizado de convertir al país en una plaza financiera y de servicios y de asimilarlo totalmente a Estados Unidos sólo es posible con un poder ejecutivo que tenga el control total —es decir, sin contrapesos— de la administración pública y de la sociedad. La idea está expresada con nitidez en la dinámica de la campaña electoral de ARENA: anular la oposición legislativa para permitir gobernar al presidente Saca. Así, pues, la única opción viable para gobernar bien, desde esta perspectiva, es la desaparición de la oposición, considerada como obstáculo paralizante. No es simple casualidad, ni tampoco puro efecto propagandístico que el presidente Saca sea al mismo tiempo el presidente de ARENA. En su afán por evitar sorpresas desagradables, el partido de gobierno introdujo reformas de última hora en la legislación electoral para reservarse el control absoluto del actual proceso electoral. De esta manera, la identificación del partido con el gobierno y de éste con el poder fáctico del gran capital es total. En cuanto autoritario con una dimensión populista importante, aunque no lo acepte, el gobierno de ARENA es muy similar al de Chávez, al cual considera su extremo opuesto. Pero ambos tienen mucho en común. La elección del Presidente de la República, por medio de una votación más o menos democrática, es una mera formalidad, imprescindible para encubrir la verdad del régimen.

La dirección impresa al proceso originado en 1992, cuando finalizó la guerra civil, es sorprendente, sobre todo cuando todavía es exhibido como un modelo para las transiciones democráticas pendientes. La perspectiva que dan los años muestra con claridad cómo a los negociadores del gobierno no les interesó la transformación de las estructuras heredadas de la dictadura militar. En parte, porque después de tantas décadas de régimen dictatorial, la mentalidad autoritaria se hizo connatural a la sociedad y, en la práctica, no permite imaginar otro horizonte; en parte, porque, de alguna manera, previeron que esas estructuras eran claves para introducir la globalización neoliberal. Los negociadores del FMLN, en su afán por concluir una guerra insostenible, por compartir la misma mentalidad autoritaria, manifiesta en las prácticas de las cinco organizaciones que lo conformaron, y sin, duda, por ingenuidad, pues calcularon que la ciudadanía respaldaba de forma automática sus proyectos de transformación social, no fueron más allá de exigir algunas reformas superficiales y ahí donde introdujeron innovaciones como la creación de una policía civil o de una entidad para promover y defender los derechos humanos o para averiguar la verdad sobre lo sucedido y honrar la memoria de las víctimas, la dinámica de la transición, dirigida por los gobiernos de ARENA, al cabo de pocos años, las domesticó. El diseño institucional, concebido por las cúpulas de ARENA y del FMLN, respondía casi exclusivamente al interés político partidista, lo cual facilitó el trabajo del gran capital, porque debilitó a la sociedad y sus

organizaciones de tal manera que desaparecieron del escenario de la vida pública, en beneficio de los partidos políticos, los cuales se arrogaron abusivamente su representación.

En la actualidad, el poder de la institucionalidad está en manos de las cúpulas de ARENA y del FMLN, las mismas que asumieron de forma gratuita y arbitraria la representación de la ciudadanía, en la negociación y durante la transición. Los dos partidos anulaban o subordinaban a las organizaciones sociales. Ninguno de los dos tolera la organización social independiente. Esta anulación de la participación ciudadana es más llamativa en el FMLN, un partido, supuestamente, con una vocación democrática. Por conveniencias distintas, ambos partidos mantienen la debilidad institucional. En su origen, la debilidad institucional puede ser atribuida a un

La transición con aspiraciones democráticas cambió de dirección hace algunos años y ahora apunta con bastante claridad hacia el autoritarismo civil, ejercido por un poder fáctico con un indiscutible poder económico, que opera a través del gobierno de ARENA y de las empresas mediáticas.

descuido, a ignorancia o a una concepción errónea. Pero, una vez reconstituido el poder económico, el cual, a lo largo de la década de 1990, se concentró en la actividad financiera y en los servicios y expandió sus operaciones en la región centroamericana, esa debilidad institucional ya no puede ser interpretada en esos términos, sino como una necesidad. El gran capital salvadoreño y transnacional que opera en el país ya no puede prescindir del gobierno para continuar con sus planes de inversión y mantener el ritmo actual de acumulación. Desde que ARENA llegó al poder ejecutivo, los grandes capitalistas se lanzaron a la con-

quista del gobierno, como en otro tiempo lo hicieron los cafetaleros, hasta el extremo de secuestrarlo o “capturarlo” —término acuñado por el Banco Mundial para referirse a lo ocurrido en el este europeo, después de la caída de la Unión Soviética. De esta forma, el gobierno salvadoreño es un “gobierno empresarial”, puesto que no hay solución de continuidad entre la gran empresa y él.

El proceso de asimilación recíproca fue posible por la reducción de las competencias del gobierno, uno de los elementos fundamentales de las reformas neoliberales. Su retirada práctica del área económica dejó el terreno libre al gran capital; pero al mismo tiempo debilitó la institucionalidad, con lo cual también dejó el campo libre para irrespetar la ley y a sus representantes, para la proliferación del delito y para el desarrollo incontrolado de la violencia como patrón de conducta ordinario. No se podía neutralizar la institucionalidad para facilitar al gran capital sus reacomodos y su consolidación sin al mismo tiempo erosionar los fundamentos de aquélla, sin duda, más allá de lo imaginado, pues es probable que nunca se haya pensando en reducirla a la impotencia. Esta contradicción primero fue perceptible en la esfera de los derechos humanos. La impunidad para quienes los violaron durante la guerra civil erosionó de tal manera al Órgano Judicial y a sus órganos auxiliares, que ambos se volvieron incompetentes y venales. Junto con la institucionalidad, el neoliberalismo salvadoreño acabó con el orden establecido sin sustituirlo por otro, con lo

cual creó un vacío de legitimidad y hegemonía, donde se han instalado las pandillas, el crimen organizado y la violencia social. La arbitrariedad y la ilegalidad son, en la actualidad, socialmente aceptadas como patrones de comportamiento individual y social. Cuando el gobierno de ARENA ha caído en la cuenta de las consecuencias de su proyecto estratégico, intenta llenar los vacíos creados con un énfasis tan exagerado como inútil en la legalidad y la represión.

Pero ésta no es la única razón que da cuenta del deslizamiento hacia la dictadura. El poder fáctico salvadoreño, el más poderoso de la región centroamericana, desde una perspectiva económica, y el más agresivo y duro, en el campo social y político, es también el más opuesto a la democracia, a la cual considera un estorbo. Acepta, claro está, la formalidad electoral, siempre y cuando el poder ejecutivo sea ocupado por uno de sus representantes. Cualquier intento de reforma para fortalecer la institucionalidad se enfrentará, de inmediato, con la resistencia de este poder. Este poder fáctico demanda un gobierno fuerte, pero no a través del fortalecimiento e independencia de su institucionalidad, sino de la única alternativa que tiene a su disposición para conservar sus privilegios, al mismo tiempo que mantiene a raya el desorden social, provocado por su desmesurada ambición de poder. Esa alternativa no es otra que una dictadura decidida a reprimir a cualquier fuerza que ponga en peligro su poder e incluso que lo cuestione. El propósito principal no declarado del tratado de libre comercio con Estados Unidos es blindar este sistema contra cualquier intento de reforma.

Lamentablemente, el FMLN todavía no se hace cargo de la crisis de la institucionalidad. De lo contrario, no contribuiría a ella, tal como lo hace, por ejemplo, con su participación en el Tribunal Supremo Electoral y la Asamblea Legislativa, donde toma parte en el mismo juego de poder que ARENA y al igual que éste, defiende intereses partidarios o, a veces, de ciertos sectores particulares, de la misma forma que su adversario principal. Tampoco se ha hecho cargo del rumbo que el gran capital ha impreso al país. Al igual que ARENA, el FMLN explora estrategias alternativas a las electorales. Todavía sueña con la insurrección popular como instrumento para introducir el cambio social. Es cierto que aún cuenta con el apoyo incondicional de algunos sindicatos y organizaciones sociales, pero no de las masas. Estas huyen del país rumbo a Estados Unidos, se refugian en el ámbito religioso desconectado de la realidad nacional o se colocan fuera de la lógica de la legalidad y la ilegalidad como las pandillas o aquellos que organizan su vida al margen de la ley y la autoridad. La intransigencia del FMLN, tan intolerante como su adversario, pero con menos poder, busca enfrentar a las masas con el gobierno de ARENA, con lo cual contribuye a alimentar la inestabilidad existente, al mismo tiempo que proporciona al gobierno un pretexto adicional para avanzar más rápido hacia al régimen dictatorial.

La alternativa es el régimen democrático, que el país nunca ha vivido y que, cuando pudo aproximarse a él, optó por dejarlo de lado, en la década de 1990. Un régimen democrático puede parecer una utopía, en estos tiempos de globalización neoliberal, pero es una vía bastante segura para

revertir el proceso hacia la dictadura. Un régimen de esta naturaleza debe ir más allá de la democracia de las elecciones y abrir espacio institucional a la participación ciudadana para conciliar el interés del mercado con el bien social. Pasa por la formulación e implementación de políticas realmente públicas, que respondan a los intereses y a las necesidades y aspiraciones de la generalidad y no de grupos de poder. Presupone una redistribución drástica de la riqueza, por medio de un sistema progresivo de tributación y sobre todo por el distanciamiento entre el gobierno y el gran capital. Estos cambios no van a ser promovidos por éste, el principal afectado, tampoco por los partidos políticos actuales, aunque éstos son indispensables por su papel de intermediación entre la sociedad y el gobierno, sino por medio de la participación ciudadana. El régimen democrático no le será dado a la sociedad, sino que ésta deberá luchar para conquistarlo. Por eso, es importante comprender bien los reacomos del gran capital, sus mecanismos de operación y acumulación, así como también la forma cómo ejerce el poder. Sólo el conocimiento lúcido de la realidad actual puede abrir la alternativa de un régimen democrático, más equitativo e incluso justo, que haga posible la convivencia humana.

San Salvador, 31 de enero de 2006.