



ESTADO DE TRANSFORMACIONES

El Salvador 1980 – 2016

Roberto Turcios

## ESTADO DE TRANSFORMACIONES

(1980 – 2016)

### Introducción

Un proceso profundo de transformaciones ha vivido El Salvador en una etapa marcada por las crisis y los virajes: el estallido de la guerra más larga de su historia, la negociación para ponerle fin, la suscripción de los Acuerdos, expropiaciones, privatizaciones, y olas migratorias, entre otros, han sido acontecimientos decisivos.

La configuración institucional del Estado, las estructuras de la propiedad, los modos de vida en la sociedad y las condiciones culturales presentan modificaciones sustantivas que constituyen las partes de un cambio histórico. Sin embargo, hay tendencias seculares que aparecen renovadas y dominantes; a veinticinco años de la suscripción de los Acuerdos de Paz, el país sufre el saldo trágico de una violencia que se parece al de una nueva guerra.

Este informe presenta los resultados de un estudio, tratando de que aparezca un panorama sistemático, en el que se destaquen las transformaciones que fueron moldeando la institucionalidad del Estado, sus causas, características, peculiaridades y sus relaciones con los intereses de los grupos políticos y sociales.

Se pretende ofrecer un análisis de la situación salvadoreña con la perspectiva de la institucionalidad del Estado, en la etapa constituida por la guerra, la negociación, los Acuerdos de Paz, la posguerra y la transición a la democracia. Como es un tiempo en el que los acontecimientos se suceden uno tras otro, el informe muestra el intento por diferenciar la etapa histórica de la guerra, la paz y la transición a la democracia en varios periodos, con el propósito de destacar los momentos en que se producen las transformaciones y sus circunstancias.

Desde 1980–1982 se integraron los principales factores, actores y bloques de la guerra. Entonces se puso de manifiesto que las escenas grotescas de la violencia política formarían parte de un proceso complejo en el que se articularían la reforma política, el cambio de la propiedad y las estrategias militares. Aquel sería el campo de las disputas de varios bloques políticos nacionales, en medio de los cuales se instaló el gobierno de Estados Unidos a través de sus representantes.

En un bloque se encontraron las agrupaciones revolucionarias. En realidad, una coalición de corrientes socialcristianas, socialdemócratas y marxistas. En otro estaba una alianza formada por el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y los militares agrupados en torno al enfoque contrainsurgente, que comprendía la reforma agraria y la expropiación de los conglomerados bancarios y del comercio exterior, ejecutadas estas últimas en marzo de 1980. Un tercer bloque se formaba con corrientes de derecha conservadora, se oponían a los dos anteriores y rechazaban con especial fervor el reformismo y la estrategia militar

contrainsurgente. Entre los dos últimos se ubicaban los representantes de la Casa Blanca, quienes se desempeñaban como sujetos nacionales y, al final de cuentas, tendían a definir las políticas y los planes gubernamentales.

A partir de 1982 las elecciones regulares se convirtieron en el mecanismo de institucionalización política y la vía de solución a los conflictos permanentes entre los bloques contrainsurgente y conservador. En 1983 se completó la configuración del Estado cuando se aprobó la Constitución y se redefinieron las reformas económicas. En 1989 triunfó la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) en las elecciones presidenciales y comenzó el proceso de privatización y liberalización económica.

En menos de una década tomaba forma la segunda transformación de la propiedad, que sería liderada por un grupo de los expropiados en 1980. Este grupo tenía una visión renovada que se concretaba en su plan de gobierno, en el que apuntaba a la transformación del Estado. Durante la década de 1980 imperó la economía de guerra en el modo de desarrollo en que el Estado se desempeñaba como un agente activo. En la década de 1990, la privatización y la liberalización moldearon un nuevo modo de desarrollo.

En noviembre de 1989 quedó claro que mientras la guerra no se resolviera habría poco margen para la ejecución de los planes gubernamentales. Y quedó claro en la propia base del poder, cuando el FMLN llegó con su ejército a la capital, y un pelotón de la Fuerza Armada asesinó a los curas jesuitas en la Universidad Centroamericana (UCA).

Entonces, con la evidencia de los dos acontecimientos, ya no fue posible sostener la idea de que la contrainsurgencia estaba próxima a definir a su favor la guerra. Comenzó a forjarse la negociación con el beneplácito de los gobiernos de los Estados Unidos y la Unión Soviética y la participación inédita de la Organización de las Naciones Unidas en ese tipo de procesos.

En el último minuto de 1991 se firmó el Acuerdo de Paz, incluso haciendo a un lado la hora de Nueva York, adoptando la de San Salvador, para que el secretario Pérez de Cuéllar pudiera poner su rúbrica aún dentro del tiempo de su mandato, que expiraba aquel día. Casi todo era inédito en El Salvador con la implementación de los acuerdos, más todavía en el primer trimestre de 1994, al celebrarse las primeras elecciones de la posguerra con la participación del FMLN.

Durante aquellos días se desplegó plenamente la transición del autoritarismo a la democracia, en un curso de acción que no era comparable con nada; desde la fundación de la República nunca un conflicto, menos una guerra, había terminado con el reconocimiento mutuo de los adversarios.

Desde 1992 hasta 2001 hubo dos procesos vertiginosos, paralelos y no necesariamente complementarios. Uno fue el político, de transición a la democracia; otro, el económico, que pasó por varios momentos y comprendió la adopción del dólar como moneda nacional.

Para entonces, el grupo renovado de los expropiados de 1980 estaba en la cima de los propietarios y de la rentabilidad al haberse convertido en el titular de los bancos privatizados.

En 2004 triunfó el cuarto candidato presidencial de ARENA. El presidente Antonio Saca completaría veinte años areneros en el sillón presidencial. Nadie, ningún presidente, ningún partido, había logrado eso en la historia salvadoreña. Aun en la Latinoamérica del siglo XX aparecían pocos partidos con tantos años seguidos en el Ejecutivo. Los candidatos del FMLN parecía que nunca conseguirían un triunfo por la presidencia. Hasta 2009. ¡Entonces llegó la alternancia que completaba la transición! Casi al mismo tiempo llegaban los impactos causados por la crisis global del capitalismo.

¡17 años después de haber desmontado el ejército guerrillero, el FMLN triunfó en una elección presidencial! En junio de 2009 las izquierdas encabezaban el gobierno y un proceso de transformación de casi todas las estructuras de poder, en primer lugar, y de manera directa, de las políticas, en segundo lugar, tanto directa como indirectamente, de las culturales e ideológicas; y en tercer lugar, en forma indirecta, de las económicas.

Ahora, en un nuevo periodo político, durante el segundo gobierno del Frente, ha seguido el cambio en los poderes salvadoreños, esta vez a partir de los dispositivos institucionales formados por la reforma constitucional de los Acuerdos de Paz y durante el primer gobierno de izquierdas.

La mala gestión de los recursos estatales, el aprovechamiento de los cargos para lograr ventajas y los acuerdos ultimados con las partidas presupuestarias fueron ventilados públicamente, causando remezones en los grupos de poder, incluso de los que estuvieron en ese primer gobierno.

Como puede notarse, en las cuatro décadas recientes ha imperado un proceso muy complejo que se ha desarrollado en tres periodos convulsos, a veces caóticos:

- La guerra, con las expropiaciones de la contrainsurgencia, las elecciones y la Constitución;
- La negociación, los Acuerdos de Paz, las elecciones y las privatizaciones;
- Las elecciones, la alternancia, el turno gubernamental de las izquierdas y la transformación de las estructuras de poder.

En los tres periodos ha estado presente la violencia homicida pura y dura, general e indiscriminada, tan desatada en 2016, por todo el país, que tienen pertinencia un par de preguntas: ¿Es esta una nueva guerra? ¿Cuándo perdimos la paz de 1992?

El título del informe, *Estado de transformaciones*, responde al hecho sobresaliente de la etapa. En efecto, las transformaciones del Estado, la sociedad, la gente y sus conflictos han sido tantas que constituyen realidades transformadas casi por completo; por eso la imagen

del título alude al Estado salvadoreño y a la situación general, ambos llenos de transformaciones.

Hasta las tendencias tradicionales, como la violencia, presentan una forma peculiar inédita, la identidad de las pandillas, que las empujan con fervor a la muerte. Son tantas las novedades que le dan forma al Estado salvadoreño que, integradas en su funcionalidad cotidiana junto a las tendencias tradicionales, presentan una situación límite. La ilustra la crisis fiscal, la intolerancia política y, sobre todo, la guerra de las pandillas.

## 1 CRISIS HISTÓRICA

En 1969 casi todo el país se fue a la guerra contra Honduras. Los medios de comunicación levantaron los ánimos y la población clamó por el despliegue general de las tropas. El 14 de julio comenzó a ejecutarse el plan de guerra contra la nación vecina y el desenlace de aquella acción causó una crisis que llevaría a otra guerra.<sup>1</sup> En la década de 1970 pasamos, pues, de una guerra con los vecinos de frontera a otra, encarnizada y larga, aquí, entre ejércitos nacionales.

A partir del 14 de julio de 1969 hubo una sucesión veloz de grandes acontecimientos en un país pequeño: primero, el ataque por tierra y aire contra la vecina Honduras; después, los combates; luego, la ocupación de franjas del territorio hondureño; a continuación, la batalla diplomática en el seno de la OEA, la orden girada por el organismo hemisférico de parar el fuego, su acatamiento y, finalmente, el desalojo del territorio ocupado ante la amenaza de una condena continental.

Todo ocurrió en cien horas y, a pesar del resultado, el miércoles 6 de agosto hubo un desfile para proclamar la victoria. En San Salvador y en las principales ciudades la tropa regresó en medio de multitudes que la aplaudían. Fue una jornada extraña, porque mientras se pronunciaban declaraciones de victoria, el país transitaba de manera lenta, pero irreversible hacia la crisis. En efecto, poco a poco irían formándose las partes constitutivas de una crisis que pondría en cuestión el modo de desarrollo forjado a partir de la quinta década del siglo XX.

### Nuevo orden constitucional

En la segunda mitad de la década de 1940, Centroamérica estaba en la avanzada de la revolución. Desde 1944 Guatemala vivía un proceso novedoso, encabezado por una alianza política diferente a las tradicionales, en la que participaban militares e intelectuales. Cuatro años más tarde, en San Salvador, a partir de un golpe de estado, hubo otro pronunciamiento anunciando una revolución.

El 14 de diciembre de 1948 un grupo de jóvenes militares organizó el Consejo Revolucionario de Gobierno, que formaría una nueva alianza de poder con intelectuales y empresarios. Muy pronto quedó claro que la alianza se articulaba en torno a un proyecto diferente, con tres políticas principales: el fomento industrial, la seguridad social y la intervención del Estado en la economía.

Con base en la bonanza creada por los buenos precios del café en el mercado internacional, el Consejo procuró los recursos para la creación de la infraestructura física e institucional requerida por sus políticas centrales. Gravó la exportación del producto con base en

---

<sup>1</sup> Este planteamiento está desarrollado en un ensayo que forma parte del libro *Configuraciones contemporáneas del pensamiento crítico en El Salvador*, el cual será publicado por la Secretaría de Cultura del FMLN y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

“imperiosas necesidades de carácter vital, que están íntimamente relacionadas con el progreso del país, y cuya atención no puede posponerse por más tiempo, tales como la salubridad, la educación, la seguridad social, la asistencia pública, la vivienda, la seguridad de los habitantes y la administración de justicia”.<sup>2</sup>

Las entidades públicas emblemáticas fueron la Comisión Ejecutiva del Río Lempa, encargada de la electrificación, y la Comisión Ejecutiva Portuaria, ambas dirigidas por titulares de conglomerados empresariales que operaban en el procesamiento industrial y la comercialización externa del café. En las directivas de las dos entidades tendían a estar poderosos hombres de negocios –las mujeres no tenían reconocimiento en esas áreas– que representaban los intereses de la cima agroexportadora e industrial.

La Constitución de 1950 proclamó una reorientación estatal completa, abandonando la institucionalidad liberal de la Constitución de 1886. El nuevo texto tuvo tres novedades notables: los derechos sociales, la regulación de la propiedad y, además, consideró de manera explícita a la mujer como ciudadana. Entre la dictadura martinista y la democracia, que era la aspiración política ciudadana, se forjó el autoritarismo de la década de 1950, que tendió a tomar más patrones del primero de esos polos.

Durante la década, el país vivió el régimen autoritario dirigido por un grupo cívico militar, al que le importaba la letra de la norma constitucional, no su vigencia efectiva. El régimen tuvo una alianza hegemónica en la que participaban oficiales del alto mando de la Fuerza Armada, propietarios, funcionarios, dueños de las empresas de la industrialización agroexportadora e intelectuales civiles y religiosos.

Esa gente integraba un bloque político e ideológico con varias corrientes: la militar, liderada por el presidente y comandante, con los jefes de los cuarteles principales a su lado; otra empresarial, representada por los titulares de las empresas que dominaban la agroexportación y aprovechaban la vieja tendencia concentradora; y una intelectual, integrada por destacados profesionales que eran profesores en la Universidad de El Salvador, entonces la referencia exclusiva en materia de formación y de estudios en el país.

La hegemonía se ejerció con modalidades consensuales y coercitivas; estas últimas, las coercitivas –legales, físicas y simbólicas– fueron las decisivas en las circunstancias críticas, aunque las primeras, las consensuales –con las constitucionales a la cabeza– operaron como sostenes de la normalidad cotidiana. En ese andamiaje conceptual del régimen, el rechazo al comunismo tenía fuerza de ley. “Queda prohibida la propaganda de doctrinas anárquicas o contrarias a la democracia”, sostuvo el artículo 158 de la Constitución, el mismo que reconoció el derecho de libre expresión.

---

<sup>2</sup>Decreto, 14 de octubre, 1949, en R. Turcios, *Autoritarismo y modernización*, San Salvador, Direcciones de Publicaciones e Impresos, 2003, p. 82.

El régimen inaugurado en diciembre de 1948 tenía un esquema claro: el autoritarismo que se combinaba con las declaraciones constitucionales democráticas y las del régimen social; seguían los macroproyectos de desarrollo, las medidas de fomento industrial y los tratados comerciales suscritos con los países centroamericanos.

En la base del esquema se encontraban las posiciones de poder, que procedía de las establecidas en los cuarteles. Con esa fórmula se consolidó la reorientación industrial y el notable crecimiento económico. Había algo más: la emigración salvadoreña hacia Honduras, la cual era masiva y cotidiana completaba el panorama del régimen.

Hacia 1960 la salida masiva de la población tenía como alivio los acuerdos con el gobierno de Honduras, con los que se formó un marco legal que facilitaba la permanencia en el país vecino sin el peligro de las deportaciones. En marzo de 1960, los presidentes Lemus y Villeda Morales debieron sostener una reunión de emergencia en La Palma, Chalatenango, para disipar las tensiones que habían puesto en crisis los acuerdos.

Le dieron vuelta a la situación, porque decidieron crear una comisión de “integración demográfica”, que facilitara la identificación de lugares apropiados para la instalación de la gente salvadoreña; además, los presidentes revelaron que asignarían recursos presupuestarios para esas actividades.<sup>3</sup>

El autoritarismo entró en crisis en agosto de 1960. Unos meses antes tuvo un viraje que parecía ganador, por razones notables: presentó iniciativas de ley sobre el salario mínimo campesino, organizó elecciones y aceptó el triunfo opositor en San Salvador. Con la iniciativa de establecer el salario mínimo, el régimen concretó una de las aspiraciones reformistas más apreciadas por los gobernantes, como era la modificación de las condiciones de trabajo en las zonas rurales.

Desde la década anterior, la reforma agraria era la propuesta divisoria de las políticas rurales y, en cierta forma, también lo era del bloque autoritario. Esa iniciativa junto al reconocimiento de la derrota oficialista en San Salvador fueron las señales de un intento de modernización del régimen, que no prosperó por la crisis política que causó la caída del gobierno.

---

<sup>3</sup>*El Diario de Hoy*, 14 de marzo, 1960.

## 2 TRANSICIÓN AUTORITARIA

En octubre de 1960 llegaron al gobierno nuevas corrientes políticas a través de un golpe de estado. La Junta que se formó después plasmó la aspiración democrática e independiente que había sostenido una rebelión ciudadana durante la crisis del segundo gobierno del régimen.

Tres meses más tarde, en enero de 1961, hubo otro golpe de estado, que dio lugar a un planteamiento de renovación social, pero conservando los vetos autoritarios y el apego a los Estados Unidos. El Directorio Cívico Militar (DCM), integrado después del golpe de enero, fue la expresión triunfante de una arquitectura actualizada del régimen autoritario.

El partido oficial seguiría dominando la política, ahora con otro nombre: Partido de Conciliación Nacional (PCN). Este como el anterior Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD) usaba los recursos del gobierno para sostener la fachada electoral y el discurso democrático del régimen autoritario.

El andamiaje de los dos partidos tenía los mismos asideros: el del hombre fuerte, el oficial con más apoyo entre sus camaradas y, al final de todas las cuentas, el ejército; además, a un lado estaban los principales grupos económicos de la agroexportación; y en otro, los intelectuales. Entre el PRUD y el PCN, sin embargo, se establecerían más tarde diferencias fundamentales.

El autoritarismo ahora vivía entre dos ciclos: uno corto había comenzado en 1960, con la crisis política y el golpe de estado de octubre; el largo procedía de la década anterior. El ciclo corto tenía acontecimientos decisivos; entre ellos estaban, en América Latina, la Revolución Cubana y la decisión estadounidense de anularla y no permitir que surgiera otra experiencia parecida en el continente; y en El Salvador, la crisis del régimen autoritario, visible a lo largo de 1960, las manifestaciones revolucionarias locales y los temores acentuados de la derecha por las promesas de los líderes de octubre.

En pocos meses, entre 1960 y 1961, el régimen autoritario vivió un proceso intenso y singular de transición, como se puede ver en seis partes destacadas. Primero, en 1960, fue el viraje hacia la reforma política y social, que tuvo dos hechos sobresalientes: el reconocimiento de la victoria de la oposición en el gobierno municipal de la capital, en abril; y la presentación a la Asamblea del proyecto para una ley de salario mínimo en los trabajos agropecuarios, en agosto.

Segundo, en agosto, el Gobierno se enredó en una crisis política irremediable que dio lugar al golpe de estado. Tercero, la Junta de octubre instaló el ánimo ciudadano de democracia en el Gobierno, se dispuso a organizar elecciones sin partido oficial y removió las estructuras de poder en la Fuerza Armada y la sociedad. La Junta no consiguió una alianza sólida en los cuarteles, siendo derrocada en enero de 1961.

Cuarto, el golpe de estado dio lugar a una alianza nueva, encabezada por un grupo de oficiales graduados en promociones más recientes que las de los jefes de la década anterior. Quinto, esa alianza formó el Directorio, al que le tocó recomponer las estructuras del régimen desbaratadas por la Junta de octubre con la fórmula que patrocinaba la Casa Blanca: anticomunismo y reformas. Con el mayor paquete de reformas desde 1948 recompuso y actualizó la arquitectura del autoritarismo, para oponerla a Cuba, a los grupos nacionales democráticos y revolucionarios.

Sexto, con la recomposición actualizada, el régimen pasó a la mayor liberalización política del siglo XX, y al comienzo de su tercera década el gobierno se lanzó a la guerra contra Honduras, con la que empezó la configuración de la crisis histórica.

Las partes quinta y sexta de la transición tienen importancia en la evolución histórica del régimen autoritario y de la estrategia de diversificación agropecuaria y desarrollo industrial. También en la articulación del bloque de la hegemonía autoritaria y de sus alianzas. Por eso se plantean a continuación sus características y tendencias principales.

## El Directorio

Con el Directorio cambió la tónica de la década anterior por cuatro acciones principales: el modo empleado para enfrentar la crisis económica interna; las medidas sobre la situación de los campesinos; las disposiciones electorales; y el anticomunismo represivo muy identificado con las acciones impulsadas desde los Estados Unidos en contra de Cuba.

En abril, el mes de los acontecimientos de Bahía de Cochinos en Cuba, los dirigentes del gobierno salvadoreño vivieron días dramáticos por las condiciones económicas, expresadas con especial agudeza en el descenso de las reservas internacionales. Entonces, las reservas tenían 35.3 millones de colones y el gobierno enfrentaba obligaciones por 17.2 millones de dólares (el cambio se hacía a 2.5 colones por dólar).<sup>4</sup> El 20 de abril de 1961 el DCM decretó la nacionalización del Banco Central de Reserva (BCR), que era una sociedad anónima.

Mediante una ley de reorganización de la banca central, que consideró imperativo “tomar medidas para salvaguardar la estabilidad del colón” –acosado por la especulación y el traslado de fondos hacia el exterior–, se transformó la sociedad anónima en una entidad del Estado, otorgándole el derecho exclusivo a la emisión de moneda. La medida se justificó con base en los aportes que hizo el Estado para constituir la, en 1934, cuando aceptó la participación privada, y en la concesión del derecho exclusivo de emisión, que “aseguró a dicha sociedad anónima su crecimiento y prosperidad, sin haberse reservado la debida participación estatal para orientar la política monetaria y crediticia”.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> “Feliciano Avelar”, Mensaje de los señores miembros del Directorio Cívico Militar..., ob. cit., 30.

<sup>5</sup> “Ley de reorganización de la banca central de la nación”, en *Revista de Economía*, T XIII, Nos. 45-48, Ministerio de Economía, 1961, Pp. 5 y ss.

Un día después, el 21 de abril, el DCM decretó la Ley de Control de las Traslaciones Internacionales, que perseguía contener el drenaje de las reservas internacionales que en ese momento estaba operando. La hostilidad de la derecha hacia las medidas que se proyectaban no dejó dudas, pues el 6 de abril renunciaron dos miembros del Directorio y otros del gabinete.

De esa manera la realidad política mostraba una peculiaridad nacional: el principal aliado del gobierno de los Estados Unidos, cuando la Casa Blanca estaba enfrascada en el ataque militar contra la Revolución Cubana, recibía críticas que lo calificaban de izquierdista.

Además, el DCM ya había mostrado su disposición reformista con la puesta en vigor del descanso dominical remunerado y obligatorio para los trabajadores del campo, el 27 de febrero.<sup>6</sup> Este decreto todavía contó con la aprobación de los cinco miembros originales del Directorio. Cuando las hostilidades estaban abiertas, el DCM emitió la Ley de Protección del Salario con el objeto de regular “el pago oportuno, íntegro y personal del salario y de las prestaciones económicas que los trabajadores privados deben recibir de sus patronos”, según su artículo 1.<sup>7</sup>

En medio del conflicto con la derecha el DCM emitió otras leyes laborales. Una, del 1 de junio de 1961, establecía salarios mínimos para los empleados de comercio;<sup>8</sup> también el Estatuto Protector de los Trabajadores del Campo, emitido el 26 de junio,<sup>9</sup> el cual presentaba justificaciones que resumían la visión del DCM:<sup>10</sup> “Que la mejor manera de combatir las doctrinas anárquicas contrarias al orden democrático que garantiza la Constitución, es promulgar leyes que son necesarias para hacer que la justicia social sea patrimonio de toda la clase trabajadora”.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup>Estipulaba que la remuneración del día de descanso sería igual al salario de un día, calculándolo con la división del total de salarios devengados entre los días trabajados. “En ningún caso la remuneración será inferior a un colón cincuenta centavos”, señalaba el artículo 3.

“Ley de Descanso Dominical Remunerado para los Trabajadores del Campo”, *Revista de Economía*, ob. cit., Pp. 305 y ss.

<sup>7</sup>“Ley de Protección del Salario”, *Revista de Economía*, ob. cit., Pp. 123

<sup>8</sup> El mínimo se fijaba en tres colones por jornada para los empleados de los establecimientos con activos mayores a 10 mil colones.

“Ley Transitoria de Fijación de Salarios Mínimos para Empleados de Comercio”, en *Revista de Economía*, ob. cit., Pp. 135 y ss.

<sup>9</sup>Regulaba el contrato individual de trabajo, las obligaciones de los patronos y los trabajadores, la jornada de trabajo, los días de asueto y descanso semanal y las vacaciones pagadas.

<sup>10</sup>Consideraba “imperativo mejorar la situación de los trabajadores del campo, que constituyen la mayor parte de la clase trabajadora salvadoreña, a fin de que pueda disfrutar de mejores condiciones de trabajo y de un mejor nivel de vida, por cuanto es innegable que los trabajadores del campo han sido y son uno de los factores principales y decisivos para que la actividad agropecuaria de nuestro país mantenga y mejore los niveles de productividad”.

<sup>11</sup> “Estatuto Protector de los Trabajadores del Campo”, *Revista de Economía*, ob. cit., Pp. 311 y ss.

Otra medida notable fue el establecimiento de la alimentación campesina como una obligación patronal, una medida aprobada el 18 de septiembre y que debía cumplirse en forma compensatoria con el pago de cincuenta centavos de colón por día.<sup>12</sup>

Otra línea fuerte de la producción legislativa del DCM apuntaba a evitar el control de los poderosos grupos privados sobre las entidades creadas con fondos públicos durante la reforma hecha por el general Hernández Martínez. Una ley, en sus consideraciones, hacía mención explícita de la Asociación Cafetalera, de la Asociación de Ganaderos, el Banco Hipotecario y la Compañía Salvadoreña del Café; decía que la experiencia había “demostrado que los grandes intereses inciden para mantener controladas esas entidades en provecho de grupos minoritarios económicamente poderosos”.<sup>13</sup>

Durante este periodo el DCM tenía un fervor anticomunista, también disposición antioligárquica, junto al interés de modernizar las relaciones sociales imperantes hasta entonces en el campo. Era una fórmula que dejaba atrás la indiferencia gubernamental en la materia durante la década anterior. Además, esa sería la visión prevaleciente en los gobiernos siguientes.

A fines de junio, el Banco Central pudo pagar los 17 millones de dólares pendientes de los días críticos. Contó con la buena disposición de bancos y organismos multilaterales, probablemente influidos por el gobierno de Estados Unidos. El Salvador contó con 42 millones de dólares disponibles: 11.25 con el Fondo Monetario Internacional, 10 con el Eximbank, 6 con el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, y 15 con bancos privados. Al final sólo se usaron 14 millones de dólares de las líneas abiertas por el Fondo y Eximbank.<sup>14</sup>

Además, el DCM se comprometió con la celebración de elecciones para integrar una Asamblea Constituyente, en 1962. Las organizaron para diciembre y, en contra de sus anuncios, las realizaron con el partido oficial recién creado, el PCN. Entregaron el poder a la Asamblea Constituyente, la que eligió después a un presidente provisional.

Si había un propósito de reforma social, también existía el afán de auto-legalización inmediata, enfocado en la organización de un cuerpo constituyente que otorgara, sin lugar a dudas, el bautizo constitucional al nuevo régimen. Ese fue el objetivo principal de la

---

<sup>12</sup> “Ley Transitoria sobre Compensación de la Alimentación de los Trabajadores del Campo”, en *Revista de Economía*, ob. cit., Pp. 327 y 328.

<sup>13</sup> Con esos criterios excluía como directivos de las entidades de utilidad pública a las personas que se dedicaran a las mismas actividades que las de esas entidades. “Ley de Garantía y Defensa de Entidades de Utilidad Pública Fundadas o Sostenidas con Fondos del Estado”, *Revista de Economía*, ob. cit., Pp. 83 y ss.

<sup>14</sup> “Doctor Feliciano Avelar”, *Mensaje de los señores miembros del Directorio Cívico Militar de El Salvador, teniente coronel Mariano Castro Morán, doctor Feliciano Avelar y coronel Aníbal Portillo, a la honorable Asamblea Constituyente, el día 2 de enero de 1962*. San Salvador, Secretaría de Información de Casa Presidencial, Imprenta Nacional, s. f., Pp. 25 y ss.

Asamblea; en efecto, el nuevo texto presentó pocas variantes respecto a la Constitución de 1950.

Entre las novedades notables estuvo la redacción sobre los impedimentos para ejercer la presidencia, dejando sin problemas al teniente coronel Julio Adalberto Rivera, quien había sido miembro del DCM, para postularse y ocupar la presidencia después de su victoria, la que conquistó ante nadie, porque ningún opositor quiso competir. Además, el nuevo texto cambió el periodo presidencial, al reducirlo a cinco años, y la fecha de la toma de posesión, al pasarla al uno de julio.

El flanco político fuerte del DCM no era el de su alegada vuelta a la legalidad, sino su apego a la estrategia que el gobierno de Kennedy impulsaba en dos direcciones: una contra Cuba; otra a favor de la reforma social en América Latina. De ese apego extraía el DCM su fortaleza para dictar disposiciones reformistas y, al mismo tiempo, demostrar su vocación anticomunista.

Durante un año se mantuvo la tensión de la nueva etapa de la Guerra Fría, marcada por el fracaso de la operación en Bahía de Cochinos, la discrepancia de las dos superpotencias en torno a Berlín y la crisis de los misiles en Cuba. Las acciones promovidas por la Casa Blanca contra el gobierno cubano causaban impactos directos en la política centroamericana, en sus partidos y en sus agrupaciones. Mientras los acontecimientos políticos decisivos del continente ocurrían en Cuba, un ciclo político estaba comenzando en El Salvador.

En tres meses hubo dos golpes de estado: el primero permitió la formación de una alianza nueva que ponía en el primer lugar de su agenda la aspiración ciudadana de democracia; el segundo surgió como la reacción temerosa al primero, actualizó el régimen autoritario y realizó varias medidas reformistas.

Hubo una secuencia vertiginosa de episodios: primero llegó la crisis del régimen, a partir de agosto de 1960, causada por una rebelión ciudadana que exigía la vigencia de la Constitución; a continuación se produjo el golpe de octubre, que trató de realizar la aspiración democrática organizando elecciones sin partido oficial; el golpe de enero fue, como se ha mencionado, el punto de partida de la actualización del régimen autoritario, mediante el reformismo antioligárquico, el anticomunismo fervoroso y el apego incondicional a la política regional de Estados Unidos.

Sobre esa base se produjo el tránsito hacia un nuevo ciclo político, en el cual hubo la mayor apertura política del régimen.

### 3 LA APERTURA

El 11 de enero de 1963 el presidente Rivera invitó al Consejo Central de Elecciones (CCE) a elaborar un proyecto de reforma sobre la representación proporcional. El CCE elaboró el proyecto, la Asamblea Legislativa lo aprobó el 14 de agosto, siete meses después de haberlo recibido, y Rivera lo mandó a publicar el mismo día.<sup>15</sup>

Tres agrupaciones se inscribieron para participar en las elecciones del 8 de marzo de 1964: el oficialista Partido de Conciliación Nacional (PCN), el joven Partido Demócrata Cristiano (PDC), fundado en 1961, y el Partido de Acción Renovadora (PAR), el más antiguo del país y apegado a la tradición liberal.

El resultado daba razones para el asombro, pues se formaría un cuerpo de diputados con 32 miembros del PCN, 14 del PDC y 6 del PAR. ¡Veinte plazas para la oposición, cuando la costumbre era la de los asientos completos para el partido oficial!

Con todo y las costumbres fraudulentas del aparato de gobierno que se pusieron en práctica, especialmente en el interior del país, la oposición sería una minoría significativa en la Asamblea. Además, el PDC había triunfado en la capital y el departamento de San Salvador.

Los resultados también mostraban que la apatía se había mantenido entre la ciudadanía, pues el total de los votos válidos representaba un 28% del registro electoral.<sup>16</sup> Sin embargo, las fórmulas tradicionales del autoritarismo militar quedaban rebasadas por la apertura.

El PCN mantuvo el título y las ventajas del partido oficial, pues el aparato de gobierno se volcaba a su favor durante las campañas electorales, y la Fuerza Armada lo apadrinaba en forma directa e indirecta, mediante la estructura paramilitar. La institución militar conservaba su sitio dominante como entidad rectora, en última instancia, de la política y la economía salvadoreña.

A pesar de ese aparato doble que sostenía al régimen, las elecciones mostraban características nuevas: daban lugar a la presencia de partidos permanentes, el principal de ellos era el PDC, permitían el despliegue opositor, obligaban a cierta contención oficialista y reconocían el cambio que se había operado en las preferencias del electorado. Las novedades coexistían con los hábitos autoritarios, que estaban profundamente arraigados y se manifestaban cada vez que podían.

Otro cambio que tenía años de venir gestándose ocurrió en el movimiento sindical. El 17 de enero de 1967 los choferes de los buses de San Salvador pararon sus labores. El 13 de

---

<sup>15</sup> *Las elecciones de 1964*, Departamento de Relaciones Públicas de Casa Presidencial, mayo, 1964. El documento presenta una colección de notas periodísticas sobre la iniciativa presidencial, las reacciones que produce y las elecciones.

<sup>16</sup> “Resultados electorales”, en C. A. Domínguez, *Datos para una biografía*, ob. cit., p. 229.

febrero los trabajadores de la Fábrica IUSA se declararon en huelga. El 20 de febrero los trabajadores capitalinos del servicio de aseo pararon durante 5 días y, como en los casos anteriores, consiguieron sus objetivos.<sup>17</sup>

El 24 de febrero el Sindicato de Pilotos Automovilistas inició otro paro al que el gobierno respondió con la militarización del servicio. Esa cadena de hechos sucedió en medio del proceso electoral; luego pasaron las elecciones, pero no la efervescencia sindical.

El 6 de abril comenzó una huelga que habría de convertirse en un acontecimiento. Los trabajadores de la fábrica ACERO, cuya planta estaba en Zacatecoluca, se declararon en huelga; el 12 de abril, los delegados del ministerio de Trabajo les dieron cinco días para que se reintegraran a sus labores, previniendo que si no lo hacían, perderían sus empleos. El mismo día los trabajadores acordaron el rechazo de la prevención gubernamental. Además, pidieron a las dos centrales sindicales más importantes—la CGS, pro-gubernamental, a la que pertenecían, y la FUSS, opositora— que se unieran en su apoyo.

El 13 de abril ambas centrales acordaron la coordinación para la defensa del derecho de huelga y procedieron a las primeras acciones públicas. La negativa patronal a las demandas obreras y las pretensiones divisionistas del gobierno condujeron a un hecho insólito: una huelga general progresiva a partir del miércoles 26 de abril. Inició con los ferrocarriles, tres horas después siguió con los panificadores, y a las 8 de la mañana con el sistema de aseo público.

El viernes 28 de abril había unos 35 mil trabajadores en huelga. Entonces se solucionó el conflicto, luego de la negociación de las demandas y el acuerdo con los trabajadores.<sup>18</sup> La huelga general fue una prueba decisiva para el proceso que vivía el país. Los propósitos de mantener el control permitiendo espacios restringidos para la acción opositora en el campo social quedaron rebasados por el auge organizativo y las nuevas formas sindicales.

Como indicio de que no eran manifestaciones esporádicas, los maestros integrados a la recién creada Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES 21 de junio) marcharon por las calles de San Salvador, el 9 de junio, exigiendo el cumplimiento de sus propias demandas. Las manifestaciones de ese tipo formaban parte del proceso de cambio que estaba ocurriendo en la sociedad, no solo en la política.

La actualización del régimen tuvo en un lado la liberalización política y en otro la articulación de la alianza con los poderosos grupos agroexportadores. En la década de 1960 el régimen estaba transitando hacia un periodo nuevo, porque a los dos aspectos

---

<sup>17</sup> *La Prensa Gráfica, Libro de Diamante*, ob. cit.

<sup>18</sup> Las jornadas de la huelga general, así como las negociaciones, están narradas en detalle por Salvador Cayetano Carpio, quien formaba parte del comité tripartito de huelga. S. C. Carpio, “La huelga general obrera de abril de 1967”, en Víctor Valle, *Siembra de vientos. El Salvador 1960–69*, San Salvador, CINAS, 1993, Pp. 409 y ss.

mencionados se sumaban el empuje industrial del Mercado Común Centroamericano, la emigración salvadoreña hacia Honduras y los cambios en la sociedad.

Entre estos últimos, el lugar de las mujeres en la vida profesional y social era más visible y destacado; dos décadas atrás era apenas perceptible, ahora se manifestaba por todos lados, uno de ellos era la Universidad de El Salvador, el centro intelectual más destacado, que registraba el aumento de las matrículas de las mujeres en las diversas carreras.

En la elección presidencial de 1967 hubo un regreso a las típicas prácticas del partido oficial en el régimen autoritario contra dos de las candidaturas opositoras: la de Abraham Rodríguez, del PDC, y la de Fabio Castillo, del PAR. Castillo lanzó como bandera de campaña la reforma agraria, y eso le valió para que lo acusaran de ser el portador de casi todos los males conocidos.

A pesar de ese tipo de campaña desde 1964, en el curso de cuatro años había surgido un nuevo mapa político, en el que destacaba el crecimiento opositor. Durante las elecciones de 1968, la oposición ganó las alcaldías en las principales ciudades, y en la Asamblea sus diputados lograban cantidades desconocidas en la historia.

El PCN superaba solo por dos votos al bloque opositor: al PCN le correspondían 27 escaños y a los opositores 25; el PDC tenía 19; cuatro el Partido Popular Salvadoreño (PPS, de derecha); y dos el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR, socialdemócrata).<sup>19</sup>

La reforma política se impulsó al mismo tiempo que el presidente Rivera había normalizado sus relaciones con los representantes de los principales grupos de la agroexportación. Inclusive excolegas en el DCM lo acusaron de “claudicación ideológica”; “los sectores retrógrados de la economía salvadoreña han recuperado sus posiciones dominantes en el diseño institucional del país, fortalecidos por una sensible inercia gubernamental, no completamente libre de sospechas de corrupción administrativa y de claudicación ideológica”, plantearon. “¿No ha caído el Banco Central de Reserva de El Salvador otra vez en manos de la oligarquía?”, preguntaron tres miembros del extinto DCM.<sup>20</sup>

Para entonces el país presentaba un panorama de tantas novedades que parecía estar ingresando a un nuevo periodo de su historia, con un modo de desarrollo modernizado en la política, la economía y la sociedad. Tenía problemas, por supuesto, como las infaltables conspiraciones por un golpe de estado; sin embargo, el más complicado estaba en las relaciones con Honduras. En poco tiempo el problema se agrandó hasta llegar a la guerra, y de ahí a la crisis histórica.

---

<sup>19</sup> *Diario Oficial*, 6 de mayo, 1968, Pp. 4827-4880.

<sup>20</sup> Mariano Castro Morán, Feliciano Avelar, Aníbal Portillo, “Declaración del ex Directorio Cívico Militar que ejerció el gobierno de El Salvador en 1961”, en Castro Morán, ob. cit., Pp. 400 y ss.

#### 4 ACONTECIMIENTOS DE UNA CRISIS HISTÓRICA

Entre 1948 y 1968 El Salvador vivió un periodo de desarrollo industrial, crecimiento económico y modernización de la infraestructura que transformó al Estado agroexportador cafetalero que se había expandido desde las últimas décadas del siglo XIX. Con esos aspectos fundamentales, más la emigración a Honduras y los tratados del Mercado Común Centroamericano se gestó un modo de desarrollo.

Durante la última década, a ese modo se había integrado funcionalmente la liberalización política y la apertura electoral. La base del modo de desarrollo cambió entre 1969 y 1972.

Después de la guerra con Honduras, en 1969, casi todos los bloques políticos fundamentales se dividieron, se reagruparon y cambiaron las formas en que dirimían sus conflictos. Entre 1969 y 1972 varios procesos confluyeron en una configuración nacional crítica. Primero, hubo una efervescencia nacionalista que llevó al clamor a favor de la guerra contra Honduras.

Segundo, el resultado de la guerra condujo al desajuste del modo de desarrollo, que había prevalecido desde la década de 1950 y se había basado en la agroexportación, la industrialización, el Mercado Común Centroamericano y la emigración. Tercero, el desajuste llevó a la reformulación de las alianzas y estrategias políticas y militares.

A continuación, entre 1973 y 1976, el curso de la configuración crítica estuvo determinado por el debate sobre la reorientación del Estado, que se concentraba en la reforma agraria. La evolución electoral de la apertura viró hacia el fortalecimiento del oficialismo en las elecciones de 1970, luego cayó en la imposición y el fraude en 1972. En este año tanto el fraude como el violento golpe de estado que no se consumó mostraron que las tendencias de la década anterior habían sido rebasadas por la reorientación autoritaria del Estado.

En efecto, el resultado de la guerra contra Honduras dejó al grupo dirigente del régimen en una especie de callejón sin salida: convocó a una cruzada nacional contra la expulsión de la gente salvadoreña del país vecino; logró una impresionante unidad en torno a la Fuerza Armada; consiguió ocupar franjas del territorio hondureño, pero luego debió desalojarlas ante la amenaza de la condena hemisférica. A pesar del esfuerzo político militar de la guerra, el país se encontró con el resultado que el grupo dirigente trató de evitar: decenas de miles de personas retornadas y sin trabajo.

Hacia 1972 el ejercicio de la hegemonía por el grupo dirigente del régimen mostraba un panorama insólito. El antecedente inmediato era la apertura, la liberalización electoral, la modernización de las relaciones sociales y la ampliación de los espacios culturales. Sobre ese antecedente, que tuvo en la coyuntura de 1967–1968 un pico relativo de crecimiento y madurez, pasó a liderar una amplia convergencia de unidad nacional en 1969.

La liberalización supuso el reconocimiento implícito a la diferencia política, el respeto y la tolerancia, en el marco de una visión «liberal autoritaria». La unidad nacional se basó en un fervor nacionalista, alentado desde el oficialismo y los medios de comunicación, que fomentaba la intolerancia y la agresión con el país vecino. El ejercicio de hegemonía del grupo dirigente del régimen tuvo éxito antes de la guerra y durante ella, quizá el mayor éxito en el siglo XX, porque el consenso alcanzó a los opositores, incluso a grupos de izquierdas. Y fue con símbolos y valores muy apreciados por la visión autoritaria.

Unos meses después de la guerra, la situación cambió; los opositores se salieron del bloque de la unidad, también lo hicieron las fracciones de las derechas. En esas condiciones se celebraron las elecciones presidenciales de 1972, a las que la oposición de centro izquierdas se presentó coaligada en la Unión Nacional Opositora (UNO), mientras las derechas llegaron con tres candidaturas, la oficialista y dos más. Con los datos adulterados fraudulentamente el Consejo Central de Elecciones declaró ganador a los candidatos del oficialista PCN, decisión que refrendó la Asamblea Legislativa.

Entre 1972 y 1976 la situación nacional quedó configurada por tres hechos: el crecimiento de las organizaciones revolucionarias, la expansión del enfoque de seguridad nacional y el debate sobre la reforma agraria. Todos surgieron después de la guerra con Honduras; el primero era independiente al régimen y tuvo un crecimiento vertiginoso; los otros dos formaron parte de la estrategia del grupo dirigente para revitalizar el autoritarismo ante los desafíos que le presentaban las fuerzas revolucionarias y las conservadoras.

En estos años también se regresó al autoritarismo duro de la década de 1950. En 1972, después del fraude electoral y del fracasado golpe de estado, el ejército y los cuerpos de seguridad desplegaron operaciones represivas amplias e indiscriminadas. La expresión de que se había pasado a otra etapa represiva fue la clausura militar de la Universidad de El Salvador.

Había otras organizaciones que comenzaban a tener una importancia central. Eran pequeños grupos que reivindicaban las acciones armadas como las formas idóneas para alcanzar el poder e impulsar una revolución socialista. En 1972 existían el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) y las Fuerzas Populares de Liberación (FPL). Algunos de sus miembros procedían del Partido Comunista, que había estado inmerso en debates desde la guerra contra Honduras y este año impulsó la campaña electoral de la UNO.

En 1976, el grupo dirigente del autoritarismo, que formaba parte de la corriente que combinaba el reformismo con el anticomunismo, reconoció su derrota ante los grupos de la corriente conservadora y canceló su proyecto de reforma agraria. Como consecuencia de ese desenlace, la Asamblea Legislativa se integró ese año solo con diputados del partido oficial y el presidente fue electo, en 1977, con otra práctica de fraude y violencia.

## **Reorientación reformista**

El impacto de la guerra con Honduras fue inmediato; aparte de la gente afectada de manera directa, quien primero reaccionó fue el gobierno. El 14 de agosto de 1969 el Consejo de Ministros acordó la integración de una comisión de reforma agraria. El 4 de noviembre, con votos procedentes de una parte del PCN y de los partidos opositores, la Asamblea Legislativa acordó el cambio de su directiva y la celebración de un Congreso de la Reforma Agraria, en enero de 1970.

Solo había pasado medio año después de la guerra cuando fue evidente la fractura del bloque histórico del autoritarismo. Los representantes de las cámaras empresariales se retiraron del Congreso de la Reforma Agraria, poniendo de manifiesto sus diferencias con el liderazgo gubernamental. El bloque que había dirigido el régimen autoritario y la estrategia de modernización sufrió su fractura irreversible a raíz de los resultados de la guerra contra Honduras.

El grupo dirigente siguió siendo formado por los militares que veían a la reforma agraria como la opción reorientadora del desarrollo y que se agrupaban en torno al Presidente. A su lado continuaron destacadas figuras de los grupos prominentes de la agroexportación, y se mantuvieron ahí hasta en los episodios más duros del enfrentamiento con el bloque de los propietarios agrarios.

Desde esta coyuntura el bloque hegemónico del autoritarismo quedó dividido y no volvería a reagruparse. Durante las elecciones presidenciales de 1972 esto fue evidente con las tres candidaturas presidenciales de derechas.

Entre 1972 y 1976 el grupo dirigente adoptó la reforma agraria y, al mismo tiempo, impuso una modalidad autoritaria de seguridad nacional. Con el tratamiento duro, represivo e intolerante a la oposición y con la reforma agraria, a la que denominó «transformación agraria», el grupo dirigente esperaba salir del callejón en que se había metido por la guerra con Honduras.

El primer día de su presidencia, en julio de 1972, el coronel Molina declaró que la patria se encontraba en una encrucijada, que estaba en juego el destino salvadoreño y se trataba “de saber si es posible transformar este país mediante el orden, el apego estricto a la Constitución y una enorme dosis de sentido común, o si tenemos que abandonarlo a los que siguen la vía de la violencia, del aventurerismo o de la dictadura”.<sup>21</sup>

Aquí perfiló las tres grandes corrientes que ya definían la política nacional: las izquierdas, donde había agrupaciones revolucionarias, socialistas, junto a las democráticas; las derechas reformistas y comprometidas con el enfoque de la seguridad nacional; y las derechas conservadoras, opuestas a la reforma agraria y anticomunistas. Todas tenían concepciones que incorporaban la violencia en sus métodos de acción; en las últimas había

---

<sup>21</sup> Arturo Armando Molina, “Confesiones sobre la transformación agraria”, en Waldo Chávez Velasco, *Lo que no conté sobre los presidentes militares*, San Salvador, Índole Editores, 2006, p. 189.

grupos que postulaban el empleo de las estructuras militares y paramilitares contra las fuerzas opositoras.

Molina dejó de lado la apertura política. En el primer lugar de su agenda se encontraba, según escribió después, el “problema agrario”; al mismo tiempo, identificó así el número uno de los asuntos por atender: “ordenar la casa de estudios superiores –Universidad de El Salvador–, a fin de asegurarnos despegar con un clima de paz”.<sup>22</sup> Su pensamiento adoptaba los criterios de una de las corrientes prevaecientes en los ejércitos latinoamericanos que, un año más tarde, forjaría un referente emblemático en Chile.

En 1976 las cámaras empresariales, presionadas por los propietarios agrarios, presentaron una resistencia que obligó al liderazgo gubernamental a dar marcha atrás. En 1975, la Asamblea Legislativa había aprobado la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria; en junio de 1976 había emitido el Primer Proyecto de Transformación Agraria. Finalmente, en octubre, la Asamblea reformó los textos y así canceló la reforma.

Desde que se implantó el autoritarismo, en la década de 1940, no había aparecido un conflicto tan agudo en el bloque hegemónico como el de 1976. Antes hubo contradicciones específicas, como las de los pequeños y medianos cafetaleros por las modalidades con las que se les gravaba su actividad y las de los agricultores por la reglamentación del salario y la alimentación de sus trabajadores.

Esta vez el conflicto fue diferente, porque los propietarios de tierras lograron crear un frente ideológico, al que se sumaron las gremiales empresariales, y el rechazo a la medida fue contundente. El gobierno quedó aislado, sólo con el apoyo de alguno de los grupos cimeros de la agroexportación.

En 1976 el bloque hegemónico del autoritarismo se rompió irremediamente. El cambio de grupo dirigente acentuó un viraje político cuando la fuerza conservadora pasó a liderar el gobierno, luego de haber roto el bloque hegemónico que había encabezado el régimen autoritario desde su constitución.

La causa del rompimiento fue la propiedad agraria, a partir de la cual se formuló un discurso ideológico que atrajo a todos los propietarios y se organizó un poderoso frente de acción que influyó de manera decisiva en la selección del candidato presidencial oficialista.

Desde la consolidación de la estrategia de desarrollo industrial y de diversificación agraria, el grupo dirigente del bloque autoritario había mantenido una inclinación reformista y el apego a los postulados de la Constitución de 1950. Por primera vez esa fórmula era desplazada por otra que se articulaba en torno a la seguridad militar y paramilitar,

---

<sup>22</sup> A. A. Molina, *ob. cit.*, p. 186.

defendida por propietarios, profesionales conservadores y oficiales especializados en la contrainsurgencia.

Esa era una novedad histórica; había otra del mismo carácter, tal era el crecimiento de las agrupaciones revolucionarias que proclamaban su identificación con el socialismo y con la vía armada para llegar al poder.

## 5 DEL GOLPE A LA GUERRA

Entre octubre de 1976 y enero de 1980 se formó el cuadro irremediable de la guerra. En forma veloz se decantaron todas las partes de un enfrentamiento que parecía destinado a ser breve; unas apostaron por irse a los combates, otras –que fueron menos–, por evitarlos.

En julio de 1979 el grupo dirigente del bloque autoritario estaba en dificultades, porque después de derrotar a sus colegas reformistas, no había logrado las victorias contundentes sobre los revolucionarios. Además, era objeto de sospechas en el gobierno de Estados Unidos por las acusaciones de violación de los derechos humanos que pesaban en su contra. Y de pronto, toda Centroamérica se había vuelto diferente por la caída de la figura emblemática de los dictadores, en Nicaragua, al triunfar la revolución sandinista.

El presidente Carlos H. Romero trató de ganar tiempo y espacio, convocando a un foro de diálogo, prometiendo elecciones limpias e invitando a la observación de los organismos internacionales. Mientras tanto, mantenía activas las estructuras en las que se mezclaban camufladas las filas militares con las paramilitares para perseguir con brutalidad a los opositores.

Dos años después de haber tomado posesión de la presidencia, el general Romero tenía el mayor de los descréditos sufridos por todos los gobiernos del autoritarismo que habían existido desde 1948.

En octubre de 1979 el golpe de estado triunfó y dio lugar a la formación de un gabinete amplio con muchos hombres y pocas mujeres, que procedían de las derechas y las izquierdas y sobresalían en sus profesiones. Los líderes del golpe suscribieron una proclama histórica, porque tenía una caracterización certera del autoritarismo y denunciaba los males que había sufrido la sociedad.

El triunfo de la coalición golpista –integrada por militares e intelectuales, entre ellos algunos de los más destacados de la UCA– fue efímero. Entre los militares había una mezcla de preferencias, que oscilaba entre el afán de ponerle un fin dialogado a los conflictos y las ganas de demostrar su superioridad militar ante las izquierdas armadas.

En enero de 1980 ocurrió la derrota del gabinete más plural que se formó en el siglo XX. Y hubo nuevos nombramientos acordados entre la Fuerza Armada y el PDC, para crear el segundo gobierno después de la caída del régimen autoritario. Entonces el país estaba marchando hacia la guerra.

A partir de 1978 se hizo patente la irrupción de la crisis política. El bloque gubernamental contrareformista, sacudido por la crisis, por el auge de las organizaciones rebeldes y por la presión ejercida por el presidente Carter, se vio obligado a reorientar su esquema represivo de seguridad.

En 1979 se acentuó la crisis del Gobierno frente al incremento de las prácticas represivas y el auge de la movilización popular. Más tendiente al cambio parecía la situación nacional cuando se produjo la victoria de los sandinistas, en Nicaragua. En medio de esos acontecimientos ocurrió el golpe de estado del 15 de octubre de 1979.

En este momento –declaró la Proclama de los golpistas– “de verdadera emergencia nacional, se hace un llamado especial a los sectores populares y al capital privado con proyección social para que contribuyan a iniciar una nueva época para El Salvador, enmarcada en los principios de paz y respeto efectivo de los Derechos Humanos de toda la ciudadanía”.

La Proclama acusaba al gobierno derrocado de violar los derechos humanos, fomentar y tolerar la corrupción en la administración pública, crear un desastre económico y social y desprestigiar al país.

Además, el planteamiento que hacía era novedoso: “B) Convencida (la Fuerza Armada) de que los problemas (...) son el producto de anticuadas estructuras económicas, sociales y políticas que han prevalecido tradicionalmente en el país, las que no ofrecen para la mayoría de los habitantes las condiciones mínimas necesarias para que puedan realizarse como seres humanos (...) C) Conocedora con certeza de que los gobiernos en turno, productos a su vez de escandalosos fraudes electorales, han adoptado programas inadecuados de desarrollo, en los que los tímidos cambios de estructuras planteados han sido frenados por el poder económico y político de sectores conservadores, los cuales en todo momento han defendido sus privilegios ancestrales de clases dominantes, poniendo incluso en peligro al capital consciente y de proyección social del país (...) D) Firmemente convencida de que las condiciones anteriores son la causa fundamental del caos económico y social y de la violencia que se está padeciendo en la actualidad, lo cual sólo puede ser superado con la llegada al poder de un gobierno que garantice la vigencia de un régimen auténticamente democrático.”

Según el documento, el movimiento golpista se proponía terminar con la violencia, garantizar la vigencia de los derechos humanos, adoptar medidas que redistribuyeran equitativamente la riqueza, entre las que mencionaba las bases para iniciar una reforma agraria, reformas tributarias y financieras.<sup>23</sup>

Desde el golpe de 1948 nunca una proclama política había hecho planteamientos tan radicales. En cierta forma, la Proclama expresó el fin del régimen autoritario y el inicio de una transición, cuyo desenlace dependería de cómo terminaran la constitución de las alianzas políticas que estaban en marcha y las luchas entre ellas.

Inicialmente, los dirigentes del golpe tuvieron éxito al formar un gobierno amplio y pluralista. Resultaba difícil encontrar algo parecido en el siglo XX; en realidad, era difícil encontrar una situación semejante, porque todo el país estaba viviendo un tiempo singular de cambio. El

---

<sup>23</sup> En Rafael Menjívar. *El Salvador: el eslabón más pequeño*, San José, EDUCA, 1981, pp. 145 y ss.

éxito de los golpistas, sin embargo, fue efímero pues el gabinete se desintegró y el hecho se convirtió en un nuevo componente de la crisis.

Un segundo gobierno se formó en enero, pero tuvo una vida tan corta como el de octubre. La inestabilidad era la característica que impregnaba a todas las agrupaciones políticas, mientras la zozobra se extendía por la economía y la incertidumbre, por la sociedad.

En octubre de 1979 se desarticuló el tradicional bloque históricamente dominante. Los representantes de esa agrupación fueron desplazados del gobierno después del golpe. Ante el desafío respondieron con una ofensiva político ideológica y con acciones violentas. Aquel no había sido un desplazamiento total, pero era un acontecimiento fundamental en las estructuras del poder salvadoreño.

En diciembre un grupo de funcionarios que se había integrado a la Junta Revolucionaria de Gobierno expresó su preocupación “por la excesiva lentitud en la toma de decisiones políticas y socio-económicas, por la falta de una clara definición antioligárquica y por la orientación exclusiva con que se había aplicado el aparato coactivo del Estado en contra de organizaciones populares.”

Unos días más tarde, en carta dirigida al Consejo Permanente de la Fuerza Armada, el mismo grupo señaló que una de las causas fundamentales “de la desviación radica en el progresivo desplazamiento del mando militar. El mando actualmente efectivo de la Fuerza Armada no es el mando con el que originariamente se pactó para la implementación de un nuevo proyecto político.” Los funcionarios propusieron varias medidas y, al no recibir respuesta satisfactoria, renunciaron a sus cargos en los primeros días de enero de 1980.<sup>24</sup>

Sobre ese proyecto abortado se recompuso el bloque gubernamental con el acuerdo entre el PDC –todavía con la coexistencia de fuerzas progresistas y conservadoras– y la Fuerza Armada (FAES). Ambos formaron un segundo gobierno con la confluencia de una corriente política que había mantenido una crítica dura al poder oligárquico y al autoritarismo, junto a otra más pragmática que estaba marcada por el anticomunismo. Ambas estaban en el PDC y en la FAES, pero la segunda residía como bastión en la FAES.

Entre octubre de 1979 y marzo de 1980 hubo dos gobiernos y seis meses de transición en los que se perfilaron los proyectos políticos frente a la crisis y la guerra. El tercer gobierno de esa coyuntura histórica se formó con base en la alianza del PDC y el mando de la Fuerza Armada, respaldada por el gobierno de Estados Unidos.

El partido y el mando habían pasado por varias reagrupaciones en las que sobresalía el fortalecimiento de los círculos más inclinados a la derecha. Esta coalición le dio forma a una estrategia de contrainsurgencia audaz por sus dosis de reformismo. En efecto, en marzo de

---

<sup>24</sup> El documento es reproducido en R. Menjívar, Ob. cit., Pp. 177 y ss.

1980, impuso la mayor expropiación de bienes de la historia salvadoreña. Las fincas, los bancos y la exportación pasaron a poder estatal.

El cinco de marzo se decretó la Ley Básica de la Reforma Agraria que estipuló como tierras afectadas las que excedieran las cien hectáreas, con suelos de calidad I a la IV, y de ciento cincuenta hectáreas, el resto. En la primera etapa de la ejecución se intervinieron de inmediato, mediante expropiación por ministerio de ley, las fincas con más de quinientas hectáreas.

Dos días después, el siete de marzo, la Junta decretó la ley de nacionalización que permitía la expropiación de las acciones de los bancos comerciales, de las financieras de empresas y de las asociaciones de ahorro y préstamo. Uno de los considerandos de esta ley planteaba una realidad histórica: los criterios –decía– aplicados por esas instituciones “han ocasionado la concentración de los créditos en un pequeño grupo de usuarios, discriminando a aquellos que no han pertenecido a dicho grupo”.

Otras medidas completaron el paquete de reformas: la nacionalización de la comercialización exterior del café y del azúcar y la creación de las entidades estatales que se encargarían de esas actividades; además, la Junta emitió la ley por la cual afectó y expropió tierras agrícolas que eran trabajadas por arrendatarios o aparceros. Por esta última ley se entregarían a los cultivadores directos porciones con una extensión máxima de siete hectáreas.<sup>25</sup>

Las bases de la concentración, propias de la economía cafetalera y agroexportadora, quedaron desarticuladas. La historia del siglo que arrancó con la privatización de las tierras comunes se cerraba con esta expropiación. A raíz de esta el poder oligárquico quedó maltrecho, porque la funcionalidad básica de su capacidad concentradora había sido trastornada.

La historia daba vueltas en forma insólita, pues se había realizado una expropiación grande para disputarle el apoyo político social a las agrupaciones revolucionarias y para desactivar los circuitos de la acumulación que consolidaban el poder oligárquico.

Según datos de la Junta en la primera etapa se afectaron 320 mil manzanas de tierra que pertenecieron a 244 propietarios. Además, con las tierras de la tercera etapa, serían beneficiadas 150 mil familias.<sup>26</sup> Los datos sirven como referencia de las cantidades de propietarios afectados, así como de los nuevos, entre los cuales hay que considerar a las cooperativas que se constituyeron en las tierras de la primera etapa.

Sin embargo, la reforma no logró su desarrollo porque tendió a quedar encerrada en un círculo de falta de preparación técnica, endeudamiento y cosechas bajas.

---

<sup>25</sup> “La situación nacional: últimos decretos”, *ECA*, marzo abril, 1980, Pp. 384 y ss.

<sup>26</sup> “Mensaje de la Junta Revolucionaria de Gobierno dirigido por el Dr. José Antonio Morales Erlich, al anunciar la ley mediante la cual se otorga la propiedad de la tierra a campesinos aparceros y arrendatarios”, *ECA*, marzo abril, 1980, Pp. 393 y ss.

La evolución de los últimos seis meses ofreció el panorama caótico de la clausura de un periodo histórico y la apertura de la guerra, como la expresión notable de la crisis general que estaba instalada en la sociedad.

### **Guerra entre bloques**

Las expropiaciones transformaron la estructura de propiedad y la economía, afectando las bases en las que descansaba el poder oligárquico. En un panorama dominado por la crisis y la violencia, tres bloques políticos e ideológicos conformaron una situación general que rompía con casi todas las regularidades históricas y las caracterizaciones académicas.

Tres grandes tendencias delinearon la formación de los bloques: la rearticulación del bloque históricamente dominante; la formación del bloque reformista y contrainsurgente; y la constitución del bloque democrático revolucionario. Entre ellos, especialmente en medio de los dos primeros, actuaba la representación de la Casa Blanca, como si fuera un sujeto nacional, pero con los atributos de una fuerza externa dominante.

El conflicto salvadoreño se perfilaba como otro enfrentamiento de la Guerra Fría. En esas circunstancias el país quedó en medio de una región convulsa, porque el gobierno de Ronald Reagan se comprometió con los recursos propios y los de sus aliados en una estrategia política y militar contra el gobierno de Nicaragua. El tercer bloque tenía en el gobierno sandinista a su más cercano aliado y contaba con el respaldo del campo socialista. Todas las corrientes relevantes en los gobiernos de América Latina y Europa tuvieron una actuación decisiva en las iniciativas que abogaban por una solución política a la crisis de El Salvador y la región.

Las reformas, las expropiaciones, el anticomunismo y las posiciones de la Casa Blanca condicionaron la evolución del bloque contrainsurgente a lo largo del año. Si bien comenzó a gestarse desde octubre, su momento constitutivo fue en marzo. Entonces salió del Gobierno el grupo demócrata cristiano todavía interesado en evitar la generalización de la guerra, se decretaron las expropiaciones y se cometió el asesinato de monseñor Oscar Romero.

A fines de 1980 el bloque estaba más articulado y presentaba objetivos definidos; entonces la Junta ya tenía presidente y comandante: José Napoleón Duarte en el primer cargo, y el coronel Jaime Abdul Gutiérrez, en el segundo. Al mismo tiempo, el reducto progresista que permanecía dentro de la FAES quedó reducido casi a la nada. De esa manera, las fuerzas más comprometidas con el espíritu de la Proclama del 15 de octubre quedaron fuera del gobierno, en el que se adoptó un enfoque dominado crecientemente por la doctrina contrainsurgente.

Como el panorama político estaba determinado por la violencia, el espacio para las fuerzas democráticas, aunque potencialmente grande, se reducía al mínimo debido a que les era imposible efectuar siquiera una presencia física a partir de la cual se formara una consistente agrupación que abogara por una salida pacífica a la crisis.

Dos hechos brutales demostraron el interés impune por acallar las expresiones opositoras: los asesinatos de monseñor Oscar Arnulfo Romero, en marzo, y de los dirigentes del Frente Democrático Revolucionario, en noviembre.

La disputa fervorosa entre los bloques gubernamental contrainsurgente y el conservador (heredero del bloque que había dominado históricamente el régimen autoritario) se focalizó en las reformas, que planteaban una ruptura con el circuito tradicional de acumulación y concentración de riqueza.

Para el tercer gobierno, formado en marzo de 1980, se configuró un complejo panorama: (A) Las reformas representaban un rompimiento con el bloque históricamente dominante. Además, las reformas se convirtieron en uno de los factores de transformación decisivos para dinamizar el proceso transicional, aun y cuando hubieran estado concebidas como un componente político de la contrainsurgencia.

(B) El ejercicio de la violencia institucional y paramilitar significaba un rompimiento con el bloque democrático revolucionario, de donde procedía el PDC, que ahora estaba integrado al gobierno. (C) Históricamente, la coalición gubernamental pretendía ocupar el vacío hegemónico dejado por la desarticulación del régimen autoritario, pero careciendo de la fuerza suficiente tuvo que refugiarse en el poder del gobierno de Estados Unidos y en la Fuerza Armada.

Mientras tanto las organizaciones democráticas y revolucionarias registraron un proceso de crecimiento y unificación en torno a una estrategia de acentuada característica militar insurreccional. Las expresiones de la confluencia fueron el Frente Democrático Revolucionario (FDR) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

Este último se integró con cinco organizaciones que tenían varias expresiones: formas partidarias (centralizadas, verticales y clandestinas), agrupaciones militares y frentes de masas. Durante el año este bloque democrático y revolucionario pasó por varios momentos decisivos que parecieron situarlo con la iniciativa ante un poder gubernamental desconcertado y sumido en sus contradicciones.<sup>27</sup>

A fines de 1980 se habían articulado los bloques principales de la contienda, mientras se configuraban los componentes fundamentales del enfrentamiento militar. Como señalara la revista *ECA*, a fines de 1980, “el cuadro social ya está listo para la confrontación total.” Al término de 1980, agregó, “el país está más lejos que nunca de una solución pacífica a sus

---

<sup>27</sup>De enero a marzo mostró una envergadura y un apoyo impresionante. En el primer mes, se constituyó una dirección unificada entre una parte de las organizaciones político-militares y una coordinadora de las organizaciones de masas, al mismo tiempo que se creó el Frente Democrático y, después, el Frente Democrático Revolucionario. Esos hechos se registraron en un ambiente acentuadamente violento. El 22 de enero, por ejemplo, se organizó una marcha sin precedentes en los cincuenta años anteriores; pero la demostración fue disuelta por francotiradores. La situación polarizada se hizo ostensible en marzo, cuando el arzobispo Oscar Arnulfo Romero fue asesinado. En junio, el país fue paralizado por una huelga general. En agosto, se produjo otra huelga que no tuvo la envergadura cívica de la anterior, pero que logró una combinación con las acciones militares.

problemas. El proyecto ha agotado todas sus posibilidades y ya no queda más salida que la guerra civil.”<sup>28</sup>

A partir de 1981 y hasta 1984 el panorama del país se configuró en torno a cuatro factores principales: (A) El rol dominante desempeñado por la guerra. (B) La definición de las propuestas políticas, que fueron principalmente la negociación por un lado, y las elecciones por otro. (C) La influencia creciente del contexto regional y de sus conflictos, enmarcados en la Guerra Fría. (D) La rearticulación de los tres bloques principales, cuya correlación decisiva provino del enfrentamiento entre los bloques contrainsurgente y revolucionario.

El enfrentamiento entre los bloques contrainsurgente y conservador fue agudo, con conspiraciones y conatos de golpe de estado, pero tendió a encauzarse gradualmente a través de formas de institucionalización arbitradas y sostenidas por el gobierno de Estados Unidos. De esa manera los dos bloques, a pesar de sus largas disputas, tendieron a convertirse en componentes de la contrainsurgencia y reconocieron el rol definitivo de los representantes de la Casa Blanca.

---

<sup>28</sup> “1980: conflicto, agonía y esperanza”, *ECA*, 386, diciembre 1980, p. 1125 y ss.

## 6 UN PERÍODO DE EMERGENCIA (1981-MARZO 1982)

Desde 1980 el signo dominante fue la guerra librada entre ejércitos nacionales, algo que no ocurría desde el siglo pasado. La guerra fue el factor dominante, aunque la situación general tenía otros aspectos principales que contaban con su propio dinamismo.

Después de la reestructuración de la Junta de Gobierno, que terminó en diciembre de 1980, el país tuvo una situación divisoria marcada por las elecciones de marzo de 1982 para la formación de una Asamblea Constituyente. Después de esa fecha cambió la configuración política institucional, al constituirse un gobierno de unidad nacional, que duró hasta mayo de 1984.

Desde los inicios de 1981 y hasta marzo de 1982 el panorama presentó como señal distintiva la emergencia provocada por el estallido de la guerra, por la ausencia de roles hegemónicos dirigentes y la disputa electoral entre los bloques conservador y contrainsurgente.

La evolución del país pareció transcurrir entre estallidos críticos continuos, conspiraciones golpistas, episodios violentos cada vez más generalizados y encendidos y polarizados debates. Sin embargo, así como destacaban esos hechos típicos de la crisis, la guerra y la inestabilidad, también sobresalían los indicadores de avances políticos y de creación institucional.

En ese ambiente, destacaron los aspectos siguientes: (A) La ofensiva general del FMLN, comenzada en enero de 1981, que modificó la situación nacional, poniendo a la guerra como eje principal y acelerando la creación de las propuestas ideológico-políticas que ofrecieran sustento a las estrategias militares y presentaran ofertas de salida a la crisis. (B) El gobierno de los Estados Unidos, presidido por Ronald Reagan, modificó crecientemente la situación regional, al plantearla estratégicamente como un factor fundamental de la Guerra Fría.

En ese contexto emergieron dos hechos políticos novedosos e ineludibles para todos los bloques: (A) El 28 de agosto de 1981 se emitió la declaración franco-mexicana, que modificó el panorama al reconocer el carácter de fuerzas representativas al FMLN y al FDR e introducir la negociación como uno de los elementos del conflicto salvadoreño. (B) El 15 de septiembre de 1981 se planteó la “tesis política” del bloque gubernamental contrainsurgente, que propuso a las elecciones como única salida del conflicto.

Aun en medio de la guerra, las elecciones estaban modificando su significado ante el electorado, porque había una campaña con competencia más o menos igualitaria y la Fuerza Armada no era parte directa del evento.

Los dos planteamientos –la negociación y las elecciones– actualizaron la búsqueda de una vía negociada y redefinieron la lucha política. El bloque conservador reorientó su actividad al crear el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) e incorporar la lucha electoral a su estrategia. El conflicto del bloque contrainsurgente con el bloque conservador se mantuvo a lo

largo de todo el año. Sin embargo, la disputa logró encauzarse a través de la elección de la Constituyente, que se efectuó el 28 de marzo de 1982.

Durante este tiempo, el bloque revolucionario, que había transitado a la guerra, abandonó las ciudades e incursionó, principalmente, en los teatros rurales de batalla o en el exilio. Las pautas político militares principales de toda la década quedaron configuradas durante este período: la guerra se convirtió en un factor determinante de la situación nacional, a la cual se vincularon los componentes ideológico-políticos dentro de una dinámica, tensa y cambiante, creada por la relación de la lógica política y de la militar.

Esa configuración peculiar ponía de manifiesto la ausencia de una fuerza, o bloque de fuerzas, que ostentando una capacidad hegemónica de carácter nacional, lograra sobreponerse a las otras.

La celebración de elecciones en marzo de 1982 significó el establecimiento de un modo de dirimir los conflictos que sacudían a los bloques gubernamental y conservador. Pero además, representó la incorporación de la lucha electoral como un componente novedoso en la evolución política. Los comicios supusieron una contienda en la que, principalmente, dos partidos disputaban en condiciones de igualdad las curules de la Asamblea. Se trató de un acontecimiento histórico; si bien estaba empañado por la guerra, no tenía antecedentes comparables en todo el siglo XX.

## 7 LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GUERRA (1982-1984)

Después de las elecciones la situación nacional siguió atravesada por la crisis y la guerra. Por otro lado, en el plano regional hubo más iniciativas de otros gobiernos y fuerzas políticas; fue el caso de la actuación del grupo Contadora. La Casa Blanca actuaba como si se tratara de una fuerza nacional en El Salvador y como factor de gran poder en la región.

El conflicto entre los bloques contrainsurgente y conservador se readecuó al crearse un Gobierno de Unidad Nacional, pero los representantes del gobierno de Estados Unidos constituían el factor decisivo. El gobierno, que se había integrado con base en el Pacto de Apaneca, acordado por el presidente Magaña con los líderes de todos los partidos, estuvo dominado por un carácter de provisionalidad y por las sacudidas políticas periódicas, que lo incapacitaron para resolver autónomamente los conflictos.

El Gobierno de Unidad Nacional funcionó entregando cuotas ministeriales a los partidos, para que las dirigieran con autonomía, pero no pudo convertirse en una instancia que estuviera por encima de las rencillas interpartidarias. Los conflictos más agudos fueron superados con la participación de los delegados del gobierno de Estados Unidos. A pesar de esa composición inestable, y de la supervisión tutelada de la Casa Blanca, los partidos lograron sostener esa forma institucional y mantener los debates en la Constituyente. Influyó en esa funcionalidad la perspectiva electoral, porque los partidos debieron organizar sus campañas para las elecciones presidenciales, la gran batalla de 1984.

De esa manera se fueron creando «enclaves» de institucionalización y también «enclaves de hegemonía»; esto es, alianzas en torno a ámbitos específicos en los bloques o entre ellos, pero que no lograba sobreponerse con un carácter nacional ni imponer la dirección en los bloques rivales. A manera de ilustración de ese panorama imperante tan anormal pueden verse algunos de los momentos de aquel tiempo.

Después de las elecciones de marzo emergió una aguda crisis a raíz de la distribución de las cuotas de poder, la cual fue resuelta por la intervención de los representantes del gobierno de Reagan, al arbitrar las diferencias y buscar los acuerdos que la superaron. De esa forma fueron logrados objetivos centrales para la política gubernamental, tales como: la unificación institucional de las fuerzas principales del espectro político legal.

Los grupos procedentes del autoritarismo, ahora en el bloque conservador (el histórico PCN con el nuevo ARENA), consiguieron un espacio dentro del aparato gubernamental junto a las reformistas (PDC), coexistiendo las tres fuerzas políticas principales.

Entre agosto y diciembre de 1982 hubo una coyuntura de relativa estabilidad, en la que fue presentada, el 18 de octubre, una propuesta que planteaba la celebración de una reunión de diálogo que no estuviera sujeta a condiciones previas. Luego, de enero a junio de 1983, brotaron conflictos tan fuertes que incluyeron hasta una rebelión militar,<sup>29</sup> y que obligaron a

---

<sup>29</sup> El año comenzó con una rebelión, encabezada por el coronel Sigifredo Ochoa, en contra del ministro de

esfuerzos extraordinarios para resolverlos.

Durante la visita del Papa al país, en marzo, el presidente Magaña anunció el adelanto de las elecciones para fines de 1983. En los primeros días de agosto, sin embargo, postergó las elecciones hasta marzo de 1984. En este momento se produjeron las primeras tentativas para sostener encuentros de diálogo. El gobierno de Reagan favoreció una reorientación, abandonando el rechazo a los encuentros de diálogo y creando mecanismos que incorporaran las vías de solución política.

En ese contexto se produjeron los siguientes hechos: la creación de una Comisión de Paz por parte del Gobierno de Unidad Nacional; el nombramiento de un enviado especial y de una Comisión Bipartidista para Centroamérica, por parte de la administración Reagan; los primeros encuentros, entre julio y septiembre de 1983, que sostuvieron las instancias anteriores con delegaciones del FMLN-FDR. Las reuniones se enfocaron en el núcleo de las propuestas políticas de ambas partes: elecciones, por un lado, y diálogo hacia la negociación por el otro.

Más tarde, entre octubre de 1983 y junio de 1984, se produjo una nueva crisis partidaria en la Asamblea en torno a las disposiciones constitucionales que regularían el régimen económico y principalmente la que fijaría el límite de propiedad agraria. El conflicto interpartidario paralizó a la Asamblea Constituyente, generando el ambiente característico de los golpes de estado. La situación obligó a la intervención de la Fuerza Armada para demandar que se superara el empujamiento y se acelerara el debate sobre la nueva Constitución.

Después de lograr acuerdos en torno al límite de la propiedad agraria, fue aprobada la nueva Constitución. “El Estado reconoce, fomenta y garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra rústica, ya sea individual, cooperativa y comunal o en cualquier otra forma asociativa, y no podrá por ningún concepto reducir la extensión máxima de tierra que como derecho de propiedad establece esta Constitución”, estipuló el artículo 105. El siguiente inciso determinó la extensión máxima en 245 hectáreas, haciendo la excepción con las propiedades de las cooperativas.

El acuerdo constitucional definió un límite máximo, dando cierta satisfacción a los promotores de la reforma, pero replanteó el contenido de ésta y de los postulados de la Constitución de 1950. Ahora, la propiedad privada de la tierra no tenía las restricciones de la función social ni concedía trato preferente a las formas asociativas ni a los cultivadores directos.

---

Defensa y de la Orden General que removía a Ochoa de su jefatura militar y lo trasladaba a un cargo diplomático. La crisis fue resuelta con el mantenimiento de las disposiciones de la Orden, pero admitiendo la futura remoción del ministro de Defensa. El 13 de abril afloraron las disputas nuevamente; el jefe de la Fuerza Aérea amenazó con insubordinarse, si no se procedía a la sustitución del ministro García. El 19 de abril fue nombrado el coronel Eugenio Vides Casanova como nuevo ministro de Defensa.

El tratamiento a la propiedad de la tierra fue coincidente con la visión estructural de la nueva Constitución, que reorganizó el contenido de la anterior. La concepción filosófica del proyecto, explicó la Comisión de Estudio, no está basada en las doctrinas de 1950, y “sus disposiciones transpiran una concepción personalista de la organización jurídica de la sociedad”, empezando por definir “los fines del Estado en relación con la persona humana”.

La parte orgánica quedó ubicada más adelante. La Constitución delineó la configuración estatal, con base en ese punto de partida y otras novedades como la creación de la Sala de lo Constitucional y la adopción del pluralismo democrático representativo, circunscribiéndolo a los partidos políticos, “de manera que no se permita que otra clase de instituciones con distintas finalidades, se arroguen la representación popular y la participación en el quehacer gubernamental”.<sup>30</sup>

El acuerdo constitucional permitió la apertura de la campaña electoral, mientras continuaba la guerra y seguía el tensionamiento regional. Los partidos se enfrascaron decididamente en la campaña para las elecciones presidenciales de marzo de 1984. En esos momentos, el bloque revolucionario tuvo el desafío continuo de articular sus ofensivas militares con las propuestas políticas, con vistas a mantener su incidencia en la situación nacional e internacional.

La guerra no había quedado aislada a los combates, sino que estaba convertida en un elemento insoslayable de la situación política. No solo eso, la guerra también se convirtió gradualmente en un factor de creación de hegemonía, puesto que implicó constantemente la posibilidad de contar con alianzas políticas nacionales e internacionales que la sustentaran.

Precisamente, durante esas coyunturas de provisionalidad, conflictos e inestabilidad, los ejércitos demostraron que podían llegar casi hasta el límite de sus recursos, sosteniendo una perspectiva indefinida para la guerra. Al mismo tiempo, sin embargo, había una dualidad constante que, por una parte, mostraba las manifestaciones destructivas de la crisis general y, por otra, las creaciones institucionales, los avances en el diálogo tras una solución política, las elecciones competidas y la Constitución.

Esos acontecimientos produjeron un dinamismo general con la notable capacidad política de adaptación y respuesta de parte de todos los bloques, minando las posiciones dogmáticas. Para esos bloques el punto crucial era la captación de nuevos aliados, lo cual los obligaba a imaginar ofertas que mostraran salidas a la guerra que parecieran razonablemente viables, o coyunturalmente aceptables.

La elección de 1984 fue un acontecimiento decisivo en todo el proceso, particularmente en el largo conflicto que habían sostenido los bloques contrainsurgente y conservador. Aunque técnicamente no se las pueda ubicar como el evento fundacional de la democracia, representaron una expectativa de ese tipo para la población.

---

<sup>30</sup> Comisión de Estudio del Proyecto de Constitución, “Informe Único”, en *Constitución de la República de El Salvador, 1983*, Comisión Coordinadora del Sector Justicia, 1999, Pp. 351 y ss.

El Estado y la sociedad vivían una actualización en la que, al lado de la guerra, se operaba una reubicación de los grupos sociales fundamentales, que incidía en los tres bloques políticos, en sus formulaciones ideológicas, en sus alianzas y proyectos.

Durante el periodo hubo aprovechamiento particular de las entidades públicas, de las expropiadas y de los presupuestos de la guerra. El flujo de la asistencia económica y militar de Estados Unidos, que comenzó en este periodo y se extendió a lo largo de la guerra, no tenía controles auténticos; por eso, con base en las argumentaciones ideológicas, podía justificar la desviación particular de los recursos y la comisión de delitos, como el tráfico de drogas.

Entre las agrupaciones de los bloques políticos había una fuerza decisiva, que estaba formada por los representantes del gobierno de Estados Unidos, quienes se comportaban sin preocupación por las formas ante la soberanía nacional, también ellos participaron de ese uso de los recursos con desmesura delictiva.

Este periodo de provisionalidad, guerra y creaciones institucionales fue uno de los más duros en materia de violencia política. Nada importaba entonces, cuando el crimen estaba considerado con frialdad como otra pieza del ajedrez político.

Los grupos de las derechas, en especial los que procedían del régimen autoritario, implementaron técnicas de terror psicológico y político, después de que fueran desplazadas de los puestos de gobierno. Como aquello se generalizó, las izquierdas también practicaron esas modalidades, aunque de una manera incomparable.

El 1 de junio de 1984, José Napoleón Duarte tomó posesión de la presidencia, después de su triunfo electoral ante el líder del bloque conservador, Roberto D'Aubuisson. Entonces comenzaba un periodo que tendría como centro decisivo la búsqueda negociada del final de la guerra, mientras esta no paraba de crecer.

## 8 UNA GUERRA DE CAMBIOS (1984-1989)

En 1984 comenzó un nuevo período político. El triunfo electoral del PDC y de su líder histórico, el ingeniero José Napoleón Duarte, modificó las características de la situación nacional y de la regional. La nueva gestión gubernamental tenía el desafío de la crisis y la guerra, pero al mismo tiempo contaba con la expectativa despertada por el triunfo electoral, el compromiso con las reformas y sus menciones al diálogo.

El presidente Duarte representaba la mejor carta para la estrategia de la contrainsurgencia, pues era un demócrata cristiano genuino, con trayectoria nacional y reconocimiento internacional. Además, en El Salvador, el inicio de su presidencia significaba que, desde 1931, era el primer civil que llegaba al cargo después de triunfar en unas elecciones reñidas.

Varias características del acontecimiento señalaban su naturaleza extraordinaria: la competencia resuelta en una segunda vuelta; la distancia de la Fuerza Armada en las votaciones; el perdedor era militar de hueso colorado y talante derechista; el medio siglo transcurrido desde la última votación competida en condiciones de relativa igualdad; y todo eso ocurría mientras la guerra se extendía. En realidad, todo eso se debía a la guerra.

Duarte hubiera tenido grandes dificultades para vencer a D'Aubuisson en las elecciones sin la intervención del gobierno estadounidense en los asuntos nacionales. La Casa Blanca estaba decidida a no permitir un triunfo militar del FMLN; sin embargo, no buscaba las operaciones típicas del pasado. Por eso tuvo que apadrinar cambios que no le gustaban.

En el mundo proclamaba las ventajas de las economías sin tutelas estatales y en El Salvador protegía la nacionalización de la banca y del comercio exterior. ¡La guerra era causa de cambios extraordinarios hasta para las derechas! El diálogo no quedó fuera de esa dinámica peculiar.

El presidente no tardó mucho en presentar una propuesta de diálogo. Lo hizo ante la ONU, el 8 de octubre de 1984. El 15 de octubre fue la primera reunión, en La Palma, y el 30 de noviembre la segunda, en Ayagualo.

La de La Palma fue asombrosa; los comandantes guerrilleros, enfundados en el verde olivo de sus uniformes, llegaron acompañados de Guillermo Ungo, quien integró la fórmula presidencial con Duarte en 1972, y de Rubén Zamora, que había sido miembro del PDC. En el otro lado de la mesa estuvo el presidente Duarte con sus delegados.

La primera reunión dejó tres resultados inmediatos: la constatación de que era posible un encuentro entre dos comisiones de alto nivel; el acuerdo de continuar las reuniones; una muestra de las diferencias que separaban a las dos delegaciones. La segunda reunión fue diferente, pues creó una situación de incertidumbre en un primer momento, y de empantanamiento después.

Se acordó la integración de comisiones encargadas de preparar las reuniones futuras. La difusión de la propuesta presentada por el FMLN-FDR puso en claro la magnitud de las diferencias en los dos enfoques sobre la solución política.

Para el gobierno, el punto decisivo se centraba en la oferta de un espacio político para que el FMLN y el FDR participaran en las elecciones, sosteniendo que el país había tenido un cambio fundamental a partir de 1979. Para el FMLN-FDR se trataba de implementar fases sucesivas de negociación, con contenidos diferentes y el propósito de cambiar la situación del país.

Los resultados no fueron alentadores; aun así, las reuniones se convirtieron en hechos irreversibles y antecedentes insoslayables. Además, en los valores ideológicos y los símbolos de los tres bloques, las reuniones fueron un hecho decisivo que situó al diálogo como una vía posible para salir de la guerra. Ni el líder del bloque conservador, el partido ARENA, pudo desentenderse del ambiente favorable para la reunión, aunque preguntaba qué había detrás de la iniciativa y de su velocidad “cronométrica”, y declaraba que no se iba a poner en contra de las expectativas despertadas.

Por su lado, la cúpula empresarial, aglutinada en la ANEP, anunció una reorientación de su pensamiento respecto al diálogo, destacando que no se podía negociar ninguna redistribución del poder político. Después de las reuniones, los bloques contrainsurgente y conservador ajustaron sus iniciativas para pasar a un nuevo ciclo de enfrentamientos. En este caso como en otros, los representantes de la Casa Blanca o los jefes militares hacían los llamados al orden. Así pasó después de que ARENA presentara un recurso de inconstitucionalidad, al intervenir la Fuerza Armada y cerrar ese capítulo de crisis.

Luego de las reuniones de diálogo quedó la guerra de nuevo en el lugar dominante; unos días después de la ronda de La Palma, el ejército comenzó el operativo Torola IV, mientras que el FMLN derribó el helicóptero en que se conducía el coronel Domingo Monterrosa, el 23 de octubre.

El PDC triunfó en las elecciones de 1985 y parecía proyectarse como primera fuerza indiscutible hacia la votación de 1988. Sin embargo, en ese tiempo, ARENA encabezó una oposición vigorosa e intransigente en la Asamblea Legislativa, que se extendía en las cámaras empresariales y contaba con simpatías en los grandes medios de comunicación. En cambio, el PDC no pudo administrar su éxito electoral, a pesar de contar con grupos sociales nuevos, como los cooperativistas de la reforma agraria.

En un Estado en crisis y bajo los rigores de la guerra, el gobierno de Estados Unidos contó con varios recursos para garantizar su influencia, uno fundamental fue la cuantiosa ayuda económica. “La década de los ochenta se transformó entonces en un período de intensa sobredeterminación del Estado salvadoreño por vía de la ayuda económica”.

El fenómeno “fue todavía más categórico porque formó parte de la estrategia estadounidense de contrainsurgencia, cuyo diseño bipartidista estableció la necesidad de una

completa articulación entre las iniciativas militares, políticas, económicas, sociales y diplomáticas. De esa forma, las transformaciones del Estado que pueden ser asociadas a la ayuda económica de Estados Unidos se vieron reforzadas por las derivadas de la ayuda militar”.<sup>31</sup>

Todavía fue mayor el peso de la asistencia, porque llegó con representantes convencidos de que eran enviados del bien contra el mal, como se vio cuando se supo de los trasiegos de armas y drogas que ellos dirigieron.

Los tres bloques estaban llegando a los límites de sus posibilidades de expansión y comenzando a recibir los impactos de las fuerzas internacionales. Centroamérica era entonces una región en la que estaban de una o de otra manera las corrientes políticas internacionales, para contrariedad del presidente Reagan. Los bloques regionales, como el Grupo de Contadora, y las iniciativas centroamericanas, como Esquipulas, concretaron sus iniciativas en propuestas detalladas que no seguían el guion de la Casa Blanca.

Durante el gobierno de Duarte y con el influjo de las propuestas políticas sobre una solución negociada en la región, las fuerzas del bloque democrático revolucionario llegaron a una encrucijada. El FMLN no podía expandirse, pero sus aliados democráticos tenían condiciones para tomar posiciones propias y arriesgadas, a partir de su presencia física en el país.

Después de su victoria de 1985, el PDC no ganaba aliados, sino que perdía votantes. Así se vio en 1988, cuando perdió en la elección legislativa de ese año. Ganó ARENA, líder de los conservadores y antirreformistas. Los hechos nacionales parecían formar parte de un caos. La agudización de los conflictos, la crisis, la guerra y las disputas de los tres bloques crearon un cuadro inédito que escapaba a la lógica normal de la política y la guerra.

Hacia 1986 el país transitó a un cambio, primero en forma imperceptible y después de manera clara; poco a poco fue alterándose la posición de los tres bloques, destacándose la declinación gradual del contrainsurgente, que apareció como acontecimiento contundente en los resultados electorales de 1988, favorables a la oposición, y como viraje irreversible en 1989, con el triunfo presidencial de ARENA.

Ahora la disputa entre tres bloques pasaba a ser el enfrentamiento definitivo entre dos: el gubernamental, que era una mezcla conservadora, liberal, también contrainsurgente; y el democrático revolucionario. El PDC pasó a un segundo plano del que ya no saldría.

## Hechos de cambio

Desde que arrancó 1986 comenzaron a verse indicaciones de que estaban ocurriendo acciones novedosas. Al inicio,<sup>32</sup> el gobierno anunció la ejecución de un programa de

---

<sup>31</sup>Breny Cuenca. *El poder intangible. La AID y el estado salvadoreño en los años ochenta*, Managua, CRIES/PREIS, 1992, p. 169.

<sup>32</sup> Para el boletín *Proceso*, durante 1986, hubo tres momentos: el primero dominado por las medidas

estabilización y reactivación económica, dirigido a corregir los desequilibrios fiscales y monetarios provocados por la guerra. El programa fue adversado por la cúpula empresarial y por el movimiento popular.<sup>33</sup>

Más tarde, en marzo, tratando de retomar las iniciativas de diálogo, Duarte presentó un “plan de paz” para Centroamérica, en el cual reivindicaba la simetría existente entre las situaciones de El Salvador y Nicaragua.<sup>34</sup>

En la guerra, el Alto Mando insistía en sostener el éxito de su nuevo plan “Unidos para Reconstruir”, en tanto que el FMLN combinaba los ataques a cuarteles<sup>35</sup> con acciones permanentes de desgaste.<sup>36</sup> En el diálogo hubo otro capítulo, esta vez frustrado, en el oriental municipio de Sesori.

En la conflictiva política interna se armó un nuevo enfrentamiento cuando el Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa 14 proyectos de ley para reformar el sistema tributario y reducir el déficit fiscal. Las iniciativas reavivaron las polémicas, pero el panorama fue interrumpido por el terremoto del 10 de octubre. Duarte trató entonces, con relativo éxito, de comprometer a la empresa privada en las iniciativas gubernamentales dirigidas a paliar los efectos del terremoto.

Además, en las revelaciones del escándalo Irán-Contra, El Salvador resultó involucrado. El aeropuerto de Ilopango aparecía como un eslabón en la red de armas y drogas montada desde Washington. Había grupos de la Fuerza Armada que estaban involucrados en acciones delictivas, amparándose en justificaciones ideológicas y en la subordinación casi total a los dictados de la Casa Blanca.

A lo largo de 1986 el presidente Duarte no había podido articular un sólido y amplio bloque de apoyo a la estrategia contrainsurgente, ni siquiera había conseguido el respaldo empresarial.

---

económicas, entre enero y mayo; el segundo, entre junio y septiembre subordinado a la oferta de diálogo de Duarte del 01.06 y que culminó con la cita abortada de Sesori; y el tercero, sobredeterminado por el terremoto del 10.10.

<sup>33</sup> Las medidas económicas aceleraron la constitución de la Unidad Nacional de los Trabajadores Salvadoreños (UNTS), el 05.02. La UNTS realizó, el 08.02, una "Asamblea Nacional por la supervivencia de los trabajadores", en la cual se acordó la organización de una "Marcha por la supervivencia de los trabajadores". Como contrapartida, el bloque gubernamental favoreció la creación (06.03) de la Unidad Nacional Obrero Campesina (UNOC). Posteriormente, a lo largo del año, se retiraron de la UNTS, la CTS y la UPD.

Los empresarios constituyeron la Unión Productiva Salvadoreña (UPS) por la Cámara de Comercio e Industria, la Asociación Salvadoreña de Industriales, la Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños y el Consejo de Entidades Agropecuarias.

<sup>34</sup> El 01.06 Duarte propuso, ante la Asamblea Legislativa, una 3a. ronda de diálogo. La propuesta presidencial retomó su postulado, según el cual el FDR-FMLN debería ocupar un lugar en el espacio político abierto por la nueva situación nacional y abandonar las armas. Se celebraron dos rondas de reuniones previas, en México y Panamá (12 y 14.09), pero no se produjo el encuentro de diálogo, ya que la Fuerza Armada se negó a desmilitarizar la zona circundante a la ciudad de Sesori, donde se celebraría la reunión el 19.09.

<sup>35</sup> El FMLN, por ejemplo, atacó el 19.06 las instalaciones de la III Brigada, uno de los principales cuarteles.

<sup>36</sup> Durante el año, el FMLN mantuvo su plan de sabotajes y desgaste; organizó, por ejemplo, siete campañas de sabotaje al transporte, que obstaculizaron el tránsito por las carreteras del país durante un total de 47 días.

De esa forma, la estrategia global de guerra, que era la prioridad indiscutible del bloque gubernamental, quedó sometida a la azarosa dinámica que generaban los continuos conflictos con el bloque conservador, además del enfrentamiento con el bloque democrático revolucionario.

La lucha entre las dos estrategias militares se tradujo en la inviabilidad de cualquier victoria, y también en un obstáculo insalvable para las políticas de estabilidad y recuperación económica. Finalmente, desde 1986 comenzó a manifestarse el fortalecimiento y crecimiento de los dos bloques opositores.

Para el bloque contrainsurgente el cuadro crítico se agudizó en 1987 con acontecimientos inéditos: ¡un paro empresarial y una huelga de diputados! Los hechos de inicios del año<sup>37</sup> eran indicaciones de la dificultad gubernamental para ampliar sus alianzas. Aún más, el liderazgo demócrata cristiano se veía lejos de ser un polo generador de nueva hegemonía.

Para plantearlo con los términos del lenguaje contrainsurgente, si la estrategia de guerra acentuaba su propósito de conquistar las mentes y los corazones de los rebeldes, el primer tramo de 1987 indicaba la incapacidad de ganar las mentes y corazones de los amigos, aliados y neutrales.

Durante este tiempo la Fuerza Armada volvió a desempeñar su rol de baluarte del sistema político, al rechazar las conspiraciones golpistas.<sup>38</sup> Esa postura estuvo determinada por la Casa Blanca, que se negó a admitir cualquier desarreglo institucional en su esquema político militar en el país y la región.

La reiteración de la defensa de la institucionalidad, asumida por la Fuerza Armada, obligó a ARENA a comportarse de acuerdo con esas reglas. El PDC tuvo que hacerle frente a la adversidad coyuntural organizando movilizaciones en su apoyo,<sup>39</sup> o tratando de disminuir la cólera de los opositores. Algo consiguió en las negociaciones forzadas que emprendió,<sup>40</sup> pero sin recuperar credibilidad.<sup>41</sup>

---

<sup>37</sup> Los primeros tres meses del año fueron dominados por las protestas a las medidas económicas y políticas, sostenidas por las cúpulas empresariales y los partidos de derecha. El 06.01 comenzó una huelga de 27 diputados (PCN, PAISA y ARENA) en la Asamblea Legislativa. Paralelamente se ejecutó un paro empresarial organizado como protesta a las medidas económicas y a unas reformas a la Ley Electoral el día 22.01, que fue convocado por todas las gremiales empresariales. El impuesto para la defensa de la soberanía nacional ("Impuesto de guerra") fue decretado como inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, el 19.02.

<sup>38</sup> El general Blandón, jefe del Estado Mayor, (07.01) rechazó la posibilidad de un golpe de Estado derechista. La huelga de los diputados provocó el desajuste del funcionamiento estatal, pues hubo medidas que quedaron aplazadas o que debieron esperar el retorno a la normalidad; por ejemplo, el estado de sitio no pudo ser prorrogado (13.01).

<sup>39</sup> El PDC organizó una marcha masiva en apoyo al bloque gubernamental que se efectuó el 07.02.

<sup>40</sup> El 08.04 el gobierno resolvió la huelga legislativa al conseguir un acuerdo con el PCN, mientras la Corte Suprema de Justicia le brindó otro sabor de triunfo al declarar que el Instituto Salvadoreño del Café era constitucional. ARENA y PAISA levantaron su huelga legislativa el 13.05, después del éxito del PDC al atraerse al PCN, con lo cual ya no tenía sentido la ausencia de los otros diputados.

<sup>41</sup> Para complicar más las cosas, afloraron las disputas pre-electorales, con las abiertas discrepancias entre el grupo encabezado por Rey Prendes y el dirigido por Chávez Mena.

Había otros flancos difíciles, como el que ocupaba el movimiento popular exigiendo la dimisión del presidente Duarte.<sup>42</sup> Además, en este tiempo, la envergadura de los ataques militares del FMLN indicó la permanencia de la guerra como hecho principal, y también fue ingrediente de las polémicas sostenidas entre el bloque conservador y el contrainsurgente.<sup>43</sup> Los dos ya estaban en marcha hacia la siguiente elección legislativa y municipal.

Las iniciativas de diálogo se habían mantenido bajas,<sup>44</sup> concentradas en acuerdos ocasionales, vinculados a la humanización del conflicto,<sup>45</sup> hasta que se produjo un vuelco significativo en la situación regional. El 7 agosto irrumpió Esquipulas II con voluntad autónoma, lo que produjo la animadversión de derechas e izquierdas.

El acuerdo contrariaba los planes del presidente Reagan, y le daba una ventaja a Duarte, ya que establecía términos favorables para equiparar las situaciones de Nicaragua y El Salvador. Duarte implementó rápidamente los acuerdos formando la Comisión de Reconciliación, y llamando al FMLN y a la Contra nicaragüenses a que la aceptaran, antes del 30 de agosto.<sup>46</sup>

En el marco de Esquipulas II, el 4 y el 5 de octubre, en la Nunciatura, se celebró una siguiente reunión de diálogo, donde se acordó la creación de dos comisiones (una encargada del cese al fuego y otra para el resto de puntos de Esquipulas II), sin dejar más resultados.<sup>47</sup> A pesar de sus dificultades,<sup>48</sup> la iniciativa de Esquipulas II abrió una dinámica nueva que desembocó en la

---

<sup>42</sup> Entre mayo y julio, la movilización laboral tomó auge. Un poco antes, las organizaciones laborales plantearon públicamente la exigencia de la dimisión del presidente Duarte (22.04), lo cual debilitó las posibilidades de alianza bajo la iniciativa de la UNTS. Después se produjo una nueva huelga de los trabajadores del ISSS, comenzada el 01.06, que condujo a los enfrentamientos del 08.07 en una de las dependencias de la institución.

<sup>43</sup> El 31.03 el FMLN atacó con éxito las instalaciones del cuartel de El Paraíso, lo cual exacerbó las disputas gubernamentales con el bloque derechista. Según reportes oficiales, en el ataque participaron unos 800 combatientes.

<sup>44</sup> A pesar que el FMLN presentó una nueva propuesta de diálogo (26.05), no hubo avances en ese proceso pues el gobierno rechazó la propuesta (01.06). Sin embargo, el general Blandón informó después (11.06) que la propuesta de 18 puntos era estudiada por el gobierno y un grupo de asesores.

<sup>45</sup> El canje de la libertad del coronel Avalos por 57 reos políticos y 42 lisiados del FMLN mantuvo abiertos algunos canales de comunicación dirigidos a suavizar el costo de la guerra para los dos bandos. Los acuerdos fueron logrados en Panamá el 29.01. El coronel Napoleón Avalos fue liberado el 02.02, mientras que un grupo de 20 lisiados salió del país el 04.03. Los acuerdos respecto a lisiados se mantuvieron, pues el 28.06 fueron evacuados 98 lisiados del FMLN.

<sup>46</sup> En ese contexto, el 21.08 Duarte se reunió con los dirigentes de los contras, juramentó (07.09) las comisiones de Reconciliación, Amnistía, Diálogo interno, Parlamento Centroamericano y Refugiados. El cambio del panorama se reflejó en el abandono de los rechazos terminantes. ARENA presentó (10.09) un proyecto de Ley Transitoria de Amnistía para que los dirigentes del FDR pudieran entrar al país. Mientras tanto, el FMLN-FDR expresa (19.09) su apoyo constructivo a Esquipulas II.

<sup>47</sup> Las dos comisiones se reunieron en Caracas, (21 y 23.10), acordando encontrarse en México (entre el 30.10 y el 04.11), eventos que se interrumpieron por el asesinato de Herbert Anaya Sanabria, coordinador de la Comisión de Derechos Humanos. Sin embargo, el presidente Duarte decreta el cese al fuego unilateral y la amnistía, los cuales entran en vigor el 05.11. A pesar de ese avance, Alfredo Cristiani, miembro de la Comisión de Reconciliación en representación de los partidos políticos renuncia (12.11) al cargo.

<sup>48</sup> Mientras tanto, la iniciativa de Esquipulas había logrado reconocimiento, pues la Asamblea de la ONU había acordado su apoyo a la iniciativa (07.10) y un poco después, le fue concedido (13.10) el Premio Nóbel de la Paz

primera interacción concreta de las posiciones principales que habían sustentado los bloques gubernamental y democrático revolucionario, tal fue el caso del regreso al país de Rubén Zamora y Guillermo Ungo, el 21 y el 23 de noviembre, cuyas visitas motivaron una tregua unilateral de parte del FMLN el 25 de ese mes.

Esquipulas II propició la presencia del FDR en el país y, a partir de ella, la constitución del partido Convergencia Democrática (CD). Esos acontecimientos replantearon los términos de la guerra y de toda la situación nacional. Si las rondas de diálogos significaban el reconocimiento implícito del adversario y de la validez de las conversaciones como vía alternativa a la guerra, la presencia de los dirigentes máximos del FDR, los aliados del FMLN que no renunciaban a esa alianza, representaba la admisión implícita del avance de la situación político institucional del país.

Sin embargo, esa interacción no condujo al cambio definitivo; tanto el bloque gubernamental como el democrático revolucionario siguieron depositando sus expectativas principales en la guerra. Mientras los primeros guardaban un último depósito de confianza en la combinación de espacios políticos-elecciones-guerra, los últimos depositaban sus esperanzas en una probable insurrección a partir del descontento por la situación y las medidas económicas.

Al final del año, el país estaba a las puertas de una nueva elección que habría de celebrarse en marzo de 1988, y ante otra ronda de interminables disputas.<sup>49</sup> Estas se dieron en torno a las recientes medidas legislativas y unas polémicas declaraciones del general Bustillo, en las cuales criticó al gobierno, a la oposición y al FMLN porque, con su tipo de guerra, fomentaba la dependencia del “imperialismo yanqui”.

Así cerró un año de pocos avances en el diálogo y de muchas reiteraciones respecto a las dificultades del sistema de gobierno. Mientras tanto, la situación del mundo había dado un giro espectacular a partir de los acuerdos establecidos entre Reagan y Gorbachov que se proponían reducir los arsenales nucleares.

Según *Proceso*, 1987 había sido “otro año perdido para la paz y ganado para la guerra”.<sup>50</sup> Al referirse al recuento de la guerra oficial e insurgente, señalaba que esto “muestra, entre otras cosas, que la vía militar no logra el debilitamiento de ninguna de las dos partes, no obstante su dureza; muestra con mayor razón que de momento ninguna de las partes puede cantar victoria final ni en este año ni en los próximos.”

El siguiente año abrió con la campaña para la elección de diputados y alcaldes, que se efectuaron el 20 de marzo de 1988, y se cerró con la campaña para las elecciones presidenciales de 1989. Como siempre, hubo una crisis post electoral, originada esta vez por la

---

al presidente Oscar Arias.

<sup>49</sup> También en este tiempo el bloque gubernamental libraba un nuevo enfrentamiento con el bloque derechista de oposición a raíz de la aprobación (03.12) de unas leyes favorables al impulso de la segunda fase de la reforma agraria, las cuales fueron adversadas (08.12) por ANEP.

<sup>50</sup> *Proceso*, 317, diciembre 1987.

disputa sostenida entre ARENA y el PDC en torno a un diputado del departamento de La Unión.<sup>51</sup> Era una cadena de disputas y elecciones: ¡esa fue la sexta elección en siete años y en un país en guerra!<sup>52</sup>

En las elecciones de 1988 ARENA tuvo una victoria inobjetable que le dio un vuelco a la situación política y ahondó la crisis del bloque gubernamental, acentuada por la enfermedad del presidente Duarte,<sup>53</sup> las disputas internas del PDC y por el descrédito de la gestión administrativa.<sup>54</sup>

ARENA y su bloque se preparaban para la elección presidencial desde mediados de año.<sup>55</sup> Había una novedad electoral aportada por la CD, un partido vinculado con el FMLN que comenzaba a cumplir los requisitos para su registro.<sup>56</sup> Hubo otras novedades sobresalientes, como el Debate Nacional por la Paz,<sup>57</sup> que fue convocado por la iglesia Católica y contó con la presencia de representantes de 59 fuerzas sociales.<sup>58</sup> En cambio, el diálogo político estuvo estancado, a pesar de las iniciativas por reactivarlo.<sup>59</sup>

La victoria electoral de ARENA le permitió el control de la Asamblea Legislativa y de otras instituciones del Estado. A estas alturas ya había acumulaciones significativas en los diálogos sostenidos entre los representantes de los bloques contrainsurgente y revolucionario como para no ser ignoradas ni por ARENA, el representante primero y último del bloque conservador.

Como Ignacio Ellacuría advirtió, “en 1988 no se ha logrado nada nuevo, pero se han preparado y acumulado nuevos dinamismos y orientaciones. El año 1988 puede definirse, por tanto, como un año de transición y de acumulación, en el que las fuerzas principales se prepararon para entrar en una nueva fase”.

---

<sup>51</sup> El diputado en cuestión significaba el control de la Asamblea Legislativa, pues con él ARENA subía a 31 diputados, el PDC se quedaba con 22 y el PCN con 7.

<sup>52</sup> La disputa provocó una crisis durante mayo. El 01.05 se instalaron dos Asambleas Legislativas; una con los diputados de ARENA y otra con los del PDC y PCN. El 19.05 un diputado pecenista anunció que se pasaba para ARENA. El 26.05 se celebró la primera plenaria con diputados de ARENA y PCN, pero sin el PDC. Hasta el 31.05 se instaló formalmente la Asamblea Legislativa.

<sup>53</sup> La gravedad de la enfermedad del Presidente fue conocida desde el 03.06.

<sup>54</sup> El 29.04 hubo una nominación a favor de Adolfo Rey Prendes, mientras que Duarte propuso (26.04) a Abraham Rodríguez como candidato de unidad; el 22.06 fue postulado Fidel Chávez Mena; el 03.09 Rey Prendes fue expulsado del Comité Político y el 2.10 se anunció la constitución del MAC.

<sup>55</sup> El 28.05, Alfredo Cristiani fue nominado candidato presidencial de ARENA.

<sup>56</sup> El 17.07 ingresa al país Aronette Díaz y el 11.08 la UDN solicitó la actualización de su registro partidario, y el 11.10 regresó al país Mario Aguiñada. Mientras el 25.07 el MPSC presentó la documentación requerida por el CCE para inscribirlo como partido político. El CCE inscribió (03.10) al MPSC. A inicios de año, (28.01) la Convergencia declaró que no participaría en las elecciones de diputados.

<sup>57</sup> El evento se efectuó el 03.09.

<sup>58</sup> Fue creada el 16.09

<sup>59</sup> El FMLN-FDR presentó (05.02) una propuesta en la cual invitó a una reunión de la comisión de cese al fuego de Esquipulas II. Más tarde, propuso la celebración de un encuentro de alto nivel para los días 30 y 31 de mayo. Pero tanto el bloque gubernamental como el opositor estaban enfrascados en los preparativos electorales del siguiente año. También Oscar Arias invitó (13.08) al FMLN a explorar una salida al estancamiento del diálogo.

## 9 EL VIRAJE

En el curso de 1989 varios acontecimientos formaron el inicio del viraje a otra etapa de la historia nacional, que se caracterizó por la reorientación económica, basada en la privatización, y la transición fundacional de la democracia, basada en la solución política de la guerra. La rearticulación de los bloques políticos e ideológicos, de sus grupos, sus proyectos y alianzas internacionales fue el factor que impulsó de manera sostenida ese nuevo proceso general.

Los factores que se habían forjado en los años anteriores, así como las acumulaciones políticas y militares constituyeron un cuadro de irreversibilidad. En enero de 1989 el FMLN propuso la postergación de las elecciones presidenciales, comprometiéndose a respetar los resultados. Por primera vez el FMLN incorporaba de lleno la opción electoral a su tradicional demanda de negociación, lo cual significaba que cualquier salida al conflicto tendría que integrar las elecciones como una de sus partes principales.

La propuesta del FMLN fue el primero de otros acontecimientos decisivos: la cumbre de presidentes centroamericanos celebrada el 13 y 14 de febrero, y las elecciones presidenciales en marzo. La victoria electoral dejó a ARENA con el control de los órganos de Estado y, por tanto, al frente de la guerra y la negociación; pero también cambió la estructura de la oposición política, pues ahora ahí se encontraba la Convergencia Democrática, cuyos principales dirigentes habían encabezado el FDR a lo largo de la guerra.

Un acontecimiento decisivo fue el vuelco en la relación entre el bloque contrainsurgente y el conservador. Después de la victoria electoral de marzo, el último estaba listo para gobernar con un plan completo y una formulación estratégica que había elaborado en los últimos cuatro años. Para esa elaboración la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) fue la entidad clave.

En el Departamento de Estudios Económicos y Sociales de Fusades se había estudiado la situación del país y elaborado la propuesta general de la reorientación. Los grupos expropiados por las reformas de 1980 primero se reagruparon políticamente en ARENA y, después lo hicieron programáticamente en torno a la producción intelectual de Fusades. Si entre los dirigentes de la Fundación se encontraban varios de los más afectados por las expropiaciones, ahora estaban saliendo de ahí algunos de los que impulsarían la mayor privatización de activos públicos de la historia salvadoreña.

El diálogo fue retomado por el presidente Alfredo Cristiani; la primera reunión se celebró en México, el 13 de septiembre; ahí se acordó la continuación de las reuniones de manera ininterrumpida. El siguiente mes se celebró la segunda reunión, en San José; ahí imperó el distanciamiento y la confrontación.

Después estalló una bomba en la sede de Fenestras, una central sindical, que dejó varios muertos. El FMLN canceló las reuniones con el gobierno y en noviembre lanzó la ofensiva

en la capital y otras ciudades principales. Si el año había comenzado con la incorporación de las elecciones a las propuestas insurgentes, estaba terminando con el arribo de la guerra a la capital. Casi de inmediato, con la aceptación explícita del Gobierno, el diálogo adquirió el carácter de una negociación integral con participación internacional.

Los acontecimientos de 1989 cambiaron el mapa político militar del país y de la región. La cumbre de presidentes centroamericanos, en febrero, modificó los términos de la estrategia de Estados Unidos contra Nicaragua, puesto que se pronunciaba por la desmovilización de los contras y aceptaba las ofertas de liberalización política presentadas por el gobierno sandinista, aspectos que fueron ratificados en la cumbre de Tela, en agosto.

La ofensiva del FMLN no dejó lugar a dudas sobre la capacidad técnica alcanzada y su acumulación de recursos. El asesinato de los jesuitas fue otro hecho de primer orden, pues dio lugar al aumento de las presiones internacionales por el esclarecimiento del crimen y por una salida política a la guerra. 1989 fue un año decisivo, pues varias tendencias que se estaban formando desde tiempos anteriores, confluyeron para configurar una situación nueva que se caracterizó por las condiciones favorables para el inicio del proceso negociador.

En el conjunto de esos acontecimientos y tendencias hubo algunos destacados para favorecer la transición a un proceso sostenido de negociaciones. Primero estuvo la desarticulación del bloque que había sido históricamente dominante. La ejecución de la reforma agraria, de las nacionalizaciones de la banca y del comercio exterior, sumadas a los cambios causados por la guerra, provocaron una transformación de los sujetos sociales y de sus modalidades de reproducción.

En segundo lugar, el punto más importante de todos los cambios fue la desarticulación de los componentes políticos e ideológicos que fueron importantes en la configuración hegemónica del régimen autoritario. Entre ellos debe considerarse: la participación del PDC y Napoleón Duarte en el bloque gubernamental; la admisión de las reformas, su replanteamiento constitucional y la participación del gobierno de Estados Unidos en el bloque reformista, en un momento en que el presidente Reagan era el adalid de la lucha contra el bloque comunista.

En tercer lugar, también tuvo una importancia decisiva la práctica electoral, que obligó a la coexistencia de los bloques contrainsurgente y conservador, y paulatinamente, a la adopción de la vía electoral como el modo de resolver sus disputas. La revitalización de la vía electoral representó una modificación importante, ya que planteó una competencia real, obligando al diseño de estrategias electorales que modificaron las tradicionales corrientes políticas; en efecto, la derecha se volvió una opción popular.

En cuarto lugar, la institucionalización y la competencia electoral acentuaron el desplazamiento de la Fuerza Armada del ejercicio gubernamental directo que, con todo lo

formal que fuera -ya que siguió siendo el factor principal de poder-, representó un abandono de las prácticas tradicionales del régimen autoritario.

La consolidación de la óptica contrainsurgente obligó al bloque conservador a admitir el final del latifundio, la competencia electoral y el distanciamiento formal de la Fuerza Armada de la dirección gubernamental. Además, alentado por las corrientes mundiales en favor de la liberalización, su liderazgo advirtió que por la vía electoral llegaría el momento para la reversión de las nacionalizaciones vigentes.

La ARENA de 1989 ya no era la misma de 1982 y su gobierno no regresaría a los puntos de su origen, a pesar de las presiones de otros sectores del partido. La institucionalidad patrocinada por una concepción contrainsurgente acabó contribuyendo a la transición.

La ofensiva militar del FMLN en San Salvador, a fines de 1989, cambió el mapa militar del país, no porque el FMLN se pusiera en los linderos de una victoria, sino porque convertía a la capital en un teatro de batalla, con lo cual se inviabilizaba la estabilidad gubernamental y la recuperación económica. Si el triunfo electoral de ARENA había entusiasmado a algunos grupos empresariales, la ofensiva se encargó de reafirmar que era imposible la consolidación de iniciativas productivas con una guerra en expansión.

La guerra había alcanzado un límite que mostraba sus insuficiencias para generar opciones de victoria. Para el liderazgo de la contrainsurgencia fue el desmentido rotundo de sus análisis; la operación militar montada por el FMLN tenía pocos antecedentes comparables en la historia latinoamericana; fue una batalla -tal vez una de las mayores batallas de la guerra- compleja que ya no podía explicarse con la intervención cubana y nicaragüense.

La guerra, que era el principal factor de inviabilidad para la recuperación productiva, tenía que ser considerada como una realidad a ser desactivada si se quería tener una buena gestión en el gobierno. A pesar del triunfo electoral contundente, ARENA estaba lejos de ser una fuerza que podría tomar perfiles hegemónicos ante todo el país. En cambio, sí estaba en condiciones de liderar un plan de privatizaciones y liberalización que reorientara al Estado y lo sacara del periodo especial regido por la economía de guerra.

En 1989 se produjeron hechos que favorecían un viraje. En la región se impulsaron las negociaciones y hubo cambio político en Nicaragua, mientras en el mundo se daba la distensión Este-Oeste y caía el Muro de Berlín. Para El Salvador, los acuerdos de la URSS y los Estados Unidos respecto a Centroamérica fortalecieron las posibilidades de un nuevo tipo de negociación, con Naciones Unidas ocupando un rol protagónico de primer orden.

Los acontecimientos mencionados confluyeron coincidentemente, configurando un marco inédito, desde el cual se abrió el proceso de negociaciones en 1990 e inició el tránsito hacia otra etapa histórica. El hecho decisivo de una confluencia tan compleja puede ubicarse en la sostenibilidad política de la guerra. Cualquier actor interesado en continuarla tenía que considerar los crecientes costos que debería saldar.

En 1990, la vía electoral, la guerra y las negociaciones, como nunca antes durante la década, presentaban una situación general distinta. Hacia el final de la década los bloques políticos principales se habían descompuesto: el contrainsurgente porque su principal sostenedor, el gobierno de los Estados Unidos, se encontraba ante una nueva situación mundial, con un nuevo liderazgo y con su esquema regional desintegrado; mientras tanto, la Fuerza Armada, el principal soporte nacional, a raíz de la ofensiva y de los cambios políticos nacionales, tenía que replantear su estrategia.

Para todos los actores políticos, en 1990, parecía indudable que las luchas por conquistar posiciones hegemónicas tendrían que impulsarse desde nuevas posiciones. La guerra podía mantenerse pero a un costo político cada vez mayor.

## 10 TRANSICIONES DE POSGUERRA

En tres décadas El Salvador pasó entre sobresaltos y virajes históricos; fueron tantos que integraron un proceso general de transformaciones y destrucciones por igual. Desde la guerra contra Honduras, en 1969, al golpe de estado, en 1979, hay una crisis histórica como puente entre los dos acontecimientos.

Por una parte, la guerra de 1969 rompió los patrones de crecimiento económico y desarrollo, dando lugar, por otra parte, a la clausura de la apertura política. La intervención militar de la Universidad de El Salvador, los fraudes electorales y el fracaso del proyecto de la transformación agraria fueron las señales de que el régimen había perdido el rumbo y la oportunidad de renovarse.

Durante la década de 1970 el país registró tasas de crecimiento económico, pero eso no evitó la profundización de la crisis histórica. El golpe de estado, las reformas, las olas de asesinatos y el estallido de la guerra fueron las indicaciones de que la crisis histórica se había instalado por completo.

El viraje que en 1989 formaron varios acontecimientos permitió el tránsito hacia otra etapa, con base en las negociaciones, los acuerdos de paz y la reorientación liberal del modo de desarrollo.

En el último minuto de la gestión del Secretario General de la ONU se firmaron los documentos que contenían los acuerdos logrados en la negociación de dos años y que le ponían fin a la guerra de una década. Entonces comenzaba la etapa de salida de la crisis histórica y de la fundación de la democracia, en un proceso singular, que dio lugar a una amplia transformación política.

### Acuerdos de Paz

El 16 de enero de 1992 fueron firmados los acuerdos en la Ciudad de México, ante el Secretario General de la ONU y una decena de jefes de Estado. Las gestiones comenzaron el 12 de diciembre de 1989, cuando los presidentes centroamericanos pidieron la intervención del Secretario General de la ONU; también lo hicieron el FMLN, en diciembre de 1989, y el presidente Cristiani, en enero de 1990.

El Secretario General, con base en una resolución del Consejo de Seguridad, aceptó su intervención y nombró a Álvaro de Soto como su representante. Para el organismo esta fue la primera mediación en un conflicto armado interno. Para El Salvador fue una experiencia sin antecedentes y con grandes consecuencias, porque abarcó casi todos los aspectos de la organización del Estado.

Esta etapa de negociaciones tuvo los antecedentes de las rondas de diálogo ya mencionadas y presentó los primeros resultados con el Acuerdo de Ginebra, logrado el 4

de abril de 1990. Entonces se convino en el formato y la metodología del proceso; las negociaciones las llevaría el Secretario o su representante, en forma directa o pendular con las partes. Los objetivos acordados de la negociación fueron los siguientes:

- Terminar el conflicto armado por la vía política.
- Impulsar la democratización.
- Garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos.
- Reunificar a la sociedad.

Las fases que se plantearon fueron los acuerdos políticos para el cese del enfrentamiento armado y de todo acto que irrespetara los derechos de la población con verificación de NNUU, y el establecimiento de las garantías y condiciones para la reincorporación del FMLN a la vida institucional y política.

Pronto se vio que la negociación sería lenta, como se notó en la ronda siguiente, celebrada en Caracas, el 1 de mayo de 1990. Cuando se abordó la agenda general y el calendario del proceso completo de negociación, se definió que para el objetivo inicial de Ginebra, se tomarían acuerdos políticos en siete campos:

- Fuerza Armada.
- Derechos Humanos.
- Sistema judicial.
- Sistema electoral.
- Reforma constitucional.
- Problema económico social.
- Verificación de NNUU.

Después de esos acuerdos se pasaría a la concertación del cese del enfrentamiento armado y de todo acto que irrespetara los derechos de la población civil. Se agregó una tercera etapa, con el propósito de obtener acuerdos finales para la consolidación de los objetivos del Acuerdo de Ginebra y de su verificación por las NNUU. También hubo un acuerdo sobre la cronología, según el cual, después de alcanzar el objetivo inicial, habría entre los 2 y los 6 meses para concluir el proceso. Los siete campos en los que se deberían tomar acuerdos mostraban una compleja variedad que requeriría más tiempo.

Casi tres meses más tarde se produjo el Acuerdo de San José, el 26 de julio de 1990, sobre el respeto irrestricto a los Derechos Humanos. El acuerdo sería verificado por las NNUU, después de que entrara en vigencia el cese del enfrentamiento armado. Sobre esa base se creó la Misión de Observadores de las NNUU en El Salvador, (ONUSAL), por resolución del Consejo de Seguridad, en 1991.

Fue la primera vez que Naciones Unidas creó una misión en un Estado con una división de Derechos Humanos, otra militar y una tercera de observadores encargados de verificar los acuerdos políticos. Así que si el largo enfrentamiento político militar de El Salvador había

sido el último de la Guerra Fría, también aparecía como el primer caso negociado con la mediación de la ONU.

En efecto, cuando quedó configurada la crisis de la negociación por los asuntos más complicados para las partes, como la transferencia de tierras, la reforma constitucional y la Fuerza Armada, resultó decisiva la integración del grupo de cuatro amigos del Secretario General (los gobiernos de Colombia, España, México y Venezuela) y la postura adoptada por los gobiernos de los EEUU y la URSS.

En la carta conjunta del 1 de agosto de 1991 pidieron al Secretario General que asumiera la dirección del proceso, ofreciendo unirse a fin de “cooperar vigorosamente en una nueva ronda de negociaciones de forma de dar todo nuestro apoyo a las partes para ayudarles a encontrar una solución y contribuir a superar cualquier dificultad que pueda presentarse”.<sup>60</sup>

Después de casi un año sin resoluciones llegó el Acuerdo de México, el 27 de abril de 1991, con asuntos en los siguientes campos:

- Fuerza Armada.
- Sistema judicial.
- Sistema electoral.
- Derechos Humanos.
- Comisión de la Verdad.

Desde el inicio la negociación tocó asuntos espinosos con procedimientos inusuales; esta vez hubo más de eso mismo, aunque con un grado mayor de excepcionalidad, porque varios acuerdos deberían convertirse en reformas constitucionales. Por eso los negociadores aceleraron sus conversaciones para llegar a tiempo. La Asamblea Legislativa terminaba su periodo en abril, y la que ya estaba electa comenzaba el primer día de mayo.

Para aprobar la reforma en el corto plazo necesariamente tenían que intervenir las dos legislaturas, o el proceso se prolongaría tres años hasta que hubiera otra elección legislativa. La Asamblea aprobó las reformas el 30 de abril, tres días después de que se tomaron los acuerdos en México; la siguiente las ratificó en varias sesiones (31 de octubre de 1991 y 30 de enero de 1992), dejando al final las referidas a la Fuerza Armada, al que se había llamado «el nudo gordiano» de todo el proceso.

Este momento fue una expresión cabal de las características peculiares de la situación. Los acuerdos políticos que tomaron en el exterior las partes nacionales de la guerra, con la mediación del mayor de los organismos internacionales, entraron al procedimiento que las convertía en normas constitucionales apenas guardando las formalidades legales.

---

<sup>60</sup> Pedro Nikken, “Negociando la paz nueva”, en *El Salvador, de la guerra civil a la paz negociada*, Dirección de Publicaciones e Impresos, 2014, p. 93.

Antes de las reuniones de México, el 1 de enero de 1991, se había establecido una oficina preparatoria de ONUSAL, que el Consejo de Seguridad aprobó. El 26 de julio del mismo año se estableció en todo el territorio para verificar la vigencia de los derechos humanos, sin esperar el acuerdo sobre el cese del enfrentamiento armado. Esto había marcado un impulso de irreversibilidad.

El proceso se estancó después de los acuerdos de México, resultando difícil el establecimiento del cese al fuego tal como se había previsto. El Secretario General convocó al presidente Cristiani y a la Comandancia General del FMLN, logrando el Acuerdo de Nueva York, el 25 de septiembre de 1991.

Las partes crearon la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) con dos representantes del gobierno, dos del FMLN y uno por cada partido o coalición presentes en la Asamblea Legislativa; también participarían el Arzobispo de San Salvador y un delegado de ONUSAL. A pesar de su composición política, la COPAZ se definió como un mecanismo de control y participación de la sociedad civil en el proceso de cambios resultantes de las negociaciones, quedando facultada para supervisar la ejecución de los Acuerdos.

Los negociadores tomaron otros acuerdos sobre la Fuerza Armada, la tenencia de tierras y el procedimiento; la negociación sería comprimida, y el cese al fuego, corto y dinámico, después de todos los acuerdos sustantivos.

El Secretario General convocó de nuevo al presidente Cristiani y a la Comandancia General del FMLN; entonces se realizó la ronda final, a partir del 16 de diciembre de 1991. Según, Niken, en un esfuerzo final “se ideó el procedimiento de agotar la agenda de la negociación comprimida y, en cuanto al calendario, limitarse a definir la duración del cese del enfrentamiento armado tal como había sido concebido en el Acuerdo de Nueva York.

Faltando diez minutos para la medianoche del 31 de diciembre de 1991 y para la expiración del mandato del Secretario General, se levantó el «Acta de Nueva York». En ella, el gobierno y el FMLN declararon haber alcanzado acuerdos definitivos sobre «todos los temas sustantivos de la Agenda de Caracas y de la Negociación Comprimida de Nueva York» cuya ejecución pondría término al conflicto armado salvadoreño”.<sup>61</sup>

El Acuerdo se concretó en siete áreas y nueve capítulos:

- Fuerza Armada
- Policía Nacional Civil
- Sistema judicial
- Sistema electoral
- Tema económico social
- Participación política del FMLN

---

<sup>61</sup> P. Niken, “Negociando la paz nueva”, *El Salvador, de la guerra civil a la paz negociada*, ob. cit., p. 85.

- Cese del enfrentamiento armado
- Verificación de las Naciones Unidas
- Calendario de ejecución

Además quedaron consignados los asuntos referidos a la reforma constitucional y al Informe de la Comisión de la Verdad. Algunos detalles de los Acuerdos evidencian que su alcance es tan extenso que dan lugar a una reorientación de la organización del Estado, como puede verse con una anotación de sus contenidos.

#### Fuerza Armada

- Nuevos principios doctrinarios.
- Misión: defensa de soberanía del Estado y la integridad del territorio.
- Paz interna salió de su competencia.
- Régimen institucional enmarcado en el Estado de derecho y bajo la primacía de la dignidad de la persona humana y el respeto a sus derechos.
- Subordinación incondicional al poder civil.
- Depuración: Comisión Ad hoc. Fin de la impunidad en referencia a la Comisión de la Verdad.
- Reducción de efectivos.
- Disolución de cuerpos especiales.
- Suspensión del reclutamiento forzoso.
- Creación del Organismo de Inteligencia del Estado, bajo el mando del Presidente.

#### Policía Nacional Civil

- Creación del cuerpo policial con nueva organización, nuevos cuadros y nueva doctrina.
- Creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública.
- Supresión de cuerpos de seguridad.

#### Sistema judicial

- Independencia de Consejo Nacional de la Judicatura.
- Organización de la Corte Suprema de Justicia.
- Creación de la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos.

#### Sistema electoral

- Proyecto general de reforma del sistema.
- Creación del Tribunal Supremo Electoral.

#### Tema económico social

- Transferencia de tierras.
- Crédito al sector agropecuario y a la pequeña empresa.
- Medidas para aliviar el costo del ajuste estructural.
- Plan de Reconstrucción.
- Foro para la Concertación Económica y Social.

Este último campo fue de los que menos resultados presentó. Para entonces, los titulares del gobierno de ARENA estaban entusiasmados con el impulso a las medidas de liberalización y privatización. Los Acuerdos, además, plantearon con claridad que no se pudo tocar la política económica.

En el Preámbulo del Capítulo V, correspondiente al Tema Económico y Social, así lo expresó: “Además, si bien la filosofía u orientación general de la política económica del Gobierno, que el Frente no necesariamente comparte, no son objeto de este Acuerdo, ambas partes coinciden en la necesidad de ofrecer algunas orientaciones básicas que permitan generar la estabilidad social necesaria en el periodo de transición, consolidar la paz y avanzar hacia la reunificación de la sociedad salvadoreña”.

Más adelante, el número 6 del mismo capítulo, quedó con el título de “Medidas para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural”. La letra B de ese número hizo un planteamiento significativo sobre la privatización: “La política de privatización fomentará la participación social en la propiedad, promoviendo el acceso de los trabajadores a la propiedad de las empresas privatizadas. Asimismo, evitará prácticas monopólicas, al tiempo que garantizará la libertad empresarial y la protección del consumidor”.<sup>62</sup>

En los casos de la Fuerza Armada, la Policía Nacional Civil y el sistema electoral hubo definiciones detalladas. El emblemático fue el primero, «el nudo gordiano», que implicó una reforma constitucional drástica. La Constitución de 1983, decretada en medio de la guerra, atribuía a la Fuerza Armada hasta la función de garantizar la constitucionalidad. En cambio la reforma la circunscribió a funciones precisas: “La Fuerza Armada tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio”, proclamó el artículo 211 ya reformado.

“De acuerdo con la institución militar, la Fuerza Armada desmovilizó «tres cuerpos de seguridad pública, cinco batallones de reacción inmediata, 22 batallones de infantería, la Dirección Nacional de Inteligencia, el Servicio Territorial y varias unidades paramilitares»”. En un año, a partir de febrero de 1992, pasó de 63 mil 175 efectivos a 31 mil.<sup>63</sup>

Los dos campos –la Fuerza Armada y los asuntos económicos sociales– fueron formalmente complementarios, aunque en realidad plasmaron los dos sentidos de los Acuerdos: en un lado quedó el escrupuloso afán del desmontaje del aparato autoritario; en otro, la preferencia gubernamental por la privatización. Con los dos se concretó la reorientación del Estado y de su modo de desarrollo, lo que prometía la entrada a una nueva etapa de la historia.

---

<sup>62</sup> *Acuerdos de Paz*, San Salvador, Editorial Arcoíris, s. f., Pp. 80 y ss.

<sup>63</sup> Ricardo Córdova Macías, William Pleitez, Carlos Guillermo Ramos, *Reforma política y reforma económica: los retos de la gobernabilidad democrática*, San Salvador, FUNDAUNGO, 1998, p. 15.

## Decisiones liberales

Antes de instalarse en sus despachos, las personas titulares de varias oficinas encargadas de la gestión económica tenían claridad sobre su agenda y sus objetivos. Ellas conocían los documentos elaborados en Fusades que exponían las medidas principales para reorientar al Estado, llevándolo desde su vocación económica intervencionista, que se plasmó en las reformas y las expropiaciones de 1980, hasta la promoción de las privatizaciones.

Un año después de la ofensiva y a una década de la nacionalización, el 29 de noviembre de 1990, la Asamblea Legislativa aprobó la ley de privatización de los bancos comerciales y de las asociaciones de ahorro y préstamo.

La privatización, decía uno de los considerandos de la ley, “debe propiciar la ampliación de la base accionaria en las instituciones financieras, regulando adecuadamente la transferencia de las mismas a inversionistas privados, con preferencia a favor de los empleados de los bancos y de las asociaciones de ahorro y préstamo y de los pequeños inversionistas”. La consideración previa de la ley se plasmaba en los artículos que estipulaban límites a la propiedad personal o grupal y a los pequeños inversionistas.

Antes de la venta de las entidades bancarias, para que fueran atractivas a los inversores privados, se habían saneado con fondos públicos las deudas adquiridas en un periodo oscuro, en parte por figuras de la política. Las transferencias de los bancos fueron un mecanismo novedoso de concentración a favor de un reducido número de empresarios, entre ellos titulares principales del poder público.

La privatización de los bancos –dice un estudio– “(concretamente de los más grandes) no se desarrolló con la transparencia debida, lo cual permitió que los principales beneficiarios de los mecanismos preferenciales de adquisición de acciones que fueron aplicados no fueran los empleados de dichas instituciones y los pequeños inversionistas (como se establecía en la Ley de privatización de los bancos comerciales y de las asociaciones de ahorro y préstamo), sino un pequeño grupo de grandes inversionistas”.<sup>64</sup>

El origen de las anomalías no estuvo en la ley, ha señalado un conocedor del proceso, “cuanto en la falta de cumplimiento estricto de la misma y el mero hecho de que figuras como el presidente del BCR y el mismo Presidente de la República, aparecieran eventualmente como los principales accionistas de los bancos más grandes, a través de grupos en los que ya tenían fuertes intereses”.

Los bancos privatizados extendieron su “área original de influencia, al incursionar en otras actividades, como seguros, casas de bolsa, emisión de tarjetas de crédito, almacenes de

---

<sup>64</sup> Ricardo Córdova Macías, William Pleitez, Carlos Guillermo Ramos, ob.cit., p. 47.

depósito, factoraje e incluso la adquisición de administradoras de fondos de pensiones, hasta conformar cuatro grandes conglomerados”.<sup>65</sup>

Después de la privatización bancaria hubo la siguiente secuencia de medidas: el 20 de diciembre de 1996 se aprobó la ley del sistema de ahorro de pensiones, mediante la cual se abandonó el sistema de reparto y se adoptó el de la cuenta individual y la administración privada de los fondos.

En abril de 1997 se aprobó la ley para la venta de acciones de las sociedades distribuidoras de energía eléctrica. El 24 de julio de 1997 se aprobó la ley de privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).

En el curso de una década se transfirió la mayor cantidad de activos públicos, se reorganizó el funcionamiento de la economía, se modificó la estructura de propiedad y se propició la formación de poderosos grupos empresariales.

Más tarde, el 30 de noviembre de 2000, se decretó la dolarización y, en agosto de 2004, se acordó el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. El 13 de septiembre de 2006, se creó un Fideicomiso para asegurar formalmente la operación financiera del sistema de pensiones, pero no resolvió el problema fiscal que acarreaba al Estado.

Durante la reorientación liberal de la economía hubo una transformación de la estructura de propiedad que aún sigue sin poderse cuantificar. Ha sido la mayor venta de activos públicos de la historia, que tuvo como punta de lanza la privatización bancaria. Ésta tuvo dos características emblemáticas: fue un buen negocio, en el que se socializaron las pérdidas y se privatizaron los beneficios; fue un mecanismo de concentración que, a su vez, dio lugar a la concentración de otras actividades y sectores.

El impacto de este proceso ha moldeado la economía nacional y un nuevo modo de desarrollo, dejando repercusiones por todos lados. Los resultados han sido contradictorios: los grupos líderes de la privatización bancaria lograron ganancias considerables; en cambio, después del auge de la paz, el ritmo de la economía se volvió lento. Tampoco el monto de las ganancias se tradujo en el aumento equivalente de la inversión productiva.

Durante la década de 1980 imperó una modalidad de economía de guerra con nacionalizaciones, que fue sostenida con el flujo de recursos enviado por Estados Unidos. Después, en la siguiente década, al mismo tiempo que se desplegaba el proceso de transición hacia la democracia, se forjaba un nuevo modo de desarrollo articulado en torno a la liberalización y privatización de la economía.

---

<sup>65</sup> Juan Héctor Vidal, *De la ilusión al desencanto. Reforma económica en El Salvador, 1989-2009*, San Salvador, Universidad Tecnológica, 2010, p. 214.

Ahora, veinticinco años después, están presentes las señales de la inviabilidad del modo de desarrollo, con la crisis fiscal, el endeudamiento y el bajo crecimiento económico.

### **Rutas y tendencias**

Mientras estaban en marcha los procesos de implementación de los Acuerdos de Paz y de la privatización, un tercer proceso daba señales de consistencia. Este estaba formado por la urbanización en el territorio y por la emigración. Los cantones se convirtieron en pequeños centros urbanos, animados por la relación constante con las personas originarias de la zona que residen en los Estados Unidos.

La estructura de población ha registrado una de las transformaciones más impresionantes, tal como testimonia el gran número de mujeres y hombres radicados en el exterior, principalmente en Estados Unidos. El fenómeno tiene consecuencias económicas, sociales, políticas y culturales de primer orden en el país; también estaría repercutiendo en las modalidades de hegemonía.

Se trata de una transformación de los núcleos de población y de sus tendencias de movilidad; aún más, plantearía un cambio en el universo de las expectativas populares y en los factores de cohesión de la nacionalidad.

Este fenómeno ha tenido una persistencia histórica en la sociedad salvadoreña durante el siglo XX. En 1969 estuvo como parte sustantiva del conflicto que llevó a la guerra contra Honduras; el retorno forzoso procedente del vecino país fue uno de los factores de la crisis histórica; durante la década de la guerra civil se convirtió en una corriente masiva hacia los Estados Unidos, y en los años siguientes comenzó a presentarse como un flujo continuo de retorno forzado, a raíz de las políticas de deportación establecidas en los Estados Unidos.

Los flujos migratorios han sido en las últimas décadas un factor decisivo tanto en los periodos de crisis, como en los de relativo desarrollo. La modernización industrial de las décadas de 1950 y 1960 estuvo asociada a los buenos precios internacionales del café y al flujo migratorio hacia Honduras. La crisis histórica que condujo a la guerra civil tuvo un factor migratorio; no sólo fue que la gente regresara, sino que, durante un tiempo, se quedó sin ruta de salida.

En la actualidad gran parte de la funcionalidad económica se debe a las remesas enviadas por la población salvadoreña residente en los Estados Unidos. También las pandillas se formaron en el norte y llegaron con motivo de las primeras deportaciones, en la primera mitad de la década de 1990.

Las rutas de la gente son una parte fundamental del núcleo decisivo de la sociedad salvadoreña. Para comprenderlo deben incorporarse a los enfoques de la exclusión social otros más recientes, como “el concepto del transnacionalismo o de procesos

transnacionales”, el cual identifica las características “de procesos migratorios que toman como base redes y vínculos sociales entre migrados y población de origen”.

Con esta perspectiva, “el proceso migratorio implica expectativas, proyectos de vida, visiones del mundo, interpretaciones y valoraciones de riesgos”.<sup>66</sup> Tal vez el caso reciente de las niñas y los niños ha puesto de manifiesto esa complejidad transnacional, que tiene impactos consistentes en la vida social. En 2009 fueron deportados 1,221 menores salvadoreños de Estados Unidos, en 2014 fueron 16,404. Esos números pueden dar una idea de las dimensiones recientes del fenómeno migratorio. En efecto, si más de 16 mil personas menores fueron deportadas, ¿cuántas lograron ingresar?

A la par de la tendencia migratoria se encuentra otra fundamental: la solución violenta de los conflictos. En la sociedad salvadoreña ha prevalecido la tendencia a solventar los conflictos por medios violentos, ya sea en la casa, la escuela, o la calle. “Las tasas de homicidios han sido muy altas durante todo el periodo de 1912 a 2012. En ningún año, la tasa habría bajado de 22. Por otra parte, durante esos 101 años, los homicidios han constituido un porcentaje cada vez mayor en el total de defunciones”.<sup>67</sup>

Como se ha planteado, las rutas de salida y de retorno forzado han formado parte de las coyunturas en que se ha agudizado la violencia. En 1969 ocurrió el retorno forzado de Honduras y la guerra con ese país; en la década de 1980 creció la salida hacia el norte, mientras el país padecía la guerra civil; a mitad de la década de 1990 aumentó la deportación masiva de los Estados Unidos, y con ella llegaron los jóvenes pandilleros que se instalaron y expandieron con rapidez.

Si bien las pandillas nacieron en Estados Unidos, aquí ejercieron la violencia despiadada con el objetivo inicial de acabar con sus rivales. En ese sentido, los jóvenes deportados implantaron aquí una guerra de pandillas; pero ese conflicto violento se ha extendido y ampliado, convirtiéndose en un tipo de guerra nueva, imprecisa y especial.

El tipo actual de violencia organizada no se ajusta a las definiciones clásicas de los manuales militares, pero implica una actividad sistemática, que ha pasado del objetivo inicial de acabar con la banda rival a otro relacionado con la ocupación de territorios y el control de comunidades.

En este sentido, las pandillas constituyen un desafío violento para el Estado y la sociedad. Los pronunciamientos oficiales, las medidas de excepción aprobadas en la Asamblea, la sentencia constitucional en la materia y las operaciones de la policía se parecen a las declaraciones de una guerra.

---

<sup>66</sup> Mauricio Gaborit, et al, *Atrapados en la tela de araña*, San Salvador, Talleres Gráficos UCA, 2016, p. 52.

<sup>67</sup> Adrián Bergmann, “Sin razón aparente: conflictos sociales y violencia en la posguerra”, en Oscar Meléndez y A. Beergmann (Comp.), *Violencia en tiempos de paz: conflictividad y criminalización en El Salvador*, San Salvador, Secretaría de Cultura de la Presidencia, 2015, p. 240.

“Los reyes de la página roja”, “los primeros en sacar el cuchillo”, escribió Roque Dalton, en el *Poema de amor*. El escritor captó con agudeza una tendencia histórica que ha moldeado a la sociedad. Además de esa hay otras igualmente fundamentales: la migratoria y la patriarcal. Las tres tendencias forman parte del fundamento de la sociedad y han dado lugar a numerosas transformaciones; sin embargo, siguen siendo realidades poco estudiadas, porque tienen como contrapartida la tendencia al menosprecio de los conocimientos, que se sedimentó durante el esplendor autoritario.

## 11 ALTERNANCIA

En 2009 se celebraron las cuartas elecciones presidenciales después de los Acuerdos de Paz. Entonces, ARENA llevaba 20 años seguidos en el Ejecutivo y parecía inamovible de ese lugar. Para mantenerse en el puesto y financiar sus campañas electorales empleaba los recursos que le facilitaban los grupos empresariales más poderosos, entre ellos los ganadores de la privatización, y los disponibles en el gobierno, así como algunos de los procedentes de la cooperación internacional.

El Salvador vivía sujeto a un frenético ritmo de campañas electorales. El FMLN tuvo su primera experiencia a los dos años de haber desmovilizado su ejército, y fue en una contienda general, porque en 1994 coincidieron las elecciones presidenciales, las legislativas y las municipales. Quince años después, en 2009, el FMLN ganó las presidenciales.

Las transiciones del autoritarismo a la democracia y de la guerra a la paz parecían concluir de una manera sorprendente con el triunfo del FMLN en las presidenciales de 2009. Las elecciones con competencia partidista comenzaron en medio de la guerra y un cuarto de siglo después llevaron a la presidencia al mismo partido que entonces boicoteaba ese proceso.

No fueron solo las elecciones. También la negociación, los Acuerdos de Paz y la reforma constitucional fueron acontecimientos constitutivos de esa transformación. La transición política del autoritarismo a la democracia parecía estarse completando. Con las otras –la social, la cultural–, más relacionadas con el logro de la paz y la reunificación de la sociedad, había historias diferentes, como se ha planteado antes.

El triunfo presidencial de las izquierdas en El Salvador se produjo cuando la crisis se extendía por las economías del mundo. Luego de las elecciones se formó algo parecido a un gobierno de coalición, aunque sin la existencia de un pacto de esa naturaleza.

El FMLN era el partido en el gobierno, pero no dictaba las políticas del gobierno. Este fue un acontecimiento histórico que causó varias transformaciones, entre las más destacadas hubo tres: la política social, las políticas sectoriales y el modo de acceso de los grupos de interés a las decisiones gubernamentales. Hubo otras, aunque las mencionadas parecen idóneas para abordar las peculiaridades de este acontecimiento histórico.

La política social tuvo un viraje a partir de 2009, buscando combatir la pobreza, corregir la desigualdad, procurar procesos de inclusión y crear mecanismos de redistribución. Por esos propósitos se creó el sistema de protección social, que englobó sus programas con el enfoque de derechos.

Al sistema, según los documentos oficiales, le competía la función redistributiva del Estado, y con él se esperaba proporcionar “un conjunto de servicios sociales básicos a todos los

salvadoreños y las salvadoreñas, independientemente de su posición social”.<sup>68</sup> Eso constituyó un replanteamiento fundamental, quizá el más sustantivo desde que la Constitución había adoptado, en 1950, la visión del Estado de Bienestar.

El viraje social se concretó con políticas sectoriales y programas especiales. En el primer caso se trató de las de educación y salud, entre otras; en el segundo caso se atendió a grupos poblacionales en condiciones de pobreza. Aunque ya se habían puesto en práctica en el periodo anterior, las transferencias monetarias se ampliaron dentro del sistema.

Para el caso, el programa que se había conocido como Red Solidaria fue identificado como Comunidades Solidarias Rurales, y aumentó el número de municipios en los que el FISDL lo implementó. Además se agregaron otros programas, como el de asistencia temporal al ingreso (PATI) y el de la pensión básica universal. Con el primero se entregaba a los participantes una cantidad mensual de dinero durante seis meses, mientras adquirían capacidades productivas; con el segundo las personas mayores de setenta años de edad recibían una cantidad de dinero en forma permanente.

También se implementó el programa de dotación de útiles escolares y uniformes en las escuelas públicas a un millón 350 mil niñas y niños. El 3 de abril de 2014, La Asamblea aprobó la Ley de Desarrollo y Protección Social que estableció el marco legal para el desarrollo humano, la protección y la inclusión, promoviendo los derechos de las personas, así como su protección y garantía de su cumplimiento.

La aprobación representó un avance formal, aunque no necesariamente la seguridad de su cumplimiento, como ha sido precisamente la tendencia dominante con las leyes sociales en El Salvador. Aun así, la ley ha significado la adopción de un enfoque nuevo sobre los compromisos del Estado con las personas y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

El compromiso con la inclusión tuvo consecuencias notables, una de ellas fue histórica, pues reconoció a las mujeres como titulares de derechos, algo que había sucedido en contadas ocasiones. El sentido inclusivo con las mujeres generó dos acontecimientos: la promulgación de leyes nuevas (como la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, acordada el 17 de marzo de 2011) y el programa Ciudad Mujer.

En el primer caso, la mujer recibió el trato de persona con derechos, y no porque fuera madre, esposa o hija. En el segundo hubo un viraje en las modalidades de la atención a las personas y en la forma de ofrecer los servicios públicos, pues se reunieron en un solo lugar todos los prestados por el gobierno para brindarlos a las mujeres.

---

<sup>68</sup> Gobierno de El Salvador, *El camino del cambio*, San Salvador, Impresos Múltiples, 2012, p. 61.

Además, la inclusión, que formaba parte del nuevo enfoque, logró concreciones muy importantes, al reivindicar por primera vez los derechos de las personas con diversas orientaciones sexuales. En la Secretaría de Inclusión Social se creó la Dirección de Diversidad Sexual, la que promueve la erradicación de la discriminación por la orientación sexual, así como las políticas públicas que garanticen los derechos de esta población. Este hecho tiene una dimensión fundamental en la sociedad patriarcal salvadoreña.

Los impactos ideológicos y culturales de esas políticas han sido importantes, aunque sean de difícil medición. En efecto, la entrega de títulos de propiedad a familias campesinas ha roto con nociones mentales apegadas a la exclusión tradicional, que han estado vigentes en los gobiernos.

Las políticas sectoriales registraron, casi todas, transformaciones significativas e históricas en sus campos. En salud, turismo, medio ambiente, transporte y obras públicas hubo cambios. En la primera de esas carteras hubo una reforma integral de los servicios prestados a la población que impulsó la creación de los equipos comunitarios de salud familiar en más de 150 municipios, incluyendo los más pobres, los cuales atendieron a más de un millón 600 mil personas en 2011.

En la última de las carteras mencionadas se replanteó el modo de gestionar las licitaciones millonarias, propiciando más participación privada y transparencia. Las otras áreas registraron novedades sustantivas: turismo ha logrado una ampliación de su intervención en el territorio, organizando rutas turísticas que dinamizan la gestión municipal y las economías locales; medio ambiente ha replanteado la política nacional y ha puesto a funcionar un sistema de alerta temprana; transporte estableció la primera etapa del sistema integral en el área metropolitana.

El modo de desarrollo, sin embargo, no llegó a transformarse. En 2009 ya existían indicios de que el modo de desarrollo se encontraba estancado, como se podía ver con las tasas de crecimiento económico. Un estudio conjunto realizado por especialistas de los gobiernos de los Estados Unidos y El Salvador atribuyó la causa del problema a la inseguridad y a la baja productividad de los bienes exportables.

Es indudable que la inseguridad ha tenido un impacto grande en el clima de negocios, pero también ha existido en los países vecinos y allí se han registrado tasas de crecimiento superiores a las nuestras.

El estancamiento del modo de desarrollo es un asunto complejo, porque tiene que ver con varias materias: la liberalización, la reducción del Estado, la dolarización y la pérdida de capacidad competitiva, entre otras.

Debe agregarse la secuela de la privatización bancaria, que terminó con la venta de todas las entidades a conglomerados internacionales. A raíz de las operaciones, los grupos vendedores recibieron cantidades extraordinarias por sus acciones; alcanzaron tales vuelos

que, probablemente, fueron los mayores negocios en el siglo, consolidando a los poderosos grupos de propietarios.

Quizás nunca hubo propietarios salvadoreños con tantos millones como en ese tiempo, aunque el dinero no necesariamente se radicara en el país. Sin embargo, un acontecimiento de ese tipo no se tradujo en un flujo extraordinario de inversiones. Todavía no se conocen los montos exactos de las operaciones, pero el hecho decisivo es que no hubo en los años siguientes un crecimiento notable de las inversiones en la economía salvadoreña.

El modo de desarrollo impulsado al mismo tiempo que se implementaban los Acuerdos de Paz representó un éxito en materia de privatizaciones, pero no alcanzó su viabilidad, como puede verse con la tendencia del bajo crecimiento en las dos décadas recientes.

### **Hegemonías y transiciones**

Desde el fin de la guerra, en 2009 era la primera vez que los dirigentes de la privatización perdían su acceso privilegiado a Casa Presidencial. Dicho así parece irrelevante, pero puesto en los términos históricos del poder salvadoreño, ese era un dato fundamental de la política en ese año. En el siglo XX, los representantes del poder económico estuvieron muy pocas veces desplazados de Casa Presidencial. Lo contrario fue la norma. Hacia 2009 hubo una reconfiguración del poder político, que aumentó la polarización.

La transición salvadoreña a la democracia ha tenido un curso azaroso y peculiar, a raíz de que los dos partidos principales han tenido una gran capacidad ideológica política con sus seguidores. En realidad, desde el final de la guerra, ARENA y FMLN han sido grandes polos de conducción cultural que han constituido dos formaciones hegemónicas rivales.

“La doble hegemonía, o quizá sería mejor hablar de dos modalidades de ejercicios hegemónicos que son, al mismo tiempo, antagónicos y complementarios, tienden a la convivencia política y, al mismo tiempo, a la inestabilidad producida por sus constantes enfrentamientos”.<sup>69</sup> Este ha sido el acontecimiento cimero de la política, porque la ha moldeado aun antes de que se firmara el acuerdo de terminar la guerra. Si la privatización dejó un indiscutible grupo ganador, el acuerdo de paz dejó dos.

El triunfo electoral de 2009 replanteó las estructuras de poder, en especial las políticas, aunque también tuvo influencia en las económicas, como mostraron dos medidas gubernamentales.

Una fue el cambio del procedimiento para seleccionar a los representantes empresariales en las directivas de las entidades públicas, que le quitó el lugar de gran elector a la cúpula

---

<sup>69</sup> Eliseo Ortiz, Félix Ulloa, Rafael Guido Véjar, Roberto Turcios, “Los cambios hegemónicos en El Salvador (1950-2015)”, *La Universidad*, Universidad de El Salvador, abril-junio, 2016, p. 184.

gremial de la ANEP; otro fue el control público sobre la calidad de los medicamentos y sus precios, que implantó la Ley Nacional de Medicamentos.

Las dos medidas tienen un alcance limitado a sus campos específicos, pero fueron manifestaciones de la tendencia a la reconfiguración de las estructuras de poder que se acentuó a partir de las victorias electorales del FMLN en 2009 y 2014. Las campañas dirigidas por las cámaras empresariales contra las medidas reflejaron la disputa que existe por cada espacio de poder; de hecho la primera dio lugar a varios recursos legales, con base en los que ya ha tenido reversiones.

Hasta la constitución de los grupos de negocios ha llegado esta lucha por el poder. Por primera vez en la historia salvadoreña existe un conglomerado empresarial ubicado del lado del FMLN y dirigido por líderes históricos del partido. Este es el caso del grupo Alba, que aprovechó el financiamiento venezolano para operar la distribución de combustible, y sobre esa base creó una red de negocios.

Su peso económico no tiene la dimensión de las agrupaciones empresariales fortalecidas con la privatización, mucho más que estas poseen relaciones estrechas con los grandes medios de comunicación. Además falta ver cómo queda después de la crisis económica en Venezuela y del balance del gerenciamiento de sus iniciativas aquí en El Salvador. En los últimos eventos electorales, Alba ha tenido un rol relevante, presentando campañas publicitarias con su orientación política ideológica de respaldo a las candidaturas del FMLN.

La manifestación más reciente y tal vez la más significativa de la disputa entre las izquierdas y las derechas –entre las formaciones hegemónicas de uno y otro signo– se está librando en torno a la transparencia en el manejo de los recursos públicos y la corrupción. La manera polarizada e intolerante de debatir los casos tiende a complicar el genuino tratamiento institucional, pues los partidos prefieren abordarlos como asuntos de trinchera.

Esa es la tendencia dominante en los debates; cada asunto, sea sobre la transparencia o la crisis fiscal, se convierte en un conflicto en el que se pone en juego el honor político. La consecuencia ha sido doble: por una parte, el país vive la secuencia de episodios polarizados que paralizan a las instituciones; por otra, en la política se asiste a una división de poderes con pocos antecedentes en la historia nacional.

Así ha sido, en especial, a partir de 2009; de forma que si la transición a la democracia llevó a una tendencia dominante de polarización y conflicto, también condujo a la alternancia, y esta a la independencia genuina de los órganos de gobierno y al acceso ciudadano a la información pública.

Nunca el país había tenido una experiencia en materia constitucional como la que ha conocido desde 2009. Ha sido así, en gran medida, porque los grupos desplazados del

poder gubernamental –representados por las cámaras empresariales y por ARENA– tratan de limitar la acción del Ejecutivo y evitar las ventajas del Frente.

La historia de la doble hegemonía, aun antes de que terminara la guerra, muestra ese comportamiento singular. Para el caso, las dirigencias de los dos partidos, junto al presidente Funes, se pusieron de acuerdo en la integración de la Sala de lo Constitucional, haciendo a un lado los procedimientos de ley.

Más tarde, la Sala emitió sentencias que limitaron a la presidencia y los partidos, y se formó la base sobre la que ha funcionado una auténtica independencia entre los órganos de gobierno, algo que nunca había ocurrido.

En la nueva situación, los partidos invirtieron sus posiciones anteriores; en efecto, ARENA, que había gobernado durante 20 años con el tradicional estilo presidencialista, y que no tenía ningún cuidado por la vigencia de la Constitución, adoptó como banderas la independencia y la constitucionalidad, mientras el FMLN asumió las contrarias.

Los debates políticos, ideológicos y culturales han cambiado desde que se produjo el ascenso de las izquierdas al Ejecutivo, en 2009. En el primer gobierno, el presidente Funes sostuvo la denuncia sobre el lugar dominante que los grandes grupos económicos habían tenido en los asuntos públicos.

Con la mención de casos concretos, en especial durante el último año de su mandato, insistió en dos argumentos: la presencia dominante del “poder oligárquico” en los gobiernos anteriores, y el aprovechamiento de los recursos gubernamentales para beneficio de ARENA.

El debate constituyó un acontecimiento por el contenido mencionado, por la forma del discurso y los medios empleados. El presidente aprovechó los recursos de la presidencia para lanzar sus acusaciones y lo hizo en forma agresiva e indiscriminada; de esa manera, por una parte favoreció al Frente en la competencia electoral de 2014, y por otra parte distorsionó el sentido del debate.

El ambiente que tendió a formarse fue contradictorio, pues por una parte se aireaban casos de esa confusión histórica entre intereses públicos y aprovechamientos privados, pero por otra se fomentaba el ánimo de trinchera intolerante y vengativa. En un lado estuvieron los recursos comunicativos de la presidencia; en otro, los grandes medios de comunicación. Este aspecto conduce a otro, que sería algo así como la economía política del debate.

Los grupos económicos y políticos acusados eran los ganadores de la privatización y de la posguerra, los integrantes del bloque hegemónico de las derechas y de ARENA. Sin embargo, el bloque se había fracturado durante el último gobierno arenero, encabezado por el presidente Saca, quien asumió también la dirección del partido.

La campaña por la presidencia, realizada en 2013 y 2014, reflejó las nuevas tendencias políticas y empresariales: los negocios Alba se promovieron en respaldo de las candidaturas del FMLN; el expresidente Saca, que dirigió ARENA durante cinco años, presentó su candidatura con una bandera diferente; y ARENA retomó el respaldo de la gran empresa.

Veinticinco años después de los Acuerdos de Paz, la política nacional se dirime con las condiciones de la independencia entre los órganos de gobierno y los recursos para la transparencia establecidos en la Ley de Acceso a la Información Pública, que se aprobó en diciembre de 2010. Ahora, en ese ambiente se airean los casos de corrupción de los grupos y funcionarios que estuvieron en los últimos gobiernos, en especial de 2004 a la actualidad.

Las acciones legales contra tres expresidentes son el resumen que ejemplifica la transformación política salvadoreña, por un lado, y manifiesta la disputa cerrada por todos los espacios de poder que se libra en la actualidad, por otro. La disputa inherente a la doble hegemonía transcurre desde 2008 también en el ámbito judicial, convirtiéndose en uno de los factores que confluyen en la coyuntura crucial que vive hoy el país.

## 12 SITUACIÓN CRUCIAL

### (Conclusiones)

Transiciones y procesos. En 25 años El Salvador ha vivido un proceso intenso de transformaciones que se manifestó en transiciones históricas. El país ha pasado de la guerra a la negociación y a los Acuerdos de Paz; del autoritarismo a la fundación de la democracia; de una economía nacionalizada al modo de desarrollo moldeado por las privatizaciones y el repliegue estatal; del gobierno presidencialista al estado constitucional y la independencia de sus órganos fundamentales.

Ahora las transiciones que se han desplegado en los últimos años confluyen en una coyuntura en la que deberán procesarse las pautas de otra etapa, porque las tendencias vigentes en la sociedad, la política y la economía han llegado a un límite.

En 2017 existen varias indicaciones de que la tendencia a la polarización y la parálisis de la doble hegemonía se encuentra en un límite; en efecto, si esta continuara, los riesgos de una crisis parecen mayores, por la magnitud de la crisis fiscal y el desafío de las pandillas. Estos dos hechos son indicaciones de que el país se encuentra en una situación crucial y que esta, a su vez, manifiesta la inviabilidad del modo de desarrollo.

Las finanzas públicas requieren un tratamiento nuevo, lo cual tiene que ver también con el sistema de pensiones, y ese tratamiento necesita el concurso de ARENA y el FMLN en la Asamblea Legislativa. El caso de las pandillas es otra indicación que ha puesto de manifiesto los extremos de la doble hegemonía, pues los dos grandes partidos no han dudado en disputar por su influencia en las agrupaciones sociales, sean legales o no, con el propósito de conseguir ventajas electorales.

El FMLN y ARENA han sostenido reuniones con líderes de pandillas buscando acuerdos que les aseguraran votos; llevaron al extremo la rivalidad partidaria, asumiendo quizá que sabrían manejar a los pandilleros. Luego resultó que las reuniones habían sido grabadas y filtradas a los medios. Una explicación es que fueran las pandillas quienes se encargaron de las filtraciones, mostrando más habilidad que los veteranos políticos.

Después se impuso el peso de la realidad, cuando todos los partidos reconocieron que el desafío de las pandillas llegaba hasta un tipo nuevo de guerra que requería medidas extraordinarias, como las acordadas en la Asamblea Legislativa con los votos de una gran mayoría de diputados.

En la actualidad también está en marcha la preparación del aparato de los partidos para las elecciones próximas; y eso, según las experiencias anteriores, supone más polarización. Sin embargo, los aspectos más complejos de esta coyuntura crucial –como la guerra de las pandillas– requieren que se les aborde con un tratamiento diferente a la tendencia habitual de polarización e intolerancia.

Así que una primera indicación sobre el curso que toma la coyuntura será la metodología que adopten los partidos para discutir los asuntos más complejos de la actualidad cuando estén en campaña por las elecciones de 2018 y 2019.

Entonces, en esta coyuntura peculiar confluyen tres procesos: la crisis fiscal y el estancamiento económico; la guerra de las pandillas y su reto violento al poder estatal; y la hegemonía compartida con sus tendencias a la polarización durante las fechas electorales. Si a ellos se suma el cambio político en los Estados Unidos con sus repercusiones económicas, políticas, ideológicas y migratorias, se tiene la composición de un cuadro de crisis sectoriales que, por algún desafortunado desbordamiento de los ánimos políticos, podría dar lugar a una crisis general.

En todo caso, en la base de ese estado de la situación crucial se encuentra un modo de desarrollo inviable, que solo sostiene su funcionalidad por la emigración de la gente, su apego familiar y el envío permanente de remesas.

El modo de desarrollo y su inviabilidad se encuentran en la base de la crisis fiscal y el estancamiento económico. La reforma privatizadora y desreguladora no dio lugar a factores dinámicos sostenibles; más bien condujo al fortalecimiento globalizado de los servicios y el consumo, así como a la debilidad productiva.

En los 25 años de la posguerra, la privatización dio lugar a grandes negocios, quizá los más grandes de la historia del país. Pero, ahora El Salvador carece del liderazgo empresarial social típicamente burgués, porque la producción es pequeña, insegura y ofrece baja rentabilidad.

En tal caso, la incorporación del conocimiento y las tecnologías resulta factible en ramas incipientes como la aeronáutica, o en pequeños segmentos de la agroexportación tradicional, como la del azúcar. El café, en cambio, está inmerso en una crisis que produce la reducción del área cultivada, la disminución de empleo y la perspectiva negativa para la disponibilidad de agua.

La mayor evidencia de la inviabilidad del modo de desarrollo vigente es la situación de la juventud. La desigualdad de acceso al trabajo, a la educación, y la exclusión en el ejercicio de los derechos sociales forman parte de la realidad cotidiana de las mujeres y los hombres jóvenes.

Una guerra nueva vive El Salvador 25 años después de la firma de los Acuerdos de Paz. Comenzó hace varios años, casi al mismo tiempo que, a mitad de la década de 1990, iniciaron las deportaciones masivas. De Estados Unidos llegaron los jóvenes con modos de vida moldeados por identidades pandilleriles. La violencia formaba parte de esa vida, pero aquí creció entre las barras estudiantiles y las zonas de la exclusión hasta instalar otra guerra.

El ejercicio continuado de violencia por las pandillas con el objetivo de aniquilar al grupo enemigo, disputando de manera directa o indirecta el control de zonas urbanas, le ha dado forma a un tipo especial de guerra en la que intervienen las fuerzas de seguridad del Estado.

Como han señalado investigadores y comentaristas, se trata de una modalidad especial, pero es una guerra al final de cuentas. La forma continuada en que las pandillas practican la violencia contra la banda enemiga y la fuerza estatal de seguridad, el modo de practicar el poder en el territorio y la manera de arraigarse entre la población joven, junto a sus familiares, son los ejes de esta guerra nueva, asimétrica y especial.

La fuerza estatal de seguridad está interviniendo como parte consciente y combativa en el conflicto para neutralizar el desafío creciente de las pandillas. El empleo de unidades especiales en operaciones combativas, con el uso de equipo pesado indica que hay un plan especial, que se puede considerar de guerra, aunque no tenga ese nombre. Esta situación aumenta el peligro de la desviación de las fuerzas de seguridad hacia la violación de los derechos de la ciudadanía, de la que ya hay denuncias consistentes.

El mayor desafío que representa el carácter especial de la nueva guerra es el de su fuerza social: la juventud. Para decirlo con pocas palabras, aunque con exageración: ¿cómo ganar esta guerra sin perder a la juventud? 25 años después de la firma de los Acuerdos de Paz, ¿cómo puede la sociedad salvadoreña conquistar una convivencia segura con la participación plena de las generaciones jóvenes? Desde otra perspectiva, también puede servir al análisis de esta coyuntura crucial la reflexión a partir de una pregunta: ¿cómo pudo haberse prevenido este conflicto?

La doble hegemonía fue el motor de la gobernabilidad de la posguerra. Dos fuerzas políticas consiguieron un éxito sin igual al frente de sus respectivos bloques ideológicos y sociales. La celebración periódica de elecciones sin excluir a ninguna fuerza política y con el respeto de los resultados se logró por la vigilancia mutua de los dos partidos.

Así se forjó un liderazgo doble; ninguno de los dos partidos cedía más de lo que estrictamente daban los resultados electorales, y nada trascendente pudo pasar sin su acuerdo ni nadie pudo desafiar su autoridad en el bloque correspondiente.

La doble hegemonía se ha sostenido, en parte, por símbolos que son apreciados en un bloque y menospreciados en el otro. Figuras, himnos y colores unen al mismo tiempo que separan con fervor. Así ocurre en las formaciones hegemónicas; en nuestro país, sin embargo, esos símbolos particulares casi no tienen rivales que ostenten un carácter nacional indiscutible.

La política salvadoreña cuenta con pocos referentes simbólicos que atraviesen o estén por encima de las fronteras partidistas. Tal vez se salven el Himno Nacional, la Selecta y las

alusiones patrióticas de septiembre. Aparte de ellos aun en el conocimiento histórico básico hay poco, porque este se encuentra mediado por las versiones enfrentadas de la guerra. Por eso, el objetivo menos logrado de los Acuerdos de Paz ha sido el que se proponía la reunificación de la sociedad.

A pesar de que la finalización de la guerra pareció un milagro, porque fue producto del diálogo y la negociación, subsistió poco de aquel espíritu. Ni siquiera la tragedia lo reanimó, porque después de los terremotos de 2001 no pudo formarse una comisión bipartidista para gestionar asistencia ante los organismos de cooperación. Desde esa fecha tendió a imperar una evolución política de sobresaltos, mientras crecían en forma constante los factores críticos, como las pandillas y la situación fiscal.

Los dos grandes partidos de la posguerra consiguieron roles hegemónicos indiscutibles entre sus seguidores, en la dirección del Estado y en la formación de la opinión pública. Desde esos tres campos, los dos partidos le han dado forma a la política salvadoreña con base en el ejercicio de una hegemonía compartida, muy eficaz para garantizar la cohesión del bloque político ideológico propio, aunque muy proclive a los vacíos, la intolerancia y a la inacción en los momentos críticos.

Situación crítica. En esta coyuntura coexisten las viejas tendencias con las nuevas y ellas marcarán para bien o para mal la salida hacia la siguiente etapa; de ellas saldrá la base para una mejor convivencia o para el aumento conflictivo de la inseguridad.

En la actualidad lo más relevante es la configuración de una situación crítica, la más compleja que ha existido desde los Acuerdos de Paz. A pesar de la persistencia de los factores más agudos, como la violencia de las pandillas, no existen suficientes estudios que los esclarezcan. El conocimiento es ahora un recurso imprescindible, porque es necesario encontrar la forma, los proyectos, las vías que atraigan a la juventud seducida por las identidades criminales.

Por eso, para buscar salidas consistentes a la situación crítica resulta imprescindible la actualización de las interpretaciones sobre los fenómenos principales de la realidad salvadoreña. Sobre esta materia pesa una tendencia histórica: el menosprecio a los conocimientos.

Puede constatarse el costo que tiene la falta de atención a los hallazgos que ofrecen los estudios en el caso de las pensiones. Muy pronto, después de implementarse el nuevo sistema, fueron planteados los peligros del modelo; y ahora está configurada la crisis que incide en la problemática fiscal. Si la renovación política es necesaria, también lo es el compromiso con los conocimientos.

En esta actualidad de política polarizada también sobresalen dos tendencias: la independencia entre los órganos de gobierno y el mayor acceso ciudadano a la información pública y al escrutinio gubernamental. Eso se traduce en una situación única: nunca como

ahora hubo tanto control sobre el gobierno. Planteado de otra manera: en los 200 años de la república no hubo un gobierno tan exigido por la opinión pública como el actual ni tan obligado al respeto de los otros poderes institucionales. Las dos hegemonías compiten en nuevas condiciones, con más recursos legales y más demanda de información.

Ahora destaca el carácter crucial de esta coyuntura, porque nunca antes, durante la posguerra, hubo que tomar decisiones tan irreversibles. Una decisión ligera puede llevar a más enfrentamientos armados, otra del mismo tipo puede ahondar la inestabilidad.

Ha llegado el tiempo inexorable de adoptar opciones, aunque no podamos saber con certeza cuáles son las mejores. El gran desafío de la actualidad radica en los conocimientos, en las acumulaciones político intelectuales que indiquen otras rutas, porque las que comenzamos a transitar hace 25 años ahora son obsoletas.

Los dos años siguientes serán intensos y quizás formen una coyuntura de cambio político. El país ha pasado por transformaciones estructurales, políticas, militares, ideológicas y sociales. Y no para de operar como motor de cambios. Veamos: en 1969 libró una guerra contra Honduras; a partir de 1980 vivió una guerra civil que duró más de diez años; durante 1994, cuando se realizaban «las elecciones del siglo», según el término empleado por los periodistas con evidente exageración, aquí se extendían las pandillas procedentes de los Estados Unidos; hoy, 25 años después de los Acuerdos de Paz, parece haberse instalado otra guerra.

Esta última es compleja, porque tiene primero identidades simbólicas que determinan la cohesión y los modos de vida pandilleril, así como sus ramificaciones, las que están conectadas con las exclusiones sociales o políticas. Para los jóvenes de las pandillas importa tanto su identidad –sea «13» o «18»– que viven con ganas de aniquilar a la otra pandilla. Esa es una parte fundamental de su razón de ser y de vivir.

En las encrucijadas actuales existen oportunidades para las izquierdas. Al mismo tiempo, la creación de buenas opciones nacionales requiere, de manera imprescindible, de la visión de las izquierdas. Para estas, la disputa por la creación de opciones (la disputa por la hegemonía) pasa por la producción de conocimientos y la renovación política.

¿Cuál es la oferta alternativa de la sociedad para los emigrantes y los pandilleros, que son en su mayoría, mujeres y hombres jóvenes? Asumida con serenidad, no con exabruptos militaristas, la pregunta resume la situación crucial. ¿Qué le ofrece el país a la juventud? ¿Qué le puede ofrecer a la población joven que gana cien dólares o más a la semana cometiendo delitos? Quién sabe qué tenemos en la actualidad, ¿se trata de una guerra, es un conflicto?

Sí sabemos que cada día llegan tantas muertes, en especial de personas jóvenes, que nuestras tasas de homicidios se encuentran entre las más altas del mundo. Esa es la

expresión dramática del dilema actual; eso está en juego en la situación crucial causada por la inviabilidad del modo de desarrollo.

Grupos, poderes y tendencias. Después de grandes transformaciones, como la expropiación de 1980 y la privatización de 1990, y grandes guerras, el país necesita conocimientos para esclarecer sus tendencias, las viejas y las nuevas, las dos hegemonías y los conflictos principales.

El Salvador es una síntesis de transformaciones, guerras, acuerdos y modos de desarrollo. Sus grupos de poder más importantes son los de los bloques de las dos hegemonías: ahí están los poderosos conglomerados de la privatización y los grandes medios de comunicación; también están ahí, con menos recursos, aunque con disposición de gasto político publicitario, las empresas de Alba.

Son incomparables los recursos de los dos bloques, aunque los dos tienen la misma inclinación a respaldar sus opciones partidistas y a buscar aliados entre los pequeños y medianos propietarios.

La situación legal de tres últimos presidentes ha sido una síntesis de la transformación salvadoreña. Uno de ellos falleció, otro está detenido y el tercero se encuentra asilado; los tres han sido investigados por la forma irregular en que manejaron los recursos públicos. La situación de los tres era imposible que ocurriera antes de 2009. La alternancia de ese año causó, directa e indirectamente, una etapa nueva para el desempeño de las instituciones públicas, la vigencia de la Constitución y la disputa por las posiciones de poder vinculadas al Estado.

Como es usual con los cambios políticos, el de 2009 abrió la competencia entre los grupos empresariales por mejorar sus condiciones para favorecer sus negocios. Algo de eso mismo había ocurrido desde 2004, porque el entonces partido gobernante, ARENA, había vivido un reordenamiento de sus grupos de poder en la definición de su candidatura presidencial.

A partir de este año, pero con mayor agudeza desde 2009, los grupos económicos cambiaron sus posiciones respecto a los recursos materiales y políticos del Estado. Los grupos ganadores de la privatización sufrieron desplazamientos, mientras otros, medianos y grandes, accedieron a mejores posiciones.

Las tres fórmulas presidenciales de las elecciones de 2014 fueron una manifestación política de los cambios ocurridos en los grupos empresariales. Los juicios a los dos últimos presidentes han tocado sus ramificaciones con los grupos aliados. Así, también esta coyuntura creará condiciones para la redefinición de las relaciones políticas, partidistas y empresariales.

El Estado y la sociedad de hoy son bastante diferentes a las formas que presentaban hace 25 años. Las formas actuales son irreconocibles en las del pasado, pero subsisten

tendencias históricas que se siguen viendo vigorosas; entre ellas destacan cuatro: la emigración; la situación deficitaria del Estado; la violencia, y las estructuras de comunicación proclives a la derecha y al conservadurismo.

Como en casi todo el siglo XX, la emigración es la clave de la vida social y de la economía. En cierta forma, toda la funcionalidad del Estado y la sociedad dependen de la emigración y de sus consecuencias más visibles, como las deportaciones y las remesas. A pesar de la importancia de esos fenómenos, en el país hay poco estudio sobre ellos y, como consecuencia, pocas reflexiones y discusiones sobre su futuro.

Desde la fundación de la república ocurrieron con regularidad situaciones críticas por las dificultades del Estado para cumplir sus obligaciones con los acreedores. Desde que se consolidaron las deudas con acreedores estadounidenses, con excepción de las décadas de 1950 y 1960, los gobiernos tendieron a vivir situaciones críticas por las dificultades con sus pagos.

Durante la década de 1980 hubo otra excepción, esta fue con la economía de guerra sostenida por los Estados Unidos. Ahora las dificultades son complejas porque requieren la gestión solvente de los compromisos públicos en el sistema de pensiones y la reestructuración de la política fiscal.

La tendencia a la solución violenta de los conflictos es una de las grandes constantes del pasado y el presente salvadoreño. Por eso sorprende, en cierta forma, que cuando se firmaron los Acuerdos de Paz no se tuviera presente esa realidad histórica que se manifestó con fuerza a la vuelta de un par de años.

En aquel tiempo se impulsó un programa de cultura de paz, pero se difuminó pronto. En tal caso, la educación y las escuelas quedaron al margen de un esfuerzo que tratara de encarar esa tendencia desde la raíz de la educación. 25 años después, el Ministerio de Educación está realizando un proyecto en esa dirección.

La comunicación pública y los medios por los que se difunde han tendido a favorecer los discursos conservadores y de derecha. Esta tendencia no ha tenido que ver solo con la política; tan importante como el desbalance en ese campo es el que se ha producido en la cultura y sus patrones simbólicos. El patriarcado, la subordinación de las mujeres y la desigualdad como algo natural son, entre otros, argumentos reiterativos en las estructuras de comunicación.

Las cuatro tendencias mencionadas tendrán incidencia en la coyuntura crucial; su persistencia consolidada o su transformación gradual, como producto de acciones públicas deliberadas, serán decisivas en la configuración de las nuevas transiciones. En esta situación crucial hay disputas entre los bloques de las izquierdas y las derechas que se libran por todos lados. Falta ver si podrá salir una ruta que se base en las diferencias y sea reconocida por todos para forjar un nuevo modo de desarrollo.