

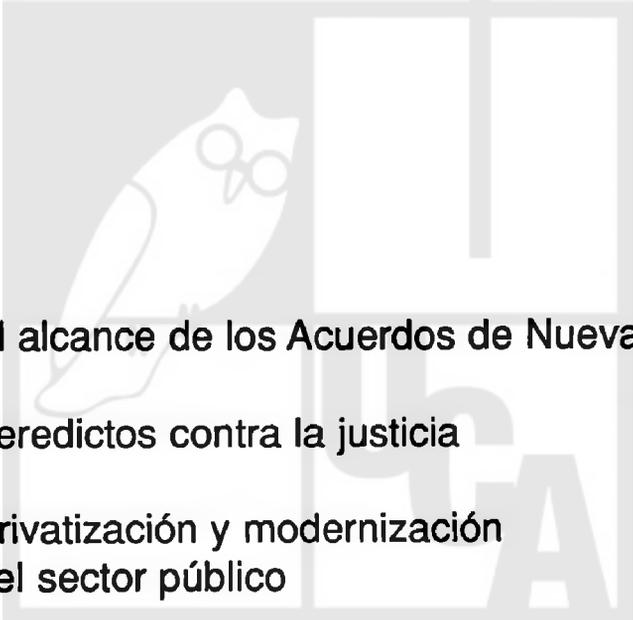
El Salvador proceso

informativo semanal

año 12
número 491

octubre 16
1991
ISSN 0259-9864

centro universitario de documentación e información

- 
- El alcance de los Acuerdos de Nueva York
 - Veredictos contra la justicia
 - Privatización y modernización del sector público

El alcance de los Acuerdos de Nueva York

El pasado 25 de septiembre fueron firmados los llamados Acuerdos de Nueva York, entre la Comandancia General del FMLN y la delegación gubernamental, bajo la mediación directa del secretario general de Naciones Unidas. Con gran dificultad podría exagerarse al ponderar la trascendental importancia y alcances de estos Acuerdos, no sólo como un firme avance del proceso de negociación en sí mismo sino como primicia de la instalación de una institucionalidad verdaderamente democratizada y moderna para el país. Con ellos se da a las reformas constitucionales aprobadas en abril el perfil específico dentro del cual alcanzarán su satisfactoria realización, y se constituyen los mecanismos que verificarán su implementación. Así, aunque aún siguen presentes las poderosas fuerzas y los intereses que se han opuesto a la solución negociada y a la democratización del país, con justa razón el secretario de la ONU ha podido proclamar que en Nueva York ha desatado el "nudo gordiano" de la negociación.

Por un lado, con la sola aprobación de la "Agenda Comprimida" o negociación en una sola fase aprobada en los Acuerdos, no sólo se ha ganado un indiscutible acortamiento en la dinámica del proceso negociador sino que se ha robustecido la factibilidad de su concertación e implementación. Dentro del formato de la agenda original de Caracas, estructurada en dos fases mediadas por un prolongado cese de fuego, el mayor riesgo no se cifraba en poder sostener el efectivo respeto a este último, mediante un complejo, oneroso y siempre frágil dispositivo internacional de seguridad, sino que con la cesación de la presión que suponen las acciones bélicas se arriesgaba a caer en una dinámica de discusiones interminables, por

las que la parte gubernamental habría perdido considerable interés. No es necesario ser muy suspicaz para adivinar que por esa vía se habría terminado dejando al tiempo la suerte del proceso negociador, para retornar más temprano que tarde a las hostilidades más destructivas.

A cambio de esta mayor factibilidad del éxito de las negociaciones, el FMLN renunció a su exigencia de la desaparición de la Fuerza Armada o la fusión de ambos ejércitos, lo que constituía su mejor garantía de asegurar el fiel cumplimiento de los Acuerdos y la salvaguarda de la integridad de sus miembros. Como alternativa a este más efectivo pero improbable mecanismo de control en manos del FMLN, se trasladó a la más amplia representación de la sociedad civil la responsabilidad de la supervisión y verificación de los Acuerdos, la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ), integrada por las dos partes beligerantes y la totalidad de partidos políticos representados en la Asamblea legislativa. Sin duda, esta disposición constituye un complejo mecanismo y un ejercicio democrático que pone en severa prueba las verdaderas capacidades y madurez del orden político y social para controlar, y en cierto sentido gobernar, la marcha evolutiva del país hacia una institucionalidad eficazmente democrática.

Es verdad que en COPAZ sigue incorporada la confrontación básica que ha caracterizado a los beligerantes-dialogantes, al estar entre sus integrantes dos representantes del FMLN y dos del gobierno —entre estos últimos significativamente especificado uno de la Fuerza Armada—. Y ello tenía que ser necesariamente así, puesto que las partes no desaparecen con el conflicto, sino que transforman la naturaleza de sus protagonis-

mos y confrontación en una de tipo no violento. A su entendimiento y acercamiento deben coadyuvar los representantes de los seis partidos políticos que completan los diez miembros de la Comisión de Paz. Y aunque ellos se dividan en tres derechistas, uno de centro-derecha y dos de izquierda, lo unificante en todos ellos es y debe ser su común interés en hacer prevalecer las formas políticas de resolver los problemas del país, frente a la tentación de introducir o valerse de alianzas con el poder militar, ante el que indefectiblemente terminan cediendo y desnaturalizando una sustancial porción de sus funciones y atribuciones —no debe pasar desapercibido que de los dos representantes ya designados por el gobierno en COPAZ ambos son coroneles, uno en situación de retiro.

No se trata de esperar de los representantes de los partidos políticos integrantes de la Comisión actuaciones idealistas y desinteresadas, de las que muy pobres pruebas han dado históricamente. En sana y conveniente lógica política, por vez primera el espectro ideológico en pleno de la oposición tiene en sus manos la oportunidad de garantizarse e institucionalizar una importante y eficaz cuota de control y fiscalización sobre el partido gobernante, que les exima del papel de meros apéndices mendicantes del gobernante o de ser eternos e inútiles opositores de buffet. Esto debe ser valorado con la más serena objetividad y sentido histórico. Aunque es explícito que la Comisión no posee funciones ejecutivas dentro del proceso de cambios, las que se dejan a las partes, no puede subestimarse sus atribuciones como verdadero ente supervisor y fiscalizador del gobierno —y hasta su desarme, también del FMLN—, al haberse estipulado que "estará facultada para emitir toda clase de conclusiones y recomendaciones relativas a la ejecución de los acuerdos de paz y para hacerlas públicas; y las Partes se comprometen a cumplir con ellas". Así pues, aunque ejecuti-

vamente el gobierno no ve menoscabadas sus atribuciones, tampoco es menos cierto que durante el difícil proceso de cambios deberá encontrarse sujeto a un muy estrecho y definido control de la sociedad civil representada en COPAZ.

De esencial importancia al eficaz funcionamiento de COPAZ son sus garantías internacionales, al contar con el expreso respaldo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Consejo al que el Secretario General de la ONU mantendrá informado de su actividad y efectividad. No menos importante es que dentro de ella se encuentren presentes, en calidad de observadores, el Arzobispo de San Salvador y un delegado de ONU-SAL. Bajo ningún concepto podría alegarse, pues, que en la conformación de COPAZ no ha prevalecido el mejor sentido de la eficacia, el equilibrio y la credibilidad.

Aun cuando pueda juzgarse como idónea en su estructuración, el cumplimiento de la labor de la Comisión no puede concebirse menos que como arduo, difícil y en buena medida confrontativo. En cualquier caso, la mayor o menor dificultad de su trabajo depende en gran medida del grado de definición y especificación que alcancen los acuerdos que se prevén en la "Agenda comprimida". De ahí la enorme importancia que presentan las futuras rondas de negociación —como la que actualmente se desarrolla, otra vez en México— en las que volverá a entrar en discusión, entre otros, el espinoso tema de la Fuerza Armada, así como el de las garantías para el cumplimiento de los Acuerdos.

Desde luego, aunque para estas futuras rondas la confrontación seguirá siendo marcada y eventualmente incrementada en la discusión de los detalles en materia militar, no se está en el mismo grado de dificultad en que se estaba antes de los Acuerdos de Nueva York. Estos son precisamente los que proporcionan al mediador el marco de principios y objetivos desde el que su función

encuentra un firme asidero y el horizonte desde el cual puede hacer marchar con mayor agilidad el proceso de negociación. A su vez, las partes encontrarán sumamente difícil y contraproducente el caer en evasivas o ensayar estrategias y proposiciones que contradigan la letra y el espíritu de lo convenido en Nueva York.

No menos importante que la aprobación del mecanismo verificador, COPAZ, y la modificación del formato de la agenda de Caracas son los adelantos realizados en temas que pueden considerarse más puntuales dentro de la negociación, pero que suponían los mayores obstáculos al avance del proceso. Tales los acuerdos y entendidos (establecidos en un documento anexo a los Acuerdos) sobre depuración, reducción y reestructuración de la Fuerza Armada, con participación de la sociedad civil en la conducción de la Escuela Militar; la disolución de la Guardia Nacional y Policía de Hacienda y la aprobación de la Policía Nacional Civil, con similar participación de la sociedad civil en su estructuración y dirección; y los acuerdos y entendidos en el tema económico social.

Como bien podía anticiparse, la confrontación de los beligerantes se ha reanudado con la interpretación pública y a conveniencia de lo firmado en Nueva York. Por lo pronto, la mayor confrontación, centrada en la instalación de las actividades preparatorias de COPAZ, la ha levantado el gobierno, rechazando la admisión al país de los miembros del FMLN hasta tanto no se concerte el cese de fuego. La excusa para ello no deja de resultar pueril y contradictoria. Al aducir que los miembros del FMLN se encuentran fuera de la ley y que su ingreso abierto al país vulneraría el "estado de derecho", los gobernantes se covierten en violadores de la ley, al desconocer que a ningún salvadoreño, contra quien no exista formación de causa judicial, se le puede impedir su libre ingreso al país —lo que claramente sería el caso con los delegados que nombrara la in-

surgencia—. Por lo demás, resulta absurdo e infantil pretender una defensa de la legalidad establecida impidiendo el ingreso a quienes, en buena medida, se les ha reconocido y otorgado su derecho a decidir sobre los cambios y mejoras que necesita la legalidad vigente.

Nada de esto, ni aun las peores barbaridades del poder militar, lograrán detener la marcha del proceso de pacificación, que ya no está sujeto a voluntarismos personales o institucionales, como bien lo avizó el padre Ellacuría cuando las dificultades eran infinitamente mayores. Desafortunadamente para el país, la mayor parte del mérito de lo logrado en Nueva York se debe más a los esfuerzos del secretario general de la ONU y a la oportuna y eficaz participación de los países amigos del mediador que a las partes beligerantes. Cuando en Nueva York se jugaba el destino del proceso de paz, el FMLN especulaba con una dudosa propuesta de cese de fuego, con cierto carácter unilateral. En su descargo puede aducirse que prudentemente y sin insistencias declinaron su presentación formal. El gobierno, por su lado, y como de costumbre, se apresuró a descartar la iniciativa insurgente como propagandística, olvidando el presidente Cristiani que hacía exactamente un año él mismo había formulado una propuesta nominalmente similar ante el foro de la ONU, en forma bastante más peregrina e inoportuna.

Al parecer, viéndose "propagandísticamente" superado y desafiado, en vísperas de actual ronda, el gobierno adelantó al mediador una propuesta de "desescalamiento del conflicto", mientras el FMLN ofrecía una variante mejor estructurada de su propuesta de cese de acciones bélicas mientras se alcanza la firma del cese de fuego. En cualquier hipótesis, después de los Acuerdos de Nueva York, se trata ya de escaramuzas propagandísticas menores de los beligerantes, que han sido arrastrados por la poderosa corriente de soluciones políticas y negociadas prevalecientes en el mundo.

Veredictos contra la justicia

Los veredictos de los tribunales de conciencia en tres sonados casos en los últimos días no han concordado ni con lo esperado, ni —según parece— con las pruebas de las causas. Varios sectores han cuestionado la confiabilidad del jurado en las circunstancias actuales. Por su parte, el Ministro de Justicia, Dr. René Hernández Valiente, "reconoció que el sistema procesal del país adolece de serias deficiencias y, por esa razón, los veredictos de los últimos jurados de conciencia han sido criticados por diferentes sectores" (El Noticiero, 15 de octubre).

De estos tres veredictos, el más complicado fue dado el 28 de septiembre en el caso jesuitas, cuando se condenó al autor intelectual y a otro autor mediato, mientras se absolvía a los autores materiales confesos. Días después, el 9 de octubre, un tribunal de conciencia instalado para juzgar a 13 miembros de la defensa civil acusados judicialmente de haber dado muerte a siete personas durante los años 1981-83, cuyos cadáveres fueron lanzados a un pozo —el llamado "pozo macabro"— en Armenia, Sonsonate, absolvió a todos los imputados. Para completar el panorama, el 12 de octubre otro jurado encontró culpable al joven Jorge Alberto Miranda Arévalo, miembro del FMLN según su propia confesión, por el asesinato del entonces coordinador de la Comisión de Derechos Humanos No-Gubernamental (CDHES), Herbert Anaya Sanabría, hecho ocurrido en octubre de 1987.

Si la vista pública en el caso jesuitas había incrementado el cuestionamiento al sistema judicial, estos últimos veredictos agravaron el malestar. Si alguien lo ignoraba, se evidenció que algo anda muy mal en nuestro sistema de justicia.

Antes de reflexionar sobre el sentido o las implicaciones de estos veredictos, quisiéramos recordar la historia de cada caso,

dejando a un lado el caso jesuitas que ya ha sido ampliamente comentado en anteriores artículos (ver **Proceso 490**).

Los casos ejemplares

El de Armenia fue uno de los cinco casos seleccionados por el Presidente Duarte cuando asumió el poder en 1984, para darle un tratamiento especial. Los otros casos fueron: el asesinato de Monseñor Romero; el asesinato de dos asesores laborales norteamericanos y su colega salvadoreño en el Hotel Sheraton en enero de 1981; el desaparecimiento y asesinato del periodista norteamericano John Sullivan, en diciembre de 1980; y el asesinato de más de 70 campesinos indígenas, cerca de la cooperativa "Las Hojas" en San Antonio El Monte, Sonsonate, en febrero de 1983. Revisar la suerte de estos cinco casos ilustra mucho sobre el sistema de justicia salvadoreño.

El caso de Monseñor Romero simplemente fue relegado al olvido desde diciembre de 1988 cuando la Corte Suprema de Justicia rechazó el intento de extraditar al capitán Saravia, quien residía en Miami, Estados Unidos, según petición del entonces Fiscal General de la República, Dr. Roberto Girón Flores, nombrado por la mayoría democristiana en la Asamblea Legislativa. En el caso del Sheraton, dos ex-guardias nacionales fueron condenados por ser los autores materiales en 1986; mientras los autores intelectuales lograron evitar el enjuiciamiento. El año siguiente fueron liberados bajo la ley de amnistía. La muerte de Sullivan ha quedado en la obscuridad, sin proceso. En el caso de Las Hojas, los esfuerzos iniciados por Girón Flores en 1987, al pedir la detención del coronel Elmer González Araujo, comandante del Destacamento Militar Número 6 en Sonsonate, cuando ocurrió

la masacre, no prosperaron y el decreto de amnistía de octubre de 1987 dio al juez la 4bilidad de sobreseer el caso, calificándolo de un delito común en el cual habían participado al menos veinte personas (Ver Ley de Amnistía para el logro de la Reconciliación Nacional, Decreto No. 805, D.O. Tomo No. 297, No. 199, 28 de octubre de 1987, Art. 1). La Cámara de Occidente y la Corte Suprema de Justicia aprobaron esta aplicación de la amnistía.

Estos casos ejemplares ("test") demuestran claramente el fracaso del sistema judicial. Después de tantos años, sólo dos de los cinco casos han sido elevados a plenario: en uno, tras fuerte presión de Estados Unidos por ser dos de las víctimas norteamericanos, los verdaderos responsables quedaron impunes, mientras los autores materiales que cumplieron sus órdenes fueron beneficiados con la amnistía de 1987. En el otro juicio —el del "Pozo Macabro"— todos los imputados han sido absueltos y liberados.

El "pozo de la muerte"

I Según la Fiscalía, la prueba en el caso del "pozo macabro" incluía las confesiones de tres de los acusados, además de las declaraciones de testigos de cargo que identificaron específicamente a algunos de los acusados como los responsables de los homicidios y tras testimonios de individuos que, en alguna medida, habían colaborado con los hechores. Los 13 imputados, seis de ellos ausentes, fueron enjuiciados por siete homicidios agravados, en los cuales existía prueba suficiente. Según parece, fueron responsables de otros homicidios que en total sumaban 29, en los cuales no había prueba suficiente para llevarlos al juicio.

El compromiso gubernamental en este caso se vio más que todo en los esfuerzos técnicos para llevar a cabo la exhumación de los cadáveres del pozo. Un segundo esfuerzo para llevar a cabo la exhumación en mayo

de 1986 por parte de la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos (CIHD), con mayores recursos técnicos, obtuvo resultados, logrando la recuperación de los restos identificables de cuatro personas.

Con la prueba física más la prueba testimonial, parecía un caso sólido del cual se podía esperar un veredicto condenatorio. De los siete reos presentes el día de la vista pública, uno admitió los cargos a un reportero del Canal 6 de televisión, diciendo que "obligado por el comandante local" había asesinado a un amigo. Sin embargo, finalizada la primera ronda con la intervención de la defensa, el jurado dijo que no necesitaba oír más y absolvió a los 13 imputados.

Entonces, ¿qué pasó? El lunes 14 de octubre la Fiscalía pidió la nulidad del veredicto en base al ordinal 4º del artículo 390 del Código Procesal Penal, que permite la nulidad "cuando a la formación del veredicto hubieren concurrido uno o más votos obtenidos por soborno, intimidación o violencia". Según la Fiscalía, los jurados fueron sometidos a intimidación por las mismas condiciones en que se llevó a cabo la vista pública. La sala no reunía las mínimas condiciones físicas. Los jurados no sólo fueron expuestos a la vista de los imputados, sino que estaban junto a ellos en un espacio demasiado limitado. Uno de los imputados declaró al reportero de televisión, ante los ojos de los jurados, que había cometido uno de los asesinatos. Había una presencia militar evidente, con elementos del Destacamento Militar Número 6 de Sonsonate rodeando la sala. Diputados del partido gobernante se encontraban presentes y uno abrazó a la presidenta del jurado después de oír el veredicto.

"No sólo la parte acusadora se mostró perpleja con el resultado del jurado, sino que esta mañana varios abogados llamaron a **El Mundo** para expresar su asombro por la absolución de todos los acusados, entre los cuales había dos confesos. `Ya no resulta confiable la vista pública; algo anda mal. El

sistema de citación de jurados, que da lugar a que se conozcan los citados, puede permitir alguna coacción, de cualquier tipo, para influenciar al tribunal. Creemos que debe revisarse bien la administración de justicia en el país. No todo anda bien', expresó uno de los abogados que pidió no mencionar su nombre" (*El Mundo*, 9 de octubre).

El mismo presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Mauricio Gutiérrez Castro, indicó que no fue avisado sobre la realización de la vista pública en esa fecha y, por lo tanto, no tuvo la posibilidad de tomar las medidas especiales para la protección de los jurados, como se hizo en el caso jesuitas y en el de Herbert Anaya. Los antecedentes y la reacción de algunas fuentes judiciales por el veredicto dan a entender que el resultado de este caso no fue lo esperado por el Organismo Judicial.

El caso de Herbert Anaya

Al contrario, el resultado en el caso de Herbert Anaya parece haber respondido a las expectativas de ese Organismo, que protegió a los jurados y rechazó el sobreseimiento del caso dictado por el entonces Juez Primero de lo Penal, Lic. Luis Edgar Morales Joya.

En mayo de 1986, Anaya fue capturado por elementos de la Policía de Hacienda junto con otros tres miembros de la CDHES, en base a las declaraciones de un exmiembro de la CDHES que buscó vincular a esta institución y a otros organismos humanitarios con el FMLN. Anaya y sus compañeros fueron torturados por la Policía de Hacienda, mientras el aparato de propaganda del gobierno publicaba las acusaciones en su contra.

Desde la cárcel, Anaya siguió trabajando, investigando y denunciando las torturas sufridas por los presos políticos. En febrero de 1987, fue liberado y en marzo su padre fue capturado por elementos de la Guardia Nacional, quienes lo interrogaron sobre las ac-

tividades de su hijo. La Policía de Hacienda siguió publicando declaraciones vinculando a Anaya y a otros miembros de la CDHES con el FMLN. Por su parte, la CDHES continuó rechazando esas acusaciones y denunciando las amenazas en su contra.

Herbert Anaya fue asesinado por dos hombres vestidos de civil, cuando se preparaba para llevar a sus hijos a la escuela en la mañana del 26 octubre de 1987. Todos los antecedentes indicaban la probabilidad de que fueran miembros de los cuerpos de seguridad los responsables del asesinato.

El asesinato de Anaya, un conocido defensor de los derechos humanos, creó un problema de imagen al gobierno de Duarte, especialmente en el marco de su esfuerzo por mostrar su cumplimiento de los Acuerdos de Paz de Esquipulas II, firmados en agosto de 1987, parte del cual fue la aprobación de una amplia ley de amnistía al día siguiente del asesinato.

El gobierno democristiano se comprometió a investigar a fondo y esclarecer este asesinato, nombrando a la Comisión de Investigación de Hechos Delictivos para tal fin. Si, como se presume, realmente fueron elementos de los cuerpos de seguridad quienes mataron a Anaya, desde el principio existía una fuerte limitación en la investigación: los detectives de la CIHD también son miembros de los distintos cuerpos de seguridad y, por lógica, no tuvieron ningún interés en buscar los culpables dentro de sus filas. Se "solucionó" el caso después de la captura del joven Jorge Alberto Miranda Arévalo, el 23 de diciembre de 1987, cuando se dedicaba a "pinchar" las llantas de un camión de la Pepsi Cola en la colonia Zacamil. Miranda estuvo detenido e incomunicado en la Policía Nacional durante doce días, nueve más que los permitidos por ley. Durante este período se hizo cargo de ser miembro del FMLN y, posteriormente, de haber prestado seguridad a los asesinos de Herbert Anaya quien, según esta versión, habría sido asesinado por el ERP.

reporte del IDHUCA

En una conferencia de prensa transmitida por la televisión nacional, el presidente Duarte dijo que tenía la convicción moral y la confirmación policial de que el FMLN era responsable del asesinato de Anaya. Miranda repitió su declaración ante el juez de primera instancia e identificó a otros miembros de su célula guerrillera como los asesinos de Anaya, dos de los cuales resultaron oportunamente "muertos en combate". A las organizaciones de derechos humanos no se les permitió el acceso a Miranda, a quien se mantuvo aislado en Mariona. Sin embargo, en febrero de 1988, éste se retractó de su confesión anterior diciendo que la había hecho coaccionado. En su nueva declaración, Miranda siguió aceptando su militancia en el ERP, pero negó cualquier implicación en el asesinato de Anaya o el conocer a sus autores.

El gobierno dio gran publicidad, en especial por televisión nacional, a la primera declaración de Miranda. Sin embargo, nunca presentó ninguna hipótesis coherente que explicara por qué el FMLN habría querido matar a Anaya, quien era un crítico abierto del gobierno. El principal "argumento" gubernamental era que al FMLN le hacía falta un mártir para poder culparlo a él de su muerte. La CIHD dio por terminada su investigación.

La prueba en contra de Jorge Miranda, entonces, consistió en su declaración extrajudicial y su declaración judicial, rendidas sin la presencia de un defensor y después de doce días de incomunicación en las celdas de la Policía Nacional. Había inconsistencias en las declaraciones de Miranda, como admitió la Fiscalía en una oportunidad, y el entonces Juez Primero de lo Penal, Lic. Luis Edgar Morales Joya, cuando sobreseyó el caso. Entra otras cosas, Miranda había declarado que vio entrar las balas en el cuerpo de Anaya de frente, mientras que los informes forenses constataron que entraron por su espalda. La cámara de segunda instancia revocó el sobreseimiento, argumentando

que como Miranda estaba dando seguridad a los asesinos no podía haber visto por dónde entraron las balas.

Mientras la prueba en contra de Miranda padecía de estas debilidades, la defensa fundamentó su inocencia mediante otras pruebas. Por una parte, documentos de su escuela indicaron que él se presentó e hizo dos exámenes el día del crimen. Además, se comprobó que, a pesar de ser un mal estudiante, pasó los dos exámenes. Los jurados también oyeron la lectura de una carta de la viuda de Herbert Anaya, Mirna Perla de Anaya, en la cual manifestaba no sentirse ofendida por Jorge Alberto Miranda, pues sabía que no había sido él quien cometió el asesinato de su esposo, e instaba al jurado a no cometer una injusticia condenándolo por un crimen en el cual no había participado.

En la vista pública, llevada a cabo el 11 de octubre en el Juzgado Quinto de lo Penal, se tomaron medidas para proteger a los jurados, escondiéndolos del público y del imputado. Después de 16 horas, el tribunal de conciencia condenó al acusado. La defensa ha indicado que apelará el veredicto condenatorio, argumentando que fueron violados los derechos constitucionales del imputado al no proporcionalle un defensor y por su detención ilegal cuando estuvo doce días en la Policía Nacional. El Ministro de Justicia también sostuvo que el derecho de defensa que tiene todo reo "es una garantía desde el momento que una persona es capturada y no hasta que llegue a los tribunales" (*Diarlo Latino*, 15 de octubre). Como señaló la defensa, esta garantía es violada en casi todos los casos; además, la Cámara ya aceptó las declaraciones de Miranda aun después del sobreseimiento en primera instancia. Entonces, parece difícil que el Órgano Judicial optara por anular este veredicto.

Conclusión

En algunos círculos se especula que la condena de Miranda obedece a la necesidad

gubernamental de tener a miembros del FMLN condenados por crímenes importantes, al igual que a efectivos del ejército, para establecer la apariencia de una simetría entre casos de violaciones por las fuerzas gubernamentales y por el FMLN, y así hacer más probable una amplia amnistía. En este sentido, inmediatamente después del veredicto en el caso jesuitas, COPREFA publicó una lista de casos en que se responsabiliza al FMLN. Muchos observadores han comentado la casualidad de que al fin se está llegando a las vistas públicas en tantos casos de trascendencia nacional justamente en el período previo al establecimiento de la Comisión de la Verdad.

Pareciera que la Corte Suprema de Justicia sólo ve deficiencias en el caso del "pozo de la muerte", por la falta de protección especial para el jurado. La solución que propone es ofrecer a los jueces de todo el país "los recursos que sean necesarios para la instalación de vistas públicas excepcionales" (El Mundo, 15 de octubre).

Otros piensan que el sistema de jurados para estos casos tan delicados en el momento actual se ha mostrado demasiado arbitrario y sujeto a posibles manipulaciones. Como medida temporal en la coyuntura actual, el IEJES pidió la suspensión de los jurados en aquellos casos en los que "la violación de los derechos humanos haya estremecido de tal manera la conciencia nacional e internacional, que su resolución mediante una vista pública y un veredicto pueda contribuir más a crear un clima de intranquilidad y de insatisfacción a la conciencia nacional que contribuir a la reconciliación". Con ello, sostuvo el IEJES, se está obstaculizando el trabajo de la Comisión de la Verdad.

Como los casos ejemplares seleccionados por el Presidente Duarte demuestran, el jurado está lejos de ser el único problema del sistema judicial. La gran mayoría de los casos o caen en el olvido sin ninguna investigación seria o son desviados durante el período de investigación, que raras veces

concluye. El caso de Herbert Anaya es un claro ejemplo de una investigación desviada por razones políticas, al igual que el caso jesuitas, en que la investigación limitada y deficiente presentada por la CIHD obedecía a necesidades políticas manejadas por la misma institución armada (Ver Proceso 490).

El Ministro de Justicia ha manifestado que, "por nuestra parte estamos dispuestos a proponer los cambios que se puedan dar para que los procesos penales merezcan mayor credibilidad al tribunal de conciencia y consecuentemente pueda basar sus decisiones en mejores diligencias o evidencias más confiables" (El Noticiero, 15 de octubre). Los problemas visibles indican que esta vez las reformas necesarias y urgentes tienen que ir al fondo del sistema, y no quedarse al nivel de unas cuantas reformas superficiales a la fase plenaria y al sistema de jurados, como se hizo el año pasado.

Estamos frente a una situación delicada que realmente está complicando la búsqueda de la verdad, sembrando más desconfianza en el ya cuestionado sistema judicial y creando un clima poco propicio para la reconciliación nacional. Estos últimos veredictos arbitrarios han demostrado claramente que el sistema de justicia sigue altamente politizado y sujeto a la dominación militar, lejos de lograr la independencia, imparcialidad y eficacia esencial en cualquier sistema de justicia.

¿Qué hará la ONUSAL para "ofrecer su apoyo al Órgano Judicial en orden a coadyuvar al perfeccionamiento de los medios judiciales de protección a los derechos humanos y el respeto a las reglas del debido proceso legal"? ¿Qué hará la Comisión de la Verdad ante estos veredictos que no ayudan al esclarecimiento de la verdad? ¿Y qué haremos todos para construir un nuevo sistema de justicia que realmente proteja los derechos de todos y contribuya al establecimiento de la verdad —y al fin de la impunidad— en vez de obstaculizarlo?

Privatización y modernización del sector público

Carlos Briones
Instituto de Investigaciones
Económicas y Sociales UCA

Actualmente parece darse como un hecho incuestionable la existencia de una excesiva y nociva intervención estatal. Esta intervención no sólo es caracterizada como fuente de ineficiencia para la economía en general sino que ella misma es calificada de ineficiente.

Frente a esta situación surge con insistencia —sobre todo en los organismos financieros internacionales— la idea de la privatización como solución a los males y distorsiones antes señalados.

La privatización se plantea como necesidad (y se legitima a juicio de sus defensores) en la medida que sería el instrumento para:

- i) Reorientar el sector público hacia sus funciones esenciales; y/o
- ii) Restablecer el principal objetivo de una empresa prestataria de un servicio público: la preservación del bienestar del consumidor (en este caso, además usuario/contribuyente).

Aunque la aplicación dogmática e indiscriminada de esa posición tiene que ser confrontada, hay tres buenas razones (Juan M.F. Martín, CEPAL 36, 1988) por las cuales el problema debería ser cuidadosamente analizado en el contexto de cada situación nacional: una, de carácter político consiste en que la consideración de que todo debe provenir o tener solución por la iniciativa estatal, es contradictoria con el concepto mismo de economía mixta; genera comportamientos sociales pasivos y dependientes,

poco comprometidos con la realidad y con indeseables reducciones en la creatividad, iniciativa y responsabilidad de los distintos actores nacionales; la otra, de carácter técnico, estriba en que el conjunto de funciones desempeñadas por el sector gubernamental constituye un conglomerado productivo, económico y financiero muy complejo y diversificado y que presenta, además, articulaciones perversas con el sector privado, e impone demandas al gobierno que están por encima de su disponibilidad real de recursos creativos, negociadores, de organización y financieros.

La tercera es una razón más pragmática: en los países del área, sus gobiernos han adoptado o están considerando acciones para redefinir la relación público-privado, dentro de un marco de aguda controversia o incertidumbre acerca de sus posibles resultados. Indudablemente, es necesario un serio esfuerzo de imaginación e iniciativa para encontrar soluciones aceptables y viables.

En este sentido es evidente que la privatización debe ser considerada en un marco más global: el de la redefinición de las áreas de acción del Estado de cara a su tarea fundamental de promover el desarrollo económico y social, y el de la modernización-reestructuración de su aparato administrativo en función de la redefinición de las áreas de acción y de la redefinición de sus relaciones con la sociedad civil.

La privatización —sobre todo en su modalidad de desposeimiento/desestati-

zación— será entonces un instrumento, un medio más entre los posibles, perdiendo de esta forma el carácter de ser la única vía racional.

Ahora bien, descartadas las posiciones fundamentalistas —de mirar en la privatización la condición necesaria y suficiente para el crecimiento eficiente o de mitificar al Estado-empresario como único garante del bien común— podemos considerar el argumento básico para la privatización: El aumento de eficiencia de las empresas públicas y/o de la economía en general.

Si bien es posible argumentar que el sector privado cuenta con capacidades administrativas y técnicas que no pueden contratarse fácilmente en el sector estatal (R. Vernon, CEPAL, 37, 1989), la medición/verificación del supuesto aumento de eficiencia generado por la transferencia de la propiedad pública a privada, es uno de los temas sobre la privatización que requieren de mayor investigación.

En primer lugar, porque se acostumbra asimilar equivocadamente eficiencia a rentabilidad financiera y en segundo lugar, porque se presume —también equivocadamente— que existe una relación directa entre eficiencia y propiedad, al considerar la ineficiencia como un rasgo intrínseco de la propiedad estatal.

Este segundo argumento es falaz —aun aceptando que la empresa privada pueda tener más presión para lograr la eficiencia que la empresa pública— debido a que parte de una generalización radical al sentar como axioma “que la empresa pública no tiene conducta económica, debido a que no se basa en el mercado para la adopción de decisiones empresariales y que la ausencia de criterios económicos es llenada con criterios/directrices políticas”, para derivar como corolario que “desde que la empresa sustituye su conducta política por una conducta económica (es decir se privatiza), comienza a alcanzar eficiencia”.

Esta afirmación es cuestionable, en la medida que el mercado es una fuente de información que proporciona por lo general información limitada en tiempo y espacio. De forma que si la empresa pública puede complementar/sustituir esta fuente de información (estudios o previsiones de largo plazo, evaluación de entornos internos/externos bajo hipótesis de comportamiento diferentes, etc.) y si la conducta de los agentes políticos no es completamente arbitraria, la empresa pública puede alcanzar un funcionamiento eficiente. En El Salvador puede citarse CEL, como ejemplo de generación de información/prospectiva para toma de decisiones: “Primer Plan Nacional de Desarrollo Energético Integrado 1988-2000” para proyectar demanda energética, evaluar oferta, planificar inversiones, racionalizar política de tarifas, etc.

Además, existen servicios para los cuales el mercado no es el mejor asignador de recursos en la medida que sólo considera la demanda efectiva (o solvente), ignorando la demanda potencial (necesidades reales). Este es el caso de la salud, en donde si existe una desigualdad extrema de ingresos, la privatización del sistema nacional de salud dejaría por fuera demandantes potenciales (verdaderos enfermos) incapacitados para manifestar su demanda por falta de recursos (por ejemplo, privatizar el Hospital de Especialidades y hacerlo funcionar con criterios privados de maximización de utilidades).

Por otra parte, no tener más que una conducta económica (entiéndase ser una empresa privada), no garantiza necesariamente la eficiencia económica —maximización de la producción con una misma dotación de factores/recursos productivos, por una mejor asignación de los mismos—. La literatura económica es abundante en señalamientos de monopolios privados ineficientes (producción menor que la óptima, precios mayores que los de competencia). Tampoco garantiza la preservación del nivel

de bienestar del consumidor, ya que en mercados imperfectos como el de servicio de salud, los productores privados pueden ignorar la racionalización de gastos dada la posibilidad de imponer precios muy por encima de los costos (caso gastos hospitalarios).

En relación a la equivocada asimilación eficiencia-rentabilidad, bastaría señalar que, por su poder de mercado, muchos monopolios son más que rentables —obtienen rentas derivadas de su situación, de la protección arancelaria, etc.— sin ser eficientes, ni como empresas ni para la economía en general.

Sobre este punto, es necesario recordar que la eficiencia económica de las empresas depende del mercado en que operan, y que en general la rentabilidad (maximización de utilidades pecuniarias), la eficiencia productiva (producción al mínimo costo) y la eficiencia económica (generación de precios y cantidades óptimos) sólo tenderán a coincidir en mercados altamente competitivos.

No obstante lo anterior y a pesar de que es claro que no existe una relación directa entre eficiencia y propiedad privada, no se puede ignorar que la inercia de la expansión burocrática del aparato administrativo y la rigidez y formalismo de la supervisión ministerial han configurado un marco que limita la eficiencia de la intervención estatal en la economía.

Ahora bien, se puede acusar al Estado de haber desarrollado una intervención ineficiente, de haber configurado un sistema de empresas heterogéneo pero no se le puede acusar de haber desarrollado una intervención arbitraria.

La intervención estatal y en particular la producción pública tuvo razones que se sustentaron en consideraciones de eficiencia asignativa:

- Necesidad de crear empresas inexistentes que son consideradas como imprescindibles, para impulsar el de-

sarrollo nacional o bien que utilizan "tecnologías de punta" que se desea desarrollar, y que no están al alcance (por volúmenes de inversión requeridos) del sector empresarial nacional.

- Necesidad de hacer operar empresas en actividades con generación de un elevado volumen de excedente económico, que el Estado desea captar para dirigir el proceso de inversión.
- Necesidad de crear empresas en áreas en las cuales el mercado funciona imperfectamente o está insuficientemente desarrollado; o bien las necesidades reveladas plantean la demanda de una asignación de los recursos sociales más dirigida (comercialización de alimentos básicos, vivienda, etc.).

Sin embargo, en el transcurso del tiempo también se efectuaron adquisiciones de empresas privadas para evitar cierres de las mismas o bien por presiones de ciertos sectores para "socializar" las pérdidas de empresas mal administradas. De manera de que, como dicen algunos autores: se puede hablar tanto sobre el "fracaso de la estatización" como sobre la "estatización del fracaso".

Pero volvamos a la producción pública guiada por criterios de desarrollo y de eficiencia asignativa. Es evidente que para las empresas y/o instancias públicas que asumen esta tarea, puede ser difícil lograr la eficiencia productiva (maximización de ganancias o minimización de costos) porque debe responder a una triple lógica: i) la de entidad empresarial; ii) la de instrumento de política gubernamental; y iii) la de unidad productiva sujeta a evaluación pública (Martín, J.M.F. CEPAL, 1988).

Evidentemente, entre la primera y la segunda lógica puede existir conflictos (ga-

nancias vrs. objetivos gubernamentales) que pueden reflejarse en déficits financieros que serán juzgados —correcta o incorrectamente— como indicadores de ineficiencia. Igualmente, la tercera lógica entrará en conflicto con la primera si la presión por reducir gastos se manifiesta en deterioro de los servicios o bien en una “brutal corrección” de los precios de los mismos.

Tomemos como ejemplo una empresa que está alcanzando el máximo producto real posible, con la combinación adecuada de insumos reales combinados a sus costos “reales” de oportunidad (inexistencia de subsidio vía costos), pero que por razones de política económica desarrolla una política de precios subsidiados para estimular otras actividades (públicas o privadas). En términos estrictos, esta empresa sería eficiente, aunque pudiese estar generando —vía precios— distorsiones que estimulasen ineficiencia microeconómica en otras actividades o empresas. Ahora bien, si esta distorsión de los “precios correctos” es el precio a pagar para evitar una ineficiencia macroeconómica de mayor impacto económico-social, la menor (o la inexistencia) de rentabilidad podrá ser la solución más adecuada en términos del objetivo de crecimiento económico. Este fue evidentemente el caso de CEL en sus orígenes y no podría haber sido acusada de ineficiente.

Lo anterior no debe hacernos olvidar que la existencia de un “cordón umbilical” de las empresas estatales con el gobierno central puede afectar la correcta toma de decisiones (inversiones futuras) o la eficiencia productiva por excesivo control presupuestario o por excesiva disponibilidad de transferencias (evidentemente no se excluiría la excesiva politización ni la incapacidad de supervisión técnica de los organismos ministeriales).

Es en este plano más complejo que debe plantearse la reforma del aparato público y la privatización, ya que aceptar la privatización no significa renunciar a la existencia (o crea-

ción) de empresas —entes estatales— si fuese necesario para dar cumplimiento a las redefinidas funciones estratégicas del Estado.

De esta manera, la reforma empresarial del sector público podría asumir los siguientes esquemas:

- i) **“Liberalización” de las formas de relacionamiento de las empresas públicas con el gobierno central**, con el objeto de recuperar un mayor espíritu empresarial para las primeras e impulsar una mayor capacidad de administración estratégica para el segundo. Esto implicaría la ruptura de la negociación presupuestaria jerárquica y la concertación de los objetivos gubernamentales con la lógica empresarial (eficiencia productiva), mediante acuerdos-programas claros y con metas responsabilizadas (presupuesto por programas).
- ii) **“Privatización” de la producción y/o de la prestación de servicios por medio de contratos** que mantienen (aunque redefinida) la existencia del organismo público, la supervisión pública sobre la producción y/o la prestación de los servicios y el financiamiento público de dicha producción o prestación de los servicios. El Estado cede en este caso (mediante contratos) la ejecución de la operación y/o la administración introduciendo criterios privados y competitiva, pero manteniendo el control y la supervisión sobre los servicios convenidos. Presenta el peligro de que si no existe transparencia en la contratación, puede eliminar la competencia supuesta, generar “monopolios de administración” y ser fuente de corrupción administrativa.

- iii) **Desposeimiento, desestatización o desnacionalización de empresas y/o activos del Estado.** Se considera el más apropiado cuando las empresas y actividades públicas son claramente definibles y separables de otras actividades gubernamentales (ej. un ingenio de azúcar), y como representan transferencia de propiedad, se constituyen en la única modalidad que afecta las finanzas públicas.

Ahora bien, si la privatización va a tomar la forma de desestatización o desnacionalización parcial o completa de empresas y activos estatales, el problema debe ser planteado en términos de ¿qué privatizar? y ¿cómo privatizar?

Es evidente que el carácter estratégico de una empresa estatal debe tener un referente, y este referente debe ser necesariamente justificado periódicamente ya que depende de circunstancias históricas específicas. Se podría identificar tres referentes estratégicos para justificar la no desestatización.

- i) Que la lógica empresarial privada (y en consecuencia su forma de organización) no garantice la maximización de la apropiación de las economías externas, derivadas de la actividad, por parte de otros productores y de esta forma se reduzca el efecto de inducción de inversiones (Ej. electrificación rural obligada a rendir ganancia "normal").
- ii) Que la empresa propicie una elevada generación/captación de excedente económico (superavit) para financiar el cumplimiento de los objetivos del Estado y que dichos recursos no puedan ser compensados con los impuestos de la nueva empresa. Evi-

dentemente, el impacto neto del funcionamiento público de esta empresa sobre la economía en general debe ser positivo.

- iii) Por otra parte, una empresa o actividad en manos del Estado puede ser calificada de estratégica en virtud de su capacidad de contribuir y/o asegurar, mejor o más eficientemente que cualquier otro instrumento (forma de organización) alternativo, el objetivo de extender la ciudadanía política a ciudadanía social, es decir por su mayor capacidad de asegurar el cumplimiento de los derechos económicos y sociales del ciudadano. Este sería el caso de la provisión de ciertos servicios básicos (educación, salud, etc.) por parte del Estado, para los cuales el mercado sería una solución menos eficiente o menos englobante.
- iv) Finalmente, en aquellas actividades productoras de bienes o servicios básicos que por diferentes motivos se constituyen en monopolios naturales y que además no es posible estimular la competencia por apertura del mercado a competidores-proveedores externos, se justifica la propiedad estatal. El caso de ANDA sería un ejemplo en el cual la mejor opción, para los diferentes tipos de consumidores, sería la propiedad estatal administrada eficientemente e incorporando objetivos extra-financieros.

En este sentido, para privatizar una empresa estatal será necesaria siempre una evaluación que determine: i) si los objetivos que precedieron su creación se han agotado; ii) si en el caso de que no se hayan agotado será la privatización la forma organizacional más adecuada para cumplirlos; y iii) si no

habiéndose agotado y no siendo susceptibles de cumplirse más eficientemente por la administración privada, el Estado deberá diseñar un nuevo esquema de intervención para la solución del problema societal.

Finalmente, si se verifica la necesidad de privatización-desestatización, entonces se debe considerar que son bienes de la nación y que por lo tanto se debe considerar como objetivos básicos:

- i) No deteriorar la posición financiera del Estado.
- ii) Evitar que la transferencia de propiedad pública propicie una mayor concentración de la propiedad en el sector privado y un empeoramiento de la distribución del ingreso.

En el primer caso, se debe buscar evitar que el precio de venta resulte inferior al "valor libro" (patrimonio) de las empresas o bien al valor presente de dichas empresas, con el objeto de no generar subsidios estatales en la transacción, que tengan un impacto negativo sobre las finanzas públicas.

La mejor forma de obtener un "precio justo" para bienes que pertenecen por principio a toda la sociedad, es despolitizar la agenda de privatización.

Despolitizar la agenda, significa la mayor transparencia posible del proceso y la mayor participación de otras fuerzas sociales y políticas. Despolitizar la agenda de privatizaciones significa supeditar el proceso a criterios técnicos y/o financieros y no a criterios ideológico-políticos.

De todas maneras, lo que no podría aceptarse son subsidios estatales (vía los precios de venta) a grupos económicamente poderosos y la mala asignación de los recursos obtenidos.

En tal sentido, la exigencia fundamental de fuerzas sociales debería ser la de obtener un precio justo y la de utilizar los recursos

para fortalecer la posición patrimonial (rescatar deuda) del Estado. Si las privatizaciones implicasen adaptaciones (disminuciones) de la planta de trabajadores, podría exigirse la utilización de parte de los recursos para la creación de un programa subsidiado de capacitación de la mano de obra.

En cuanto al segundo objetivo, debe tratarse en la medida de lo posible de "democratizar" el acceso a la propiedad de los activos transferidos al sector privado, propiciando la participación de los trabajadores de la empresa y del más amplio número de pequeños accionistas. Evidentemente, para cada caso deberán estudiarse las fórmulas más adecuada de participación.

Por otra parte, la implementación del proceso requeriría de un ente ejecutor (una comisión nacional) en el cual debería existir un alto grado de representatividad social, y un ente supervisor del proceso que podría situarse a nivel legislativo. El ente ejecutor debería establecer el más amplio nivel de consultas con los sectores sociales con el objetivo de establecer consensos básicos.

Es necesario remarcar que las formas privadas son múltiples, que lo privado no se reduce a la empresa que busca ganancia sino que hay formas privadas de utilidad pública, formas privadas asociativas.

En tal sentido y considerando que la privatización es una transferencia de propiedad, debería considerarse su papel como instrumento redistributivo en todos aquellos casos en que sea posible.

No sólo debe considerarse la limitada eficiencia productiva sino que también deben incorporarse con igual importancia objetivos de democratización económica, ya que, si no, puede ocurrir lo que han señalado algunos autores como conflicto entre modernización y democratización: "si los gobiernos privilegian una modernización del Estado orientada única y exclusivamente por los objetivos de reducción del gasto público y de

eficiencia productiva pueden llegar a desnaturalizar el régimen democrático" (Calderón y Dos Santos, 1990).

veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre". **Revista Nueva Sociedad**, 110, Noviembre-diciembre 1990.

BIBLIOGRAFIA

- Briones, Carlos. "Reflexiones sobre la Privatización". **Revista Realidad Económico-Social**, 19-20, Enero-abril 1991.
- Calderón, F. y Dos Santos, N. "Hacia un nuevo orden Estatal en América Latina: veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre". **Revista Nueva Sociedad**, 110, Noviembre-diciembre 1990.
- Martín, Juan M. F. "Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la Economía". **Revista de la CEPAL**, 36, Diciembre 1988.
- Vernon, R. "Aspectos conceptuales de la Privatización". **Revista de la CEPAL**, 37, 1989.

PRESENTACION

El boletín "Proceso" sintetiza y selecciona los principales hechos que semanalmente se producen en El Salvador y los que en el extranjero resultan más significativos para nuestra realidad, a fin de describir las coyunturas del país y apuntar posibles direcciones para su interpretación.

Sus fuentes son los periódicos nacionales, diversas publicaciones nacionales y extranjeras, así como emisiones radiales salvadoreñas e internacionales.

Es una publicación del Centro Universitario de Documentación e Información de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".

SUSCRIPCION ANUAL

El Salvador	
personal	¢50.00
correo	¢60.00
Centroamérica y Panamá	\$25.00
Norte y Sur América	\$35.00
Europa	\$40.00
Otras regiones	\$45.00

Los suscriptores de El Salvador pueden suscribirse en la Oficina de Distribución de la UCA o por correo. Los cheques deben emitirse a nombre de la Universidad Centroamericana y dirigirse a Centro de Distribución UCA. Apdo. Postal (01) 575, San Salvador, El Salvador, C.A. Teléfono: 240744 y 240011 Ext. 161 y 191.