

El Salvador proceso

informativo semanal

año 13
número 533

octubre 7
1992

ISSN 0259-9864

centro universitario de documentación e información

- La semana de las visitas**
- La participación de Goulding
y Aronson en el proceso de paz**
- Anteproyecto del presupuesto
general para 1993**
- Precaria inversión social**
- La visita del Dr. Pedro Nikken**

La semana de las visitas

La semana pasada, El Salvador fue visitado por una serie de personalidades interesadas en el proceso de paz, cuyo calendario se aproxima a su final cargado de retrasos e incumplimientos acumulados. Supuestamente, los visitantes ayudarían a que todo el proceso concluyera el 31 de octubre, tal como estaba previsto; pero al terminar la semana, todos, excepto el gobierno, están de acuerdo en renegociar la prolongación del plazo.

El primero en llegar a San Salvador fue el presidente de Honduras, quien hizo una visita cargada de buena voluntad, hermandad centroamericana, neoliberalismo y promesas de mucha cooperación entre las dos naciones. En esta visita, el gran ausente fue la población afectada por el fallo de La Haya, cuyo futuro fue colocado en manos de la Comisión Binacional. Ninguno de los presidentes dio prioridad a esta delicada y angustiosa situación. Así, el gobierno de ARENA ha dejado pasar una buena ocasión para reparar en alguna medida el daño que hizo al no defender como debía los intereses de El Salvador en La Haya. Esta visita brindaba la oportunidad para comprometer públicamente al presidente hondureño a respetar y defender el derecho de autodeterminación de la población afectada por el fallo.

Por su parte, el Secretario General Adjunto Marrack Goulding estuvo cinco días en el país, buscando una forma de resolver la transferencia de tierra, para que el FMLN siga desmovilizándose. Ni los expertos en tierras y en financiamiento de la ONU ni Goulding pudieron hacer que las partes llegaran a un acuerdo. Goulding abandonó el país diciendo que el asunto era muy complicado, desde el punto de vista político y técnico. Mientras tanto, Cristiani afirma candorosamente que hay retraso porque el FMLN no presentó a tiempo un inventario claro, porque no tiene recursos y, en definitiva, porque el FMLN no acepta su propuesta, como si hubiera obligación de aceptar dócilmente todo lo que viene del presidente. Por su lado, el FMLN detuvo la desmovilización del tercer contingente. Llegado a este **impasse**, todos esperan ahora una nueva propuesta de Naciones Unidas.

La propuesta presidencial para transferir las tierras es inaceptable, porque supone profundizar aún más al minifundio improductivo y porque busca dismantelar la organización productiva comunitaria de las antiguas zonas conflictivas. Por otro lado, es cierto que no hay recursos para adquirir todas las tierras; pero también es cierto que el Banco de Tierras ha estado elevando el precio de ésta de manera arbitraria y, en lugar de encontrar una solución creativa y audaz al problema, ha estado obstaculizando el proceso. Así, la institución gubernamental a la que corresponde ejecutar la transferencia de tierra está más bien haciendo lo posible por impedirlo.

Sin restar importancia a la transferencia de tierra, ni Naciones Unidas ni el FMLN deben caer en la tentación de olvidar los otros elementos que conforman los acuerdos y no han sido cumplidos. Es cierto que el proceso se ha entrampado en uno de los elementos más antiguos y resistentes al cambio de

la estructura social salvadoreña, la tenencia de la tierra, pero sería simplismo inaceptable vincular tierra y desmovilización de manera exclusiva. Asimismo, sería un puro formalismo reducir a última hora todo el proceso de pacificación a la transferencia de tierra a cambio de la desmovilización. Caer en esta tentación sería un error garrafal, porque se anularían de un plumazo las posibilidades para democratizar El Salvador.

Detrás de Goulding llegaron los altos funcionarios estadounidenses que acostumbran visitar El Salvador cuando sus intereses se encuentran en juego. El jefe del comando sur y el subsecretario para Asuntos Latinoamericanos vinieron a respaldar al presidente Cristiani en el difícil paso que debe dar ahora, al tener que adoptar las medidas administrativas respecto a la depuración de la Fuerza Armada. Aparentemente, Washington no sólo ha colocado algunos nombres en la lista, sino que, además, se ha comprometido a apoyar al gobierno para que éste pueda efectivamente vencer la resistencia de la Fuerza Armada.

Pese a ello, Cristiani explicó al jefe del comando sur que quisiera manejar la lista de dicha comisión con flexibilidad. Después añadió que el asunto lo había tratado con el Secretario General de la ONU, llegando a un aparente acuerdo. Sin embargo, el presidente aún no ha explicado al país qué entiende por flexibilidad: ¿Se trata de ampliar el plazo de sesenta días, en el cual debe proceder a la baja de los oficiales en cuestión, o se trata más bien de no dar de baja inmediatamente a todos los oficiales? En cualquier caso, ni el presidente ni el Secretario General están facultados para llegar a un acuerdo semejante sin contar con la otra parte.

Aronson comenzó su visita exigiendo unilateralmente la continuidad de la desmovilización de los ex-rebeldes, pasando por alto el tema de la tierra y de los otros aspectos no cumplidos. Incluso llegó a amenazar al FMLN con la condena internacional y sobre todo la de EUA. Al terminar su visita, aparentemente con mejor conocimiento de la situación, declaró que la prolongación de la fecha límite dependía de las partes y de Naciones Unidas.

El último visitante de la semana fue Pedro Nikken, el experto independiente para supervisar el cumplimiento de los aspectos relacionados con los derechos humanos. Parte fundamental de su mandato es verificar si las partes y concretamente el gobierno de ARENA han cumplido con las recomendaciones hechas por la ONU sobre este tema. Sin duda, el informe del experto pondrá en aprietos al presidente Cristiani, cuyo gobierno ha recibido con fría indiferencia todas esas recomendaciones y sugerencias.

Ha sido una semana muy concurrida, pero con pocos resultados. El proceso se ha detenido en la tenencia de la tierra, una de las estructuras más determinantes de la injusticia social secular del país. Ahí comenzó también la guerra. Las partes esperan que una nueva propuesta de Naciones Unidas encuentre una salida, en sí misma, difícil que, además, satisfaga a todos. Mientras tanto, entre quienes quieren sacar el máximo provecho de la oportunidad brindada por los acuerdos para modernizar El Salvador ya hay consenso en prolongar el plazo.

La participación de Goulding y Aronson en el proceso de paz

APROBACION. La Comisión de Hacienda presentó ante el pleno legislativo un dictamen favorable a la petición del Consejo de Ministros, en el sentido de aprobar el presupuesto de la Policía Nacional Civil (PNC) para los meses de octubre a diciembre de 1992. Los partidos políticos apoyaron la resolución y unánimemente aprobaron el presupuesto de 1 millón 480 mil 380 colones. Según el decreto, con estos fondos se busca facilitar el cumplimiento de las funciones de la nueva policía en las zonas ex conflictivas del país.

POLICIA TRANSITORIA. El 1º de octubre fueron instalados los primeros puestos de la Policía Auxiliar Transitoria (PAT) en los lugares que anteriormente fueron zonas de conflicto. El director de la PNC, Lic. José María Monterrey, expuso que pese a que el FMLN impidió el acto simbólico de inauguración de los seis primeros puestos de la PAT, éstos fueron instalados y ya se encuentran trabajando de la siguiente manera: La Palma, Dulce Nombre de María y El Carrizal, en Chalatenango con un total de 57 agentes; Anamorós, en la Unión, 25 agentes; Santa Elena y San Agustín, en Usulután, 25 respectivamente. Agregó que para el próximo año la Policía Transitoria necesitará de un presupuesto de 132 millones de colones. El Régimen Especial de la PAT llegará hasta 1993 y luego serán desplazados por los agentes de la Policía Nacional Civil.

El proceso de paz atraviesa por la etapa de desarrollo más decisiva. En ella se está definiendo la profundidad y el alcance real logrado por el cumplimiento de los acuerdos de paz —sobre todo de aquellos acuerdos relacionados con la creación de efectivas estructuras de auténtica convivencia democrática—. A las puertas del 31 de octubre, en efecto, el gobierno y el FMLN forcejean intensamente en torno a la necesidad de prolongar el plazo fijado originalmente para la finalización del período de cese de fuego. En este punto, el gobierno se empeña en mantener inamovible la fecha señalada; mientras que el FMLN exige, antes de proceder a su definitiva y total desmovilización, el cumplimiento cabal de todos los compromisos incumplidos hasta la fecha por el gobierno.

La criticidad de la coyuntura ha motivado la intervención de los agentes internacionales encargados de supervisar la marcha y consolidación del proceso de paz. Altos funcionarios de las Naciones Unidas y del gobierno norteamericano, en este sentido, han mediado entre las partes para encontrar soluciones a los puntos que experimentan un severo entrapamiento. Hasta el momento, sin embargo, los resultados de dicha participación internacional aún están por materializarse.

Los puntos de entrapamiento.

El 30 de septiembre no se produjo la desmovilización del tercer contingente de ex-rebeldes, como estaba estipulado en la segunda recalendarización, quedando con ello totalmente en evidencia el crítico estado en el que se encontraba el proceso de paz. La negativa rebelde entró en franca contradicción con la pretensión gubernamental de hacer concluir la principal fase del proceso el 31 de octubre.

De acuerdo al FMLN, si bien el proceso de paz ha cosechado importantes avances, aún no han sido ejecutados por el gobierno 64 compromisos, los cuales deberían entrar en vigor antes del 31 de octubre. Entre los incumplimientos más relevantes se encuentran las medidas destinadas a procurar una efectiva depuración de la Fuerza Armada, a reformar sustantivamente la ley electoral, y todo lo relacionado con la solución del complejo

problema agrario. Este último punto, sobre todo, ha ocupado la atención principal de las partes y de los mediadores en la presente coyuntura.

Frente a tal panorama, la posición del FMLN ha sido la de exigir el cumplimiento de los acuerdos en su totalidad, lo cual trae aparejado la ampliación, en la medida de lo prudente, de la fase del cese de fuego. Así, para el líder ex-rebelde, Joaquín Villalobos la "imposición del 31 no es realista y traería graves consecuencias porque el calendario resultó insuficiente y hoy está definitivamente desfasado". Con relación a la cuestión de las tierras, Villalobos sostiene que "no hay una sola parcela transferida, ni acuerdo sobre las condiciones de transferencia de la tierra, el gobierno no ha verificado el inventario que tiene el FMLN ... esto no puede hacerse en treinta días". Para Villalobos, por tanto, "nadie va a desarmar a los campesinos si no se les da la tierra, nadie aceptará dejar a ARENA con ventaja en el sistema electoral y medios de comunicación para las elecciones de 1994".

Las visitas de Goulding y Aronson.

El impasse del proceso y la inmediatez del 31 de octubre provocó en el país una virtual oleada de visitas protagonizadas por importantes funcionarios internacionales interesados en evaluar el estado del proceso de pacificación. Las visitas más destacadas fueron, sin duda, las del Secretario General de la ONU para Operaciones de Paz, Marrack Goulding —quién se encontraba en el país por tercera oportunidad— y, por parte del gobierno norteamericano, la del Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Bernad Aronson. Goulding permaneció en el país cinco días (entre el 28.09 y el 02.10) mientras que Aronson únicamente cuatro (entre el 30.09 y el 03.10). Ambos sostuvieron por su cuenta intensas y múltiples sesiones de trabajo con representantes del gobierno, el FMLN, COPAZ, las fuerzas sociales y otros actores nacionales involucrados en la marcha del proceso de paz. Sin embargo, los dos funcionarios visitaron el país con perspectivas y propósitos específicos distintos.

Marrack Goulding vino con la misión de resolver el intrincado problema agrario. Para tal efecto, contó con la asesoría de expertos de la FAO, el Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. En esta oportunidad, sin embargo, a pesar de la solidez del esfuerzo no logró encontrar la fórmula justa para zanjar la problemática en cuestión. "Es un problema complicado, visto desde el punto técnico", aseguró Goulding antes de partir. En dicha ocasión también manifestó que "dentro de poco tiem-

COMISION. El Presidente Cristiani informó que el Concejo de Ministros decidió, el 2 de octubre, la creación de una comisión que cumpla las funciones de contraloría para combatir la corrupción en la administración pública. Explicó que se conformará de tres miembros que efectuarán auditorías donde determinen conveniente para determinar si ha habido o no uso indebido de los recursos del Estado. Agregó que a fines del mes de noviembre cada encargado de institución o Ministerio informará al Concejo de Ministros de las soluciones de esos casos.

INSCRIPCION. El 30 de septiembre, el Comité Político del FMLN entregó al Tribunal Supremo Electoral (TSE), la certificación de acta que lo habilitaba para recoger las firmas como partido, tres ejemplares de los estatutos internos, una certificación del acta de los miembros fundadores del partido, su programa político y los veinticuatro libros que contienen las seis mil firmas para así obtener su registro como partido legal. Shafick Handal, miembro de la Comandancia General expresó que en las próximas elecciones "no sólo se va a definir el presidente, diputados y alcaldes, sino que se va a demostrar si han sido erradicados del país la violación a los derechos humanos, el militarismo y la injusticia social".

resumen semanal

ENTREGA. El 6 de octubre, el juzgado de Chinameca entregó a la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos, las armas que el FMLN sustrajo a los tres militares norteamericanos muertos tras el derribo de su helicóptero, cerca de la población de Lolotique, San Miguel. Entre las armas figuran 3 revólveres especiales, una ametralladora M-60, cargadores y un fusil AK-47; esta última, según las investigaciones, fue utilizada para asesinar a dos de los militares que habían resultado heridos. La Juez de Primera Instancia, Lic. Dinora Andrade, manifestó que el proceso continúa en depuración y espera que en el mes de marzo de 1993 sea elevada la causa plenaria a fin de que los responsables sean juzgados conforme a las leyes del país.

RECURSOS EXTERNOS. ANEP informó que más de \$123 millones provenientes de recursos externos han sido puestos a disposición del sector privado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Los recursos han sido aportados por un grupo de cinco instituciones financieras europeas, y están disponibles para que se puedan adquirir bienes de origen de los países a los que pertenecen las instituciones que proporcionan los fondos. Además el presidente del BCIE, Federico Alvarez, afirmó que dicho organismo otorgará este año \$300 millones en crédito a los países centroamericanos. Los créditos incluyen \$120 millones al sector privado para apoyar un proceso de reconversión industrial y aumento de las exportaciones de la región; y los 180 millones restantes serán asignados al sector gubernamental para crear la infraestructura necesaria para las exportaciones.

po, Naciones Unidas estará en condiciones de entregar una propuesta tanto al gobierno como al FMLN que incluirá y comprenderá una solución justa y razonable a este problema".

La misión fundamental de Bernard Aronson, en cambio, consistió en reforzar al gobierno de Cristiani frente a la Fuerza Armada de cara a la inminente ejecución del proceso de depuración castrense; y, frente al FMLN, de cara a la inflexible postura gubernamental en torno al conflicto agrario. En el primer caso, dicho apoyo fue otorgado de forma confidencial y diplomática mientras que, en el segundo, Aronson presionó abiertamente por la desmovilización del FMLN. "Es absolutamente esencial que el FMLN continúe mostrando buena fe y continúe forjando confianza mediante la desmovilización y la entrega de armas", dijo Aronson en este sentido. El diplomático norteamericano también manifestó que "espero que el FMLN reconozca que sí existe un problema de fondos con respecto a la compra de tierras y que se llegue a una solución razonable y justa". Con todo, Aronson ha reconocido la gravedad del problema agrario y ha señalado que su gobierno ha otorgado al Banco de Tierras un financiamiento de 25 millones de dólares, para la adquisición de las mismas.

Perspectivas.

A pesar de los intereses diferentes —y en ocasiones contrapuestos— perseguidos por ambos funcionarios, a la hora de evaluar el estado objetivo del proceso de paz, ambos han coincidido claramente en importantes aspectos de la actual coyuntura salvadoreña.

En efecto, tanto Goulding como Aronson han coincidido en considerar que el cumplimiento de los compromisos de paz y democratización van por buen camino. Para Goulding el proceso ha seguido un curso "espectacular y dramático", mientras que para Aronson este es "irreversible". En segundo lugar, los dos funcionarios opinan que en el ámbito de la comunidad internacional se concentran esfuerzos para que las partes cumplan con sus respectivos compromisos el 31 de octubre y para que se respete y se mantenga esa fecha. Ambos, en consecuencia, no descartan la necesidad objetiva de realizar una tercera recalendarización en el cumplimiento de los compromisos acordados. Según Goulding, si por cualquier motivo mantener al 31 de octubre como fecha tope del proceso de cese al fuego no es viable "tampoco significaría un motivo de desastre". Aronson, por su lado, sostiene que "es decisión de las Naciones Unidas, el gobierno salvadoreño y el FMLN si ha de cambiarse el calendario".

Anteproyecto del presupuesto general para 1993

El pasado 30 de septiembre fue presentado el Anteproyecto de Ley del Presupuesto de la Nación para 1993. La creación de nuevas partidas destinadas a apoyar el cumplimiento de los acuerdos de paz y al Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano parece ser el punto más novedoso del anteproyecto. Pese a lo anterior el Presupuesto para 1993 no refleja modificaciones de importancia en su monto y estructura de distribución porcentual.

Nuevamente, las asignaciones destinadas a suplir los recursos necesarios para impulsar el avance del programa social del Gobierno no han experimentado modificaciones importantes en relación a las asignaciones del Presupuesto de 1992. Más aún, la participación del gasto en salud y educación se encuentra a niveles más bajos que los mostrados en 1990. Como contrapartida de esta situación, la parte del presupuesto destinada a cumplir con los compromisos adquiridos con acreedores e instituciones nacionales se ha incrementado considerablemente.

El costo de esta opción ha sido un retraso en el desarrollo de los servicios sociales prestados por el Estado, en un momento en que se pregona la necesidad de potenciar el desarrollo de los sectores pobres del país. Las prioridades asumidas a la hora de elaborar el presupuesto de la nación son claramente diferentes a las planteados en el Plan de Desarrollo del actual Gobierno, especialmente en lo que al área social de este atañe.

Cambios de estructura

De ser aprobado el anteproyecto de ley mencionado al principio, puede esperarse que para 1993 los presupuestos de los ra-

mos de salud y educación incrementen su participación en el total del gasto en relación al Presupuesto de 1992, en un 1.52 y 0.75 por ciento, respectivamente. La nueva partida del Viceministerio de vivienda y desarrollo urbano absorbería un 0.4% del total del Presupuesto.

Sin embargo, desde la llegada de ARENA al poder ejecutivo se ha verificado un incremento sensible de las proporciones destinadas al servicio de la deuda pública. Para 1993 este rubro absorbería cerca de un 20.84% del Presupuesto, mientras que para 1990 habría absorbido un 13.49% del presupuesto para ese año. Como resultado, el Gobierno afirma haber logrado solventar la mora que se tenía con distintos organismos financieros internacionales.

Por otra parte, el presupuesto destinado para el Ministerio de Defensa disminuyó su participación en 2.36 puntos porcentuales, mientras que la asignación para el Viceministerio de seguridad pública, ahora destinada a la Policía y Bomberos disminuyó en 0.07%, ambas en relación al Presupuesto de 1992. Pese a que nos encontramos ya en la transición de la desmovilización de ambos ejércitos, al mantenimiento de las estructuras de la Fuerza Armada y de Policía y Bomberos el anteproyecto de presupuesto para 1993 les asigna un 17.13 por ciento — 13.71% para el ramo de defensa y 3.42% para el ramo de Policía y Bomberos—.

Otras dependencias cuyos presupuestos experimentaron una disminución porcentual son la Corte de Cuentas, los Ministerios de Hacienda, Relaciones Exteriores, Interior, Trabajo y Agricultura y Ganadería. En total, estos presupuestos habrían disminuido en

un 3.5 por ciento en relación a 1992.

Entre los presupuestos de 1992 y 1993 los incrementos más importantes los experimentaron los Ministerios de Obras Públicas (2.46%), Salud (1.72%) y la Presidencia de la República (1.76%). En conjunto la participación de estas ramas se expandería, de ser aprobado el Presupuesto para 1993, un 5.94% en relación a 1992..

Aparte de las asignaciones para las unidades de organización primaria, otro rubro que podría experimentar incrementos en su participación porcentual es el cumplimiento de las obligaciones generales (3.32%). En contraparte, el pago de la deuda pública disminuyó entre 1992 y 1993 un 8.12 por ciento, por lo cual abarcaría un 20.84% del total del Presupuesto de 1993. Este nivel, empero, es superior al de 1990 cuando era de 13.49% del total del Presupuesto para ese año.

Al agregar los recursos destinados para obligaciones generales y deuda pública se tiene que estos rubros absorberían el 28.1% del Presupuesto de 1993, mientras que en 1992 estos rubros habrían absorbido un 32.9% del presupuesto y en 1990 absorbieron sólo un 18.22% del Presupuesto para ese año.

Como efecto de esta situación, las asignaciones para los distintos ramos de organización sectorial del Gobierno pasaron de 81.78% del total del Presupuesto de 1990 a 71.9% del correspondiente a 1993, con el agravante que la participación porcentual del gasto social también ha sufrido contracciones.

Gasto social y servicio de la deuda

La elaboración del Presupuesto de la Nación refleja la indisposición o imposibilidad del Gobierno de adoptar una política social más agresiva. Durante los últimos años ha ocurrido lo contrario: el gasto social se ha contraído al tiempo que se han expandido los gastos de servicio de la deuda pública y, en mucha menor medida, los presupuestos de unidades primarias del Gobierno relacio-

nadas con aspectos más técnico-burocráticos.

Aún dando por descontado que el Estado posee recursos limitados, y que no puede sacrificar Ministerios que son necesarios para su buen funcionamiento, resulta muy contradictorio que se esté esgrimiendo el discurso que pregona la lucha frontal contra la pobreza mientras se está privilegiando la asignación de la mayoría de los recursos adicionales hacia el servicio de la deuda, o bien de otros Ministerios —como el de la Presidencia que aumentó en 1.76% su participación en el Presupuesto de 1993— que no contribuyen directamente a la buena marcha del programa social del Gobierno.

El problema se agrava en la medida que no existen mecanismos alternos de canalización de gasto social que puedan suplir las deficiencias estructurales que el Estado presenta en esta área. El Fondo de Inversión Social, el cual se esperaba sería uno de los principales agentes ejecutores de la estrategia social del Gobierno no ha podido desempeñar adecuadamente su papel, y desde su primer año efectivo de funcionamiento —que comenzó en abril de 1991— solo había transferido cerca de 124 millones de colones para el desarrollo de distintos proyectos de asistencia social.

Conclusiones

Pese a que una de las prioridades definidas por el Gobierno es la reducción de la pobreza aún no se cuenta con una estructura de asignación del gasto público consecuente con ese fin. En este contexto, la asistencia externa continúa siendo clave para financiar los programas sociales sectoriales del Gobierno.

La naturaleza del Plan de Desarrollo asumido por el Gobierno supone, dentro de sus políticas de reorientación económica, la captación de ayuda financiera, para lo cual una de las políticas a seguir es evitar entrar en mora con los distintos acreedores y "benefactores". En éste contexto no es de extrañar

que dentro de las obligaciones generales se contemplen contribuciones a organismos internacionales por 50 millones de colones para el año de 1993. Es decir, cerca de 65 por ciento más que el presupuesto asignado para el ramo de vivienda y desarrollo urbano el cual asciende a un poco más de 30 millones de colones.

Lo anterior mueve a pensar sobre la fuerte oposición que la deuda pública supone al desarrollo social. La estrategia de desarrollo establecida por el Gobierno contempla políticas que, a final de cuentas, lo que están logrando es drenar recursos destinados al

logro de los objetivos sociales planteados por el Gobierno.

Aunque en su diagnóstico de la situación social de El Salvador el actual Gobierno hizo notar claramente las deficiencias existentes en las condiciones sociales del país, el diseño de su estrategia económico-social adolece de incoherencias que podrían constituirse en importantes escollos en el camino hacia el desarrollo. Por ello, y de cara al problema social, es necesario evaluar las distintas opciones de financiamiento internacional que se ofrecen al país.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION. 1993.

	Asignaciones	Estructura	
		1993	1992
a. Unidades primarias de organización			
Org. Legislativo	33,474,670	0.44	0.36
Organo Judicial	241,182,010	3.16	2.67
Corte de Cuentas	46,074,720	0.60	0.7
TSE	28,049,610	0.37	0.16
Tribunal de servicio civil	595,620	0.01	0.01
Fiscalía Gral.	16,267,430	0.21	0.15
Procuraduría	17,775,840	0.23	0.18
PDDH	10,626,830	0.14	—
Presidencia	189,636,640	2.48	0.72
Planificación	13,666,950	0.18	0.18
Hacienda	219,118,470	2.87	2.93
RR.EE.	107,280,710	1.40	1.52
Interior	145,742,550	1.91	2.40
Defensa	866,483,700	11.35	13.71
Policía y bomb.	255,960,630	3.35	3.42
Justicia	90,247,890	1.18	1.02
Educación	1,106,305,600	14.49	13.74
Salud	730,000,000	9.56	7.84
Trabajo	18,295,830	0.24	0.28
Economía	95,477,910	1.25	1.24
Agri. y Gan.	240,127,230	3.14	3.4
Obras Públicas	987,691,550	12.93	10.47
Vivienda y desarrollo urbano	30,694,150	0.40	—
SUBTOTAL	5,490,776,180	71.90	67.10
b. Obligaciones generales	554,508,530	7.26	3.94
c. Deuda Pública	1,591,141,500	20.84	28.96
TOTAL	7,636,426,210	100	100

TSE: Tribunal Supremo Electoral.

PDDH: Procuraduría p/la defensa de los D.H.

Fuente: Elaborado en base al Presupuesto General de la Nación para los años 1992 y 1993.

Precaria inversión social

La deficiente satisfacción de las necesidades básicas es uno de los puntos de partida de la estrategia económico-social del gobierno. El Plan de Desarrollo contiene un diagnóstico bastante ilustrativo al respecto, por ello este contempla, además del Plan de Desarrollo Económico, un Plan de Desarrollo Social que se divide en estrategias sociales de corto y de mediano plazo.

La estrategia de corto plazo estaría dirigida a paliar los efectos negativos de los programas de estabilización y ajuste estructural implementados; por otra parte, la estrategia social de mediano plazo pretende fundamentar un desarrollo social sostenido a partir de la ejecución de programas sociales sectoriales.

A tres años de gestión económica de la actual administración las evaluaciones del avance en materia social hechas por el Presidente y por el Ministerio de Planificación (MIPLAN), consignan algunos datos que podrían ayudar a realizar un primer acercamiento a la evaluación de la política social del Gobierno.

De acuerdo a las más recientes estadísticas del MIPLAN, entre los años 1989 y 1991 mayor número de familias lograron satisfacer sus necesidades básicas, lo cual se habría reflejado en una disminución de la pobreza del orden de 1.1 por ciento. Si en realidad la pobreza ha disminuido, resulta interesante examinar el papel que en esta dinámica han jugado las estrategias sociales impulsadas en los últimos tres años.

Para ello es necesario revisar la actuación del Comité Social que es el encargado de la ejecución de la estrategia social. Este comité está formado por los Ministros del Interior, Agricultura y Ganadería, Justicia, Salud, Educación, Hacienda y Obras Públicas, además de los Viceministros de Vivienda y Desarrollo Urbano, y de Trabajo, el Procurador General de la República y funcionarios de la Secretaría Nacional de la Familia (SNF), la Comisión Nacional de Restaura-

ción de Áreas (CONARA) y el Fondo de Inversión Social (FIS).

La evaluación de la participación de los distintos Ministerios en la ejecución de la política social en el presente comentario se verá limitada por la ausencia de información, sin embargo, es claro que la labor de los Ministerios de Salud y Educación es la que mayor incidencia tiene en las condiciones de vida; por otra parte, FIS y CONARA también desempeñan una función importante en esta área.

El gasto social en el presupuesto público

Dentro de los Ministerios que integran el Comité Social, la actuación de los Ministerios de Educación y Salud podría considerarse como la de mayor incidencia directa en el desarrollo de programas sociales compensatorios de mediano plazo. Sin embargo, en la medida que algunos programas sociales son ejecutados a través de algunos de los ministerios restantes, hemos considerado presentar la evolución de la distribución del Presupuesto General de la Nación entre los diferentes Ministerios que integran el mencionado Comité.

El presupuesto de estos Ministerios, ha experimentado una evolución modesta, exceptuando el presupuesto para el Ministerio de Educación que habría disminuido entre los años de 1990 y 1993. Los presupuestos para salud y obras públicas experimentaron un incremento de aproximadamente un punto porcentual en cada caso.

Los proyectos de vivienda que son impulsados por el Gobierno son de aproximadamente 220 millones de colones, 200 millones son invertidos por el Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO), y 20 millones por el programa de Parcelaciones Municipales, sin embargo ello no puede considerarse totalmente un gasto social, puesto que parte debe ser reembolsado por los beneficiarios.

En general puede notarse que, entre los años 1990 y 1992, los Ministerios adscritos

CUADRO N°1
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 1990-1993.
PORCENTAJES DEL TOTAL DE EGRESOS PARA ALGUNAS UNIDADES PRIMARIAS, OBLIGACIONES GENERALES O SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA.

Clasificación de los egresos	Porcentajes			
	1990	1991	1992	1993*
Ministerio del Interior	1.99	2.4	2.4	1.91
Ministerio de Agri. y Gan.	5.24	5.33	3.4	3.14
Ministerio de Justicia	1.08	1.06	1.02	1.18
Ministerio de Salud	8.86	8.12	7.84	9.56
Ministerio de Educación	16.63	15.16	13.74	14.49
Ministerio de Hacienda	2.87	2.94	2.93	2.87
Ministerio de Obras P.	11.56	10.97	10.47	12.93
Ministerio de Trabajo	0.39	0.34	0.28	0.24
Procuraduría Gral..	0.18	0.2	0.18	0.23
Ministerio de Plan.	0.46	0.3	0.18	0.18
Obligaciones generales	4.73	7.98	3.94	7.26
Deuda pública	13.49	14.59	28.96	20.84

Fuente: Presupuesto General de la Nación. Varios años.

* Anteproyecto de ley del Presupuesto.

al Comité Social no han sido surtidos con una proporción sensiblemente importante del Presupuesto General, y de aprobarse el Proyecto de Presupuesto para 1993 la situación continuaría invariable.

En lo tocante a los proyectos realizados por la Secretaría Nacional de la Familia se desconoce el monto de recursos utilizados en sus actividades, las cuales se relacionan con programas de legalización de tenencia de inmuebles y promoción de construcción de soluciones habitacionales y prestación de servicios básicos.

El papel del FIS y CONARA

De acuerdo al Plan de Desarrollo el Fondo de Inversión Social (FIS) fue creado para "que desarrolle funciones de captación de recursos financieros nacionales e internacionales, que canalice dichos recursos hacia áreas productivas a pequeña escala y áreas sociales prioritarias; y que supervise la ejecución de los proyectos a desarrollarse..".

Durante su primer año de funcionamiento el FIS ha invertido 124.03 millones de colones en 704 proyectos, de los cuales sólo 92

han sido terminados como muestra el cuadro N°2 .

Por su parte, la Comisión Nacional de Restauración de Areas (CONARA) habría realizado programas hasta por un monto de 387.6 millones de colones, de los cuales buena parte corresponden a programas de acciones cívico-militares tales como el Plan Oriente/89 y Chalatenango/88.

En cuanto al empleo generado por los programas de CONARA y FIS, estos se calculan en 280,953 meses/hombre de trabajo. Para efectos de comparación considérese que la PEA para 1988 abarca cerca de 2.2 millones de personas por lo cual, cada año se necesita esa misma cantidad de meses hombre de trabajo para garantizar el pleno empleo.

Entre CONARA y FIS habrían sido generados un poco más del 10 por ciento del total de meses hombre requeridos para garantizar el pleno empleo para el año de 1988; sin embargo, el hecho de que estos meses/hombre de empleo hayan sido generados en un período de más de 4 años —en el caso de los proyectos de CONARA, que constituyen

resumen semanal

CUADRO N°2
CONARA Y FIS. PROGRAMAS Y PROYECTOS REALIZADOS.

Programa	Nº Proyectos	Monto*	Meses/hombre generados
CONARA	9,187	387.6	238,337
Infraestructura social	8,637	366.8	238,337
MEA	3,267	182.5	118,279
Cha/88	2,804	62.2	41,503
Ote/89	1,677	48.9	32,443
PEEU	662	53.3	35,446
CED	79	4.5	—
CDC	148	14	9,333
Reforestación	n.d.	1.4	1,333
Plan social	550	20.8	n.d.
Capacitación	n.d.	7.5	n.d.
Proy. prod.	300	2.3	n.d.
Créditos (Bcos. comunales)	250	11	n.d.
FIS	704	124.03	42,576
Terminados	92	n.d.	n.d.
En ejecución	349	n.d.	n.d.
Por iniciar	269	n.d.	n.d.
TOTAL GENERAL	9,891	511.63	280,953

*Millones de colones.

MEA: Municipalidades en Acción.

Cha/88: Plan Especial de Desarrollo Chalatenango/88

Ote/89: Plan Especial de Desarrollo Oriente/89

PEEU: Plan de Especial de Emergencia Urbana

CED: Comités Especiales de Desarrollo

CDC: Comités Departamentales Conjuntos

Fuente: Elaborado en base a la Memoria de Labores 1991-1992. Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.

la mayoría del total generado— resta importancia a los resultados presentados.

El modesto papel que ha desempeñado el FIS en la ejecución de programas sociales contrasta con las metas iniciales del programa que estimaban en 300 millones de colones la cantidad de fondos que el FIS requeriría para comenzar a funcionar. Siendo el FIS uno de los principales pilares del Programa Social del Gobierno se levantan fuerte dudas sobre la efectividad que este pudiera estar teniendo.

Reflexiones desde el enfoque de la Deuda Social

La deuda social es un categoría concebida para estimar los recursos necesarios para compensar los efectos adversos que medidas de política económica ocasionan sobre las condiciones de vida de la población.

De acuerdo a PREALC, la deuda social tendría dos componentes, uno de corto plazo y otro de largo plazo. La deuda social de corto plazo se relaciona con el incremento de

la pobreza experimentado en un período como consecuencia de la ejecución de medidas de política económica, y se cuantifica como los recursos que serían necesarios para producir los bienes y servicios necesarios para disminuir la pobreza a niveles anteriores a la implementación de las medidas. Por otra parte, la deuda social de largo plazo es el monto de recursos necesarios para lograr la erradicación del total de la pobreza acumulada y alcanzar un nivel de equidad socialmente aceptable.

Según un estudio realizado en 1990, el actual Gobierno había contraído para ese momento una deuda social con los **pobres urbanos** de cerca de 1,500 millones de colones. Para el largo plazo la deuda social ascendía a un total de 13 mil millones de colones (Acedo, C. et al., "La profundización de la pobreza en El Salvador en 1989-1990: aproximación desde la metodología de la deuda social". **Realidad Económico-social** N°19-20. UCA. 1991).

Como puede apreciarse, durante los años comprendidos entre 1989 y 1992, se ha ejecutado un gasto social que ni siquiera es suficiente para reducir la deuda social generada hasta el año de 1990 con los pobres urbanos. La situación se agrava si se considera que en el área rural se concentra cerca de la mitad del total de pobres. Según las Encuestas de Hogares de 1985 —los datos más recientes sobre la pobreza rural y urbana— el 49.7% de familias pobres pertenecían al área urbana, mientras que el 50.3% se concentraba en el área rural, lo cual aumentaría a casi el doble el monto de la deuda social.

Lo anterior, cuestiona los resultados que el MIPLAN está obteniendo, y que reflejan una disminución en la pobreza urbana de 55.2% a un 54.1% entre los períodos comprendidos entre 1988/1989 y 1990/1991. De acuerdo al estudio mencionado, entre 1989 y 1990 la pobreza habría aumentado en un 2.6 por ciento, por lo cual se necesitaba cerca de 3.8 por ciento del PIB para contrarrestar ese incremento, es decir cerca de 1,500 millones de colones. El gasto ejecutado por el FIS y CONARA entre 1988 y 1992 constituye aproxi-

madamente el 35 por ciento de éste total.

Sin embargo, ateniéndose a las Encuestas de Hogares de MIPLAN, entre 1989 y 1991 la pobreza total habría disminuido en un 1.1 por ciento lo cual implica que el gasto social necesario tuvo que haber sido sensiblemente superior al calculado.

De aceptar las cifras del MIPLAN se estaría aceptando que los programas sociales compensatorios del Gobierno han sido lo suficientemente amplios como para pagar la deuda social de corto plazo y comenzar a abonar a la de largo plazo. El gasto del cual se tiene conocimiento hasta ahora cuestiona esta afirmación.

Por otra parte, los programas ejecutados por otros entes tampoco parecen haber sido demasiado generosos. Los programas inversión y ampliación de la cobertura de los Ministerios de Salud y Educación reciben una proporción demasiado baja —0.02 y 0.007 por ciento de sus respectivos presupuestos— como para atribuirles el protagonismo en la reducción de la pobreza que se habría experimentado durante los últimos años. Por otra parte, la estructura de asignación del gasto ha revelado históricamente ser insuficiente para contener el avance de la pobreza. Es pertinente mencionar a este punto que, como lo muestra el cuadro N°1, en los últimos años el servicio de la deuda y el cumplimiento de las obligaciones ha experimentado importantes incrementos de su participación del gasto público.

La inconsistencia de los datos de pobreza y deuda social presentados reflejan errores en el cálculo de alguno de ellos. Persisten dudas razonables sobre la veracidad de los datos de pobreza presentados por el MIPLAN (**Proceso 531**), e inclusive podrían existir cuestionamientos al cálculo de la deuda social realizado hasta ahora; sin embargo, al examinar el desempeño del Programa Social del Gobierno, es evidente que el gasto social del Gobierno no ha experimentado modificaciones tan importantes como para haber dado paso a una disminución de la pobreza.

La visita del Dr. Pedro Nikken

"La semana de los visitantes". Así tituló "La Prensa Gráfica" su último editorial del pasado mes de septiembre, al referirse a la presencia en el país de tres "personajes" relacionados con el proceso de paz: Marrack Goulding, alto funcionario de Naciones Unidas; Bernard Aronson, subsecretario adjunto para asuntos latinoamericanos de la actual administración estadounidense; y George Joulwan, jefe del Comando Sur. Ignoramos la razón, pero el editorialista omitió mencionar uno más, cuya importancia no debe ser obviada. Efectivamente, del 28 de septiembre al 4 de octubre estuvo entre nosotros el doctor Pedro Nikken, en su calidad de experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para El Salvador. Esta figura, la del experto independiente, fue creada para nuestro país mediante Resolución 1992/62 de la mencionada Comisión, durante su última reunión realizada a principios del año en Ginebra, Suiza.

La misión del eminente jurista venezolano, quien también funge como presidente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), quedó establecida en la citada Resolución y consiste en "prestar asistencia al gobierno de El Salvador en materia de derechos humanos; examinar la situación de los derechos humanos en el país y la incidencia que tiene en su goce efectivo la implementación de los acuerdos de paz; e investigar la forma en que ambas partes ponen en práctica las recomendaciones contenidas en el informe definitivo del representante especial y aquellas hechas por la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador, así como las comisiones creadas en el proceso de negociación".

La amplitud del mandato representa, sólo ella, un gran reto al que se enfrenta el experto independiente. Y su complejidad aumenta cuando, en la práctica, las dificultades en cada uno de los aspectos incluidos dentro de

dicho mandato son numerosas. Observemos algunos detalles de la situación que encontró el doctor Nikken.

El último informe del representante especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, profesor José Antonio Pastor Ridruejo, transmitido por el Secretario General a la Asamblea General del organismo durante el cuadragésimo sexto período de sesiones, contenía recomendaciones puntuales para ambas partes. A los "poderes constitucionales de la República de El Salvador" reiteró "las recomendaciones contenidas en su anterior informe", particularmente la "adopción de medidas que impidan toda suerte de amenazas e intimidación psicológica a ciertos sectores de la población"; la "persistencia en el impulso de la reforma judicial y la creación de un cuerpo de investigación criminal eficiente que dependa del poder judicial"; y la "persistencia en el cumplimiento del programa de la reforma agraria y otras reformas estructurales necesarias para un mayor bienestar de la población". Al Frente Farabundo Martí para la Liberación (FMLN), el profesor Pastor Ridruejo le reiteró también las recomendaciones formuladas en su anterior informe, principalmente la "persistencia firme en la política de no colocar minas de contacto que puedan causar muertes o lesiones en la población civil", así como la "abstención inmediata y completa de cualquier tipo de atentado contra la infraestructura económica del país".

Un ligero vistazo a la realidad actual nos proporciona elementos básicos para emitir un juicio. Para ello, utilicemos un documento que difícilmente podría ser calificado de parcial en favor de la oposición a la administración del presidente Alfredo Cristiani: el último informe de la división de derechos humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para El Salvador (ONUSAL).

Las amenazas —principalmente contra

"conocidos integrantes de organismos religiosos, políticos o sindicales— fueron numerosas entre agosto de 1991 y mayo de 1992. En total, 217 denuncias recibidas y aceptadas en ONUSAL, cuya responsabilidad es atribuible en su mayoría a elementos de la Fuerza Armada (93), al Ejército Secreto Anticomunista (9), a "desconocidos" (54) y a "otros" (61). En este rubro, la parte gubernamental no aprueba el examen del doctor Nikken. En relación a la administración de justicia, mejor no entrar en detalles. Baste recordar sólo, a manera de ejemplo, los señalamientos puntuales hechos por el doctor Francisco Lima y la falta de una respuesta coherente y satisfactoria a ellos por parte de las autoridades del Organismo Judicial. ONUSAL, por su parte, habla en el referido informe de una reveladora "falta de respuesta a las demandas de administración de justicia dirigidas por la sociedad al Organismo Judicial, el Ministerio Público y los órganos auxiliares". Finalmente, la problemática agraria sigue sin resolverse al punto de convertirse en uno de los nudos principales para la buena marcha del actual proceso en el país. De la otra parte, el FMLN, no tenemos conocimiento se encuentre realizando actividades contrarias a las recomendaciones hechas por el profesor Pastor Ridruejo.

Con todo lo anterior, podría afirmarse que —en materia de derechos humanos— la realidad salvadoreña todavía no alcanza los niveles necesarios para confirmar que ya fueron superadas las prácticas que atentan contra la vida, la seguridad, la libertad y la integridad física; prácticas que han sido condenadas, durante más de una década, por la comunidad internacional. Pero, fundamentalmente, preocupa que a estas alturas los me-

canismos internos para la defensa y promoción de los derechos ciudadanos, diariamente irrespetados, no funcionen. El sistema judicial y el Ministerio Público siguen siendo fuertemente cuestionados, sin que aparezcan signos de un necesario cambio profundo en ellos, sin que —lamentablemente— desde los sectores de la oposición política se ofrezcan alternativas eficaces y sin que desde el Organismo Ejecutivo se contribuya a resolver esta problemática.

Dice el citado editorial de "La Prensa Gráfica": "El cumplir a tiempo los compromisos asumidos, y hacerlo en forma cabal y abierta, es algo que favorece a todos, y en especial al futuro de este proceso de pacificación y democratización." Coincidimos plenamente con el matutino y, en ese contexto, reclamamos mayor atención por parte de todos —autoridades gubernamentales, partidos políticos, organizaciones sociales y población en general— a la situación de los derechos humanos. Sin un verdadero respeto a éstos, mediante un real funcionamiento de las instituciones encargadas de garantizarlos, cualquier proyecto se derrumbará irremediablemente. Por ello, nos congratula la presencia en El Salvador, en esta etapa y cumpliendo una misión tan compleja e importante, de un personaje de la estatura del doctor Pedro Nikken, cuya calidad moral e intelectual anuncia un firme y decisivo informe a la Asamblea General y a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Por ello, pese a que públicamente casi nadie lo hizo y que —incluso— fuera omitido de la lista de los "ilustres" visitantes de aquella semana, nosotros le auguramos éxitos en su trabajo para bien del pueblo salvadoreño.