El Salvador

Proceso

informativo semanal

Año 28, Nº 1240

Mayo 9, 2007

ISSN 0259-9864

"El problema radical es la falta de la cultura de control de la riqueza": Ignacio Ellacuría

Editorial 2

¿Democracia salvadoreña?

Político 4

Del partido al gabinete y viceversa: el nombramiento de funcionarios en ARENA

Económico 6

¿Arnold Harberger cambió de opinión?

Reporte IUDOP 8

La PNC cierra filas ante las críticas

Reporte IDHUCA 10

Patrones vestidos de ovejas

documento 12

Opinión de P. José María Tojeira a propósito de la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social

documento 14

Resumen ejecutivo: Informe de Progreso Educativo en El Salvador 2006 (II)

¿Democracia salvadoreña?

Totalmente al margen de cualquier calendario oficial, los partidos políticos salvadoreños —unos con más ímpetu que otros— han comenzado sus respectivas campañas en vista a las elecciones generales de 2009. No hay candidatos definidos ni tampoco está resuelto el asunto de si habrá elecciones separadas (de diputados y alcaldes, por un lado; y de presidente, por otro); pero eso no importa, pues de lo que se trata es de ir generando desde ya en la conciencia colectiva las afinidades y simpatías que se traduzcan en los votos suficientes para hacerse de una cuota de poder político. Lo que debería ser un tiempo para preparar propuestas sustantivas de gobernabilidad o para revisar críticamente los desaciertos cometidos en el ejercicio político que está en marcha, se está dedicando a las banalidades de siempre, es decir, a promocionar colores partidarios y a propinar golpes bajos a los partidos rivales y a sus potenciales cartas electorales. Se trata, pues, de más de lo mismo.

Ese simulacro –o ese circo, si se es más cáustico— se ha repetido una y otra vez desde 1982. Y, a medida que el tiempo ha transcurrido, se ha ido gastando cada vez más, a tal grado que nadie duda de que en las elecciones no se juega nada importante, sino apenas la renovación de quienes gozarán de los beneficios del poder político durante el periodo de tiempo estipulado por la ley para los diferentes cargos de elección popular… hasta que haya nuevas elecciones y el ciclo se repita.

A eso se ha reducido lo que muchos de sus beneficiarios llaman rimbombantemente la democracia salvadoreña. Se ha reducido a un juego electoral en el que, más allá de sus fallas técnicas permanentes, no se hacen presentes –ni se busca dar solución a— los graves problemas de la sociedad salvadoreña. Es decir, se trata de un juego electoral que expresa de forma transparente el divorcio existente entre la sociedad y la política. Se da por supuesto que las elecciones son la quintaesencia de la democracia y se concluye que, toda vez que en El Salvador se cumplan los calendarios electorales, eso que se llama democracia salvadoreña gozará de buena salud. Sólo unas cuantas voces se atreven a cuestionar la calidad de esa democracia diezmada, así como su incapacidad para responder a los intereses socio-económicos del demos.

Uno de los grandes males políticos que padece El Salvador es haber reducido la democracia a un simulacro electoral periódico y, consecuentemente, haber reducido la participación política de los ciudadanos al mero acto de votar. El novelista José Saramago ha puesto de manifiesto, en su obra El nombre y la cosa, *el mecanismo perverso que está detrás de esta última reducción. "El acto de votar –dice Saramago— siendo expresión de una voluntad política determinada, es también simultáneamente un acto de renuncia al ejercicio de esa misma voluntad implícitamente manifestado en la delegación operada por el votante". Cuando deposita su voto en una urna, el ciudadano manifiesta su voluntad política, pero en el mismo acto delega en otros (y otras) la realización de esa voluntad.*

Y es precisamente aquí donde las expectativas ciudadanas se ven truncadas, porque quienes son investidos de autoridad por los ciudadanos usan el poder que les ha sido conferido para su propio beneficio y en beneficio de las oligarquías financieras transnacionalizadas. "En principio –continúa diciendo el escritor portugués—, a ninguna comunidad mentalmente sana le pasaría por la cabeza la idea de elegir a individuos corruptos y corruptores como sus representantes en los parlamentos o en los gobiernos, aunque la amarga experiencia de todos los días nos enseña que el ejercicio de amplias áreas de poder, tanto en ámbitos nacionales como internacionales, se encuentra en manos de esos y otros criminales o de sus mandatarios directos o indirectos".

En otras palabras, los representantes no sólo se alejan de sus representados, sino que terminan usando el poder que tienen en sus manos para corromper y ser corrompidos. Y a los ciudadanos –convencidos por campañas mediáticas, educativas e incluso religiosas de que lo suyo a nivel político es exclusivamente el voto— no les queda más remedio que ser víctimas pasivas de los abusos de poder y desatinos cometidos a diario por sus representantes, hasta cuando llegue el siguiente evento electoral, en el cual podrán manifestar, si es que tienen energías para ello, su descontento político.

El diagnóstico del escritor portugués y Premio Nóbel de Literatura en 1998 vale perfectamente para El Salvador actual. Con su voto, los ciudadanos y ciudadanas han delegado su voluntad política en partidos y líderes que muchas veces han traicionado esa voluntad y que, en general, se han distanciado de los intereses de la sociedad. La participación política ciudadana se ha reducido al acto de votar, con lo cual la ciudadanía activa no aparece por ningún lado. No hay tampoco vigilancia ciudadana, lo cual convierte al ejercicio político institucional en nicho exclusivo de los políticos y sus camarillas burocráticas. La corrupción, los abusos de poder, la prepotencia, la impunidad…Estos y otros males son el resultado no sólo de débiles mecanismos institucionales, sino del patrimonialismo político propio de una sociedad en la cual el demos es alejado del poder político.

En el fondo, la sociedad salvadoreña ha sido forzada a aceptar que la democracia política —reducida a su vez, a elecciones periódicas— es toda la democracia y que no cabe esperar algo distinto a lo que se viene haciendo en el país —en materia económica, social y política— desde el fin de la guerra civil. No se quiere reconocer –ni que la sociedad salvadoreña sea conciente de— que, como dice Saramago, "de poco nos servirá una democracia política que no haya sido constituida como raíz de una efectiva y concreta democracia económica, y de una y no menos efectiva democracia cultural".

En fin, ya es tiempo de que en el país deje de seguirse dando por supuesta la democracia. De hecho, la democracia económica y la democracia cultural —sugeridas por Saramago— brillan por su ausencia. Asimismo, se han pervertido tanto los mecanismos de su dimensión política, que hablar de la vigencia de una democracia política es poco realista. Con estos reparos hay que encarar la campaña electoral en ciernes, lo cual lleva a esperar bien poco de ella y de sus resultados en 2009.

Del partido al gabinete y viceversa: el nombramiento de funcionarios en ARENA

Por tener el control del gobierno, en ARENA es frecuente el salto de sus miembros de la vida interna del partido a la palestra pública. Un tránsito tan usual como el pésimo desempeño de algunos funcionarios gubernamentales. Del mismo modo, como suele ser costumbre, el partido oficial ya ha iniciado sus movimientos al interior, para enfrentar las elecciones de 2009. Si bien el resto de institutos políticos no escapa a esta tendencia preelectoral, el caso puntual de ARENA es llamativo.

En ambos casos, el reordenamiento interno y la asignación de cargos públicos, el criterio fundamental seguido por el partido oficial parece ser la "conveniencia política" de los elegidos para determinados cargos, más que la idoneidad de aquellos seleccionados. Si bien para la vida interna del partido, este criterio puede ser válido, para la conformación del gabinete, otros deben ser los parámetros. En ese sentido, el partido oficial posee una fuerte deuda con la sociedad salvadoreña al nombrar de manera arbitraria y poco seria a cualquiera como funcionario público.

Reciclaje de funcionarios

Al menos en teoría, una de las funciones que los partidos políticos deben cumplir, como canales de representación, es aquella de brindar cuadros profesionales a los aparatos burocrático-institucionales del Estado. No está demás decir que estos cuadros deben responder a un perfil mínimo: responsabilidad en la gestión, capacidad comprobada para el cargo y la suficiente solvencia moral.

Sin embargo, en el caso de ARENA, muchas veces este perfil no es del todo cumplido, pues algunos funcionarios --si no es que la mayoría— han resultado ser incompetentes para los cargos asignados e ineficientes en su gestión y, aún así, se mantienen dentro de los equipos del gabinete. De hecho, el partido oficial suele, incluso, reacomodar a funcionarios criticados por su actuación, o por el mal manejo de los recursos, en otros cargos a manera de castigo, o bien para disipar las dudas sobre su desempeño.

Por otro lado, cuando los funcionarios han demostrado su lealtad al partido, o a los intereses de los sectores económicos cercanos al mismo, estos son premiados con cargos públicos. En esta lógica, el interés colectivo pasa a segundo plano y la probidad y el buen desempeño no son los parámetros tomados en cuenta para su nombramiento al frente de las instituciones. Al contrario, priman las relaciones de compadrazgo, la conveniencia política, el grado de "confianza" que determinado funcionario muestre hacia los máximos dirigentes del instituto político y la garantía de salvaguardar intereses particulares.

Esta tendencia representa un problema serio, pues significa, en primer lugar, que los puestos y funciones específicas de un cargo son ocupadas por funcionarios reciclados. Por ello, aunque existan evidencias comprometedoras sobre el mal desempeño de un funcionario, no es extraño que este sea beneficiado con la entrega de una nueva función ya sea dentro del partido o en el gobierno.

Para el caso, el actual Fiscal General recibió duras críticas sobre su gestión al frente del Registro Nacional de Personas Naturales. Aún con la ineficiencia mostrada, fue investido en el nuevo cargo, para el cual, además, no está preparado, debido a su formación académica y a su ámbito de trabajo previo.

Otro problema al reciclar funcionarios es el constante tránsito de militantes que pasan de ejercer una función organizativa en el partido a ocupar un cargo público. Ello equivale a pensar que el solo hecho de un buen desempeño en un puesto al interior del partido es garantía de idoneidad para un cargo público. Sin despreciar las habilidades y capacidades de los individuos, el problema es que estos cumplan con los requisitos mínimos para ocupar un puesto público, con base en sus méritos profesionales y experiencia comprobada.

Un ejemplo más de esto lo constituye el nombramiento del nuevo director del Registro Nacional de Personas Naturales, quien, sin experiencia previa en el área, ha demostrado ser incapaz de manejar tal institución. Los medios informativos han señalado las irregularidades en torno al contrato entre DOCUSAL y el RNPN, mismas que el actual director desconoce y a las cuales no sabe dar explicación ni respuesta válida. Al respecto, las preguntas obligadas a plantear son ¿por qué este funcionario ha sido colocado en el RNPN? ¿Cuál es el interés tras este nombramiento?

Así las cosas, mientras esta tendencia persista, la administración pública salvadoreña continuará padeciendo fuertes males como el autoritarismo, la incompetencia y la corrupción.

Cambios en el COENA

En ARENA, los cambios al interior del partido son tan frecuentes como aquellos realizados en el gabinete del gobierno. Ya en el pasado, el máximo organismo de dirección, el Consejo Ejecutivo Nacional (COENA) ha sido señalado por las bases y algunos sectores del partido debido a su verticalismo en la toma de decisiones; de hecho, las derrotas electorales suelen ser atribuidas a las pésimas y poco democráticas decisiones tomadas por la máxima entidad del partido oficial.

En ese sentido, el partido realiza constantes cambios internos, con el objetivo de afinar sus estrategias electorales. En lo que va de este año, el COENA ha sido reestructurado un par de veces. Entre los cambios destacan la sustitución del ex ministro de Obras Públicas, David Gutiérrez, como director de asuntos municipales por la entrada de Jorge Mauricio Suvillaga Párraga, empresario y militante del partido oficial.

Este nombramiento bien puede interpretarse como la aceptación implícita de las críticas a la gestión de Gutiérrez al frente de aquella cartera del Estado. Asimismo, la salida de este último del Ministerio de Obras Públicas debe ser cuestionada, pues este presentó su renuncia justo en el momento en que salían a luz pública problemas administrativos al interior de la institución, así como irregularidades en licitaciones y cumplimiento de contratos. Pese a las críticas, Gutiérrez ha abandonado su cargo y ha desparecido del ámbito público, por lo cual cabe creer que el partido le ha concedido el beneficio del resguardo.

La versión oficial del partido es que Gutiérrez abandonó su cargo por problemas de salud. No obstante, es dudoso que él se retire sin que haya habido una investigación exhaustiva sobre su gestión. Esto demuestra el escaso control que el gobierno posee sobre sus funcionarios; de hecho, refleja la inexistencia de mecanismos efectivos de evaluación y seguimiento al desempeño de estos funcionarios de manera independiente al partido al que pertenezcan. Del mismo modo, refleja la falta de iniciativa de parte de la oposición política, al no ejercer ningún control sobre los miembros del gabinete.

Por otro lado, la sociedad civil salvadoreña debe adquirir la conciencia necesaria para exigirle al gobierno que sus funcionarios cumplan a cabalidad y con honradez sus obligaciones, así como que estos no puedan escapar tan fácilmente ante señalamientos y críticas a su gestión.

Al inicio de abril, también hubo otro cambio en la estructura del COENA, pues Silvia Aguilar, ministra de Gobernación por un breve periodo, ha sido designada por el presidente Saca como gerente general de este organismo partidario. Aguilar sustituye en el cargo a Ramón González, diputado ante el PARLACEN asesinado en febrero pasado en Guatemala junto a dos diputados más. Según algunos funcionarios, estos reacomodos son los esfuerzos del partido en su búsqueda por la simpatía de los votantes.

Sobre su cambio al interior del partido, Aguilar declaró a un periódico electrónico local que “en la vida uno tiene que tomar decisiones. Yo soy una persona que siempre he decidido dónde quiero estar y qué quiero ser. Quiero decir que entre el Ministerio y mi partido, me quedo cien por ciento con mi partido”. En sus palabras se manifiesta la tradición del partido oficial de premiar o castigar a sus funcionarios mediante la atribución de cargos de dirección en el instituto político.

¿Arnold Harberger cambió de opinión?

La semana pasada, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID) llevaron a cabo un simposio llamado "Delincuencia vs. desarrollo". En el evento, los expositores –todos economistas– coincidieron en que el país mantiene un crecimiento económico insuficiente para atender los déficit sociales. Por esa razón, enfatizaron en la necesidad de controlar la delincuencia y el crimen organizado, elevar el nivel educativo de la población, hacer uso productivo de las remesas y, especialmente, trabajar sobre la base de un consenso político.

El simposio tuvo como invitado especial a Arnold Harberger, economista jefe de USAID y asesor en materia de política económica de los gobiernos de Alfredo Cristiani y Armando Calderón Sol. El especialista sostuvo que los principales retos del país son: luchar contra el crimen organizado, profundizar la reforma tributaria, aumentar la inversión en educación, evaluar el impacto económico y social de las inversiones públicas y, finalmente, hacer frente al pesimismo de muchos salvadoreños y salvadoreñas. Una consideración especial merece su declaración sobre la búsqueda de consensos políticos para alcanzar éxitos económicos. En detalle, Harbeger dijo que "las reformas que se han adoptado en El Salvador van más a fondo que en ningún otro país, pero probablemente Costa Rica gana por su consenso, su grado de control del crimen, su grado de movilidad social y económica".

Con esta declaración, Arnold Harberger trae a cuenta un problema que ya ha sido destacado en este semanario: El Salvador tiene una tasa de crecimiento baja con respecto a los demás países de la región y mantiene un gran déficit social a pesar de haber sido un ejemplo en reformas económicas para Latinoamérica. Ahora bien, tal como el especialista lo intuye, esto podría deberse a la falta de consenso político en el país.

Curiosamente, las últimas declaraciones de Harberger no están en sintonía con sus viejas propuestas para la región –y para el país– en los inicios de los años noventa. Sin lugar a dudas, las reformas económicas impulsadas en toda la región bajo el pensamiento de Arnold Harberger, Milton Friedman y John Williamson nunca tuvieron como premisa fundamental la búsqueda de consensos políticos para su implementación y desarrollo. Ellos olvidaron algo sumamente importante: que a la par de los cambios económicos que sucedían en Latinoamérica, también se daban los procesos políticos de transición hacia la democracia. En este sentido, los gobiernos debían impulsar una política económica que llevara a cabo las reformas pero de manera democrática. En pocas palabras, una "política económica democrática".

A un poco más de quince años de haber iniciado el proceso de reformas, está claro que las medidas económicas impulsadas por los gobiernos estuvieron acompañadas del descontento de grandes sectores sociales –especialmente los sectores más pobres–, pues era evidente que los resultados de las reformas beneficiaban principalmente a las elites económicas de los países latinoamericanos. Así las cosas, el diseño y la implementación de la política económica neoliberal fueron impuestos desde arriba por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, las élites económicas y algunos miembros de la clase política.

Por otro lado, la mayoría de los economistas que diseñaron las reformas pensaron equivocadamente que la democracia sería el resultado de impulsar la economía de mercado en los países latinoamericanos. Sus profesores en la Universidad de Chicago –Friedman y Harberger– les enseñaron que el "espíritu de la democracia" reside en la libertad económica de los individuos, y que dicha libertad sólo puede desarrollarse a plenitud en una economía de mercado. Por esa razón, para los diseñadores de política nunca fue menester alcanzar consensos para las reformas económicas, ya que miraban la democracia como una consecuencia del desarrollo de los mercados. Desde esta perspectiva, no tenía sentido alcanzar un consenso político, ya que, según sus cálculos, los mismos mecanismos de la economía de mercado engendrarían la democracia.

A propósito de esta visión errónea acerca de la política y la economía, el Premio Nóbel de Economía Douglass North destacó en una de sus conferencias en Argentina que "nosotros los economistas fuimos engañados hace un tiempo atrás por uno de los grandes economistas de este siglo […] Milton Friedman popularizó la noción del "laissez-faire". El laissez-faire, según lo entendía él, era una buena causa. Su objetivo era sacar al gobierno del campo de la economía, y que no interfiriera en la misma. Y en ese sentido yo estaba de acuerdo con Milton, pero el "laissez-faire" es realmente un sin sentido. Uno no quiere que el gobierno esté fuera de la economía, uno quiere que el gobierno limite lo que hace en la economía, dirija la forma de moldear el mercado para que funcione correctamente. Eso es algo distinto; y es muy distinto porque lo que a uno realmente le preocupa es que el gobierno estructure el mercado de manera tal que uno pueda competir sobre la base de precio y calidad y no sobre la base de matarse unos a otros, o diferentes formas de competencia como existen en Moscú y otros lugares. […] Adam Smith entendió esto cuando habló del "laissez-faire" y quería decir lo que estoy diciendo yo. Pero nosotros, los economistas, lo olvidamos al estar enamorados del "laissez-faire", pensamos que si sacamos al gobierno totalmente de la economía resolvemos el problema y esto no es así".

Debido a las concepciones equivocadas de Friedman y Harberger en los años noventa, el proceso político de las reformas económicas en América Latina fue ejecutado sin el apoyo de grupos sociales y sobre la base de la discrecionalidad del Órgano Ejecutivo. Sin duda, una política económica impulsada en forma antidemocrática no puede servir de fundamento para el desarrollo económico-social de mediano y largo plazo. La ejecución y los resultados de tales medidas generan descontento en aquellos grupos sociales que no fueron tomados en cuenta para su aprobación y ratificación –la reforma al sistema de pensiones, el CAFTA-DR y la dolarización son sólo algunos ejemplos de ello–.

Otro de los temas abordados en la conferencia fue la situación de inseguridad que impera en el país. Todos los economistas presentes coincidieron en que la delincuencia y el crimen organizado afectan el quehacer de los agentes económicos. Los mayores gastos en seguridad y en extorsiones inciden en el nivel de producción de las empresas, al tiempo que disminuye la entrada de la inversión extranjera directa.

Con base en un estudio del PNUD, el especialista Manuel Sevilla mencionó que las empresas gastan entre un 5% y 6% en pagos de seguridad. Este alza en sus costos permite que los bienes y servicios sean más caros y, por lo tanto, menos competitivos. En suma, sostiene, se gasta 11.5% del PIB por la situación de violencia generalizada en El Salvador.

Costos económicos de la violencia en El Salvador

Tipo de costo	Millones US$	%PIB
Pérdidas en salud	699	4.7
Atención Médica	38	0.3
Años de vida perdidos	259	1.7
Daño emocional	402	2.7
Costos Institucionales	270	1.8
Seguridad Pública	155	1.0
Justicia*	102	0.7
Otros**	13	0.1
Gastos privados en seguridad	411	2.7
Hogares	90	0.6
Empresas	321	2.1
Deterioro inversión-productividad	30	0.2
Pérdidas materiales (transferencias)	307	2.1
Total	1,717	11.5

Fuente: ¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador? PNUD

* Órgano Judicial, Fiscalía General y Procuraduría General

** PDDH, ISDEMU e ISPM

En términos generales, el simposio fue un espacio de reflexión para analizar "en su justa dimensión" la política económica de los últimos años. Como dato interesante, todos los economistas ponentes reconocieron serias deficiencias en la gestión económica del gobierno, incluso aquellos que tradicionalmente han sido afines al partido oficial. Las principales críticas se centraron en el clima de inseguridad, la falta de reglas claras para los inversionistas, los altos costos de transacción para el establecimiento de empresas, el bajo nivel educativo de la población y el "déficit microeconómico" debido a los bajos niveles de productividad empresarial.

La PNC cierra filas ante las críticas

En toda sociedad democrática, la policía como institución que ostenta el monopolio legítimo del uso de la fuerza, y que tiene como misión principal garantizar la seguridad de los ciudadanos, debe contar con mecanismos reguladores de su función y estar abierta a la auditoria y el escrutinio ciudadano de su gestión. A su vez, toda policía profesional y moderna debe contar con indicadores confiables que le permitan evaluar objetivamente su desempeño, tomar decisiones respecto a la gestión y el manejo de recursos y rendir cuentas a la sociedad.

En un país como El Salvador que en la actualidad exhibe los índices más elevados de homicidios del continente, con tasas de 57 homicidios por cada cien mil habitantes, donde la inseguridad y el crimen violento son las principales notas de la cotidianidad, se impone la urgente necesidad de contar con una policía más profesional, transparente y efectiva en el desempeño de su labor. A catorce años de su creación, y luego de ser uno de los proyectos policiales que ha contado con más apoyo internacional, especialmente a nivel de asistencia y asesoría técnica, es inconcebible que siga presentando las mismas falencias institucionales que le fueron señaladas en sus inicios, sin que se hayan tomado acciones concretas para corregirlas.

Desde 1995, ONUSAL señaló en sus informes especiales que entre las principales debilidades detectadas al interior de la policía se encontraban la inexistencia de políticas de seguridad de mediano y corto plazo sustentadas técnicamente, señalándola como una institución reactiva y con una débil capacidad de planificación. A su vez, en este mismo informe se identificaban deficiencias operativas y organizativas relacionadas con la descoordinación entre las diferentes unidades y divisiones (Informe de ONUSAL, septiembre del 1995). Al respecto, una de las debilidades más relevantes ha sido la descoordinación entre las áreas de investigación y de seguridad pública, la cual ha obstaculizado la efectiva labor de investigación y el esclarecimiento de los casos. Este tipo de observaciones, han sido señaladas reiteradamente en diferentes análisis que sobre la policía han realizado diversas entidades a lo largo de los años, dado que la coordinación interna es un aspecto clave que incide directamente en su efectividad operativa.

En tal sentido, es sumamente grave la reciente reacción del Director de la PNC frente a un documento borrador elaborado por la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y Paz Social, dado a conocer en los medios de comunicación en días anteriores, en la que señalan falencias en la coordinación interna de la policía. La postura de descalificar de antemano las observaciones técnicas del documento señalando que actores externos están inhibidos de opinar sobre el trabajo policial porque no conocen su funcionamiento, muestra a nivel personal la falta de madurez y profesionalismo del funcionario, pero sobre todo la clara tendencia hacia la corporativización y autoritarismo a las que ha transitado la policía, en el que cerrar filas frente a las críticas suele ser ahora la reacción más natural.

Lamentablemente, esta reacción no parece ser casual ni aislada en el actual director de la PNC, ni en muchos funcionarios de la actual administración gubernamental. En el tema de seguridad, hay cada vez más una clara tendencia entre sus funcionarios a reaccionar negativamente frente a la posibilidad de crítica y de escrutinio de otros actores de la sociedad, con la típica respuesta de descalificación o de evasión de responsabilidad, señalando a otros como los culpables de sus propios males. Muestra de ello es la reacción que tienen frente a los cuestionamientos actuales sobre las tendencias de los homicidios, las cuales a juzgar por sus propias cifras, no han logrado bajar. Al respecto, es lamentable escuchar que a pesar de que en el mes de abril, se mantuvo el promedio diario de 10 homicidios, el director de la PNC y el Ministro de Seguridad y Justicia sigan asegurando que los homicidios están bajando cuando la mera lectura del dato indica todo lo contrario. Por otra parte, en consonancia con las cifras oficiales, la opinión pública muestra un incremento en la percepción de inseguridad del que no se tiene parangón en la última década. La encuesta de evaluación de finales del año realizada por el IUDOP reveló que el 76.2 por ciento de los salvadoreños considera que la delincuencia aumentó. A su vez, el 62.6 por ciento de los ciudadanos perciben que el gobierno

ha sido poco o nada efectivo para enfrentar la criminalidad, la cual constituye una de las áreas gubernamentales peor evaluadas por la ciudadanía.

Sin embargo, luego de tres años de manos duras, súper duras y más de una docenas de planes antidelincuenciales y cruzadas contra la delincuencia que se vienen impulsando con gran publicidad, las que a juzgar por las cifras de criminalidad han sido un fracasado, se esperaría mínimamente que la policía evalúe a partir de una análisis objetivo, las causas de tanta inefectividad y que sean sus autoridades las interesadas en escuchar aportes que puedan mejorar su eficacia y éxito laboral.

Sin embargo, en vez de propiciar el análisis que les permita medir y valorar el desempeño de la institución y el impacto de sus acciones sobre la base de resultados concretos, vemos a un Director de la Policía y a un Ministro de Seguridad y Justicia empeñados en justificar más bien las causas de su propia incapacidad, depositando la culpa en otros actores o factores externos. Por ejemplo, en los últimos meses, ante la evidente incapacidad para controlar la delincuencia y el alza de los homicidios, estos funcionarios han retomado el tema de los deportados para justificar el auge delincuencial, señalando que el incremento de los crímenes se debe principalmente a aquellos salvadoreños deportados de los Estados Unidos con antecedentes penales, especialmente los pandilleros. Así, rechazan la posibilidad de que las causas del auge delincuencial esté asociada a factores domésticos como la ineficacia policial.

No obstante, a estos servidores públicos se les olvida considerar que el país ha experimentado deportaciones masivas desde hace más de 10 años y aunque ciertamente en los últimos años éstas se han incrementado, no hay evidencia empírica que muestre que los delitos ocurridos en la actualidad sean cometidos mayoritariamente por los deportados. Según datos de Migración y Extranjería, revelada por algunos matutinos, de un total de 11,262 deportados de Estados Unidos y otros países, entre enero y octubre del 2006, el 21.6 poseen record delictivo, entre los cuales se encuentran 152 pandilleros, lo que corresponde al 1.34 por ciento del total de deportados. Esto indica que se trata de una minoría, al menos en lo relativo a deportaciones aéreas, de las cuales se tienen registros.

Como vemos, muchos de los argumentos presentados por nuestros funcionarios, no resisten el más mínimo análisis. Pero además, supone que en la medida en que se continúa con la tendencia a manejar argumentos superficiales y poco sustentados de la situación criminal en el país, se está retrasando la adopción de medidas efectivas para controlar la criminalidad. Esto finalmente termina afectando de manera directa a los ciudadanos, quienes son los que sufren los hechos de criminalidad y quienes además son la razón de ser de instituciones de servicio como la policía. Esta tendencia predominante en algunos de estos servidores públicos es fiel reflejo de los males que están aquejando a la administración pública actual. La falta de honestidad y responsabilidad de muchos funcionarios para reconocer sus deficiencias y limitaciones, producto en buena medida del sesgo ideológico con el que actúan, no les permite contar con la suficiente objetividad y profesionalismo para analizar los obstáculos y falencias que siguen obstaculizando el desarrollo de las institucione.

Lo anterior, muestra también la falta de liderazgo de funcionarios que deberían asumir responsablemente la misión que han jurado cumplir. A nivel institucional, es reflejo de una cultura institucional autoritaria y poco transparente, en la que existe una escasa o nula noción de rendir cuentas al público de su gestión, porque simplemente los funcionarios no se perciben así mismos como servidores públicos. Por el contrario, en muchos de los casos, ven a las instituciones que dirigen como feudos, que pueden conducir de forma discrecional sin que nadie pueda señalarles sus fallas y de las que, en la mayoría de los casos, pueden sacar provecho personal.

En este escenario, se genera un ambiente institucional poco transparente proclive al surgimiento de prácticas de corrupción, de las cuales se tienen abundantes ejemplos en la actual administración gubernamental. En el caso de la policía y sus funcionarios, su cada vez más clara tendencia a restringir los ya escasos espacios de apertura hacia la sociedad civil, es expresión de los rasgos de autoritarismo y corporativismo que se han profundizado en la institución policial, con lo que se asemeja cada vez más a su antecesora la ex Policía Nacional.

Patrones vestidos de ovejas

El artículo primero de la Constitución de la República define a la persona humana como *"el origen y el fin de la actividad del Estado"*. Al leerlo, parece redundante. ¿Acaso no todas las personas son humanas? Pues no. Las leyes reconocen la existencia de personas jurídicas; por eso la aclaración de quienes redactaron la Carta Magna. Al parecer, sabían a quién se referían y deseaban que cualquiera que leyera ese texto lo tuviera claro. Sin embargo, no lo lograron. Los sucesos diarios indican que quienes han gobernado el país por casi dieciocho años, aún no comprenden a quién se deben. Basta citar un ejemplo para comprobarlo: el de los derechos laborales. En esta área, la atención de las instituciones públicas no está puesta en la persona humana, sino en la otra; es decir la jurídica. En este país, las empresas salvadoreñas y quienes las dirigen pueden, por ejemplo, adueñarse descaradamente de las cotizaciones de los trabajadores y las trabajadoras sin enfrentar ninguna consecuencia. No todos lo hacen, claro está; pero hay una buena cantidad que sí.

Para desgracia de la población, esta práctica deplorable de la mayoría de compañías que emplean a la gente más pobre no es extraña. Además, esas empresas ofrecen las peores condiciones de seguridad y un mal ambiente laboral. Según el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), desde 1954 hasta octubre del 2006, más de veintisiete mil patronos le adeudan 75.4 millones de dólares. De todo ese dinero, alrededor de 42.5 millones no se podrán recuperar. Según dicha información, durante más de cincuenta y dos años se han burlado de la institucionalidad sin que se haya hecho algo para castigarlos.

Semejante situación es un insulto para los que, puntualmente, cumplen con su obligación; es una mofa para todas las generaciones que perdieron lo que estos delincuentes les descontaban y una muestra más de la impunidad con la que actúan quienes se saben con alguna cuota de poder. Claro que todos estos maleantes tienen claro que no hay ley que les pueda obligar a pagar, porque la deuda la posee la "persona jurídica", no su representante; por eso, si enfrentan alguna traba por no estar solvente con el ISSS, simplemente crean otra empresa –persona jurídica– y continúan con los abusos.

En esa manada de abusadores y embaucadores hay de todo: compañías constructoras, entidades educativas, alcaldías, empresas de seguridad y maquilas. Estas últimas cometen otras arbitrariedades contra su personal, sin que por ello deban enfrentar el "peso de la ley". Ahí está el ejemplo de Hermosa Manufacturing, donde alrededor de seiscientas trabajadoras y trabajadores bajo la modalidad de subcontrato han tenido que enfrentar graves irregularidades y delitos viendo cómo sus demandas, ante las instituciones públicas, son engavetadas o simplemente ignoradas.

Está empresa no sólo se quedó con las cotizaciones ajenas; también con más de un año de salarios de sus obreros y obreras. Además, se supo que hacían trabajar a esas personas humanas más tiempo del estipulado en el Código de Trabajo; hubo jornadas laborales que llegaron a ser hasta de quince horas. Ante la insoportable situación que enfrentaban, un grupo se organizó y comenzó a presionar para recuperar el dinero que les correspondía; sin embargo, Joaquín Salvador Montalvo Machado –representante legal de la empresa– contó con la complicidad de las instituciones estatales y evadió su responsabilidad.

De igual forma, recurrió a tretas como la de adquirir su maquinaria a través del "leasing" o arrendamiento financiero; eso ha impedido que se le pueda embargar e indemnizar al personal, porque la banca es dueña de ese equipo y eso impidió que el personal cobrará lo adeudado. Asimismo, Montalvo utilizó de la figura de "suspensión del contrato de trabajo" para poder hacer y deshacer a sus anchas. De todas formas, eso es permitido por la legislación laboral actual siempre que el patrono demuestre que no cuenta con materia prima para producir; entonces, puede tomarse nueve meses sin responder por los salarios y demás prestaciones de sus empleados y empleadas. Encima, colocó en una "lista negra" a quienes se atrevieron a cuestionarlo y formaron un sindicato para hacer valer sus derechos; eso les ha impedido a las víctimas, encontrar trabajo en otra maquila.

Pero ese no es el único caso que se debe comentar. En el 2003 se fundó Just Garments, S.A. de C.V., bajo la promesa de que los derechos laborales serían respetados por proclamarse como una empresa "sindicalizada", de "control obrero". Desde su nombre, que sugiere una forma justa de producir indumentarias, se intentó promocionar a la "nueva" empresa como única en su género. *"Just Garments* –dice su publicidad mediática– *ofrece prendas hechas en un ambiente donde los trabajadores están organizados en un sindicato y están produciendo ropa 'limpia'. Nuestra experiencia en la industria, las garantías sobre calidad y nuestro compromiso a proveer* (sic) *condiciones de trabajo mejores a las otras fábricas implica que Just Garments es una empresa en donde todas las partes obtienen su beneficio y el reconocimiento de la importancia de su trabajo"*.

Sin embargo, el experimento fracasó y sólo un año después el "lobo" se quitó la "piel de oveja". Las trabajadoras –porque la mayoría eran mujeres– y algunos trabajadores comenzaron a denunciar a esta maquila por malos tratos, acoso sexual, despidos injustos, falta de pago de indemnización como lo manda el Código de Trabajo o pagos parciales de las mismas –lo cual no está permitido por la ley–, así como la obligación de trabajar horas extras no remuneradas. ¿Cuál es la diferencia entre Just Garments y Hermosa Manufacturig? En la práctica, ninguna. Just Garments, también se apropió sistemáticamente de los descuentos previsionales: Seguro Social y Fondos de Pensiones. Así, privaron al personal y a sus familias del derecho a recibir atención médica y la protección de una pensión en el futuro. Esto es un delito penado por las leyes salvadoreñas.

Y es que de nada sirven las buenas intenciones –como bien dice la gente, "de buenas intenciones está empedrado el camino al infierno"– si no se cumplen con las obligaciones adquiridas que el patrono, la cooperativa o quien dirija la empresa no debe ni puede trasladar a sus empleados y empleadas. Pero todo esto no sucedería si hubiera una institucionalidad fuerte, capaz de hacer temblar a estos criminales.

Ahora es frecuente ver y escuchar denuncias de personas humildes que acuden a los nosocomios del ISSS en busca de atención, quienes además de sobrellevar su padecimiento se enfrentan con la frustración de no poder recuperar su salud porque su patrono no trasladó el descuento de su salario a la institución. Tras corneada, apaleada la gente, que muchas veces se enferma por las condiciones en las que trabaja, no puede pagar un servicio privado de salud porque no recibe su salario completo. ¿Debe entonces esperar la muerte? Y el Estado, ¿dónde está? ¿Acaso no dice la Constitución que debe protegerla?

Durante estos dieciocho años de gobierno presidido por Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y quince de "paz", en los cuales se ha hablado de libertad de empresa y de mercado, no se ha querido ahondar en las consecuencias negativas para la población mayoritaria. Hacerlo es crucial para entender la necesidad de reforzar el sistema de protección laboral. Es urgente una reconversión del Ministerio de Trabajo, de tal forma que deje de ser una figura decorativa cuando se trata de proteger a las trabajadoras y los trabajadores, o ser un aliado incondicional de las empresas; sobre todo, las más grandes y poderosas. También es necesario revisar la legislación laboral, adecuarla a estándares internacionales de derechos humanos y orientarla para que defienda a la persona humana. Asimismo, es urgente que la Fiscalía General de la República y la Procuraduría General de la República sean protagonistas en la defensa de estos derechos. La primera, haciendo bien su trabajo para encarcelar a los que se adueñan del dinero de las y los empleados; y la segunda, siendo efectiva, protegiéndolos ante despidos injustificados.
Pero también es importante el cambio en la mentalidad de las trabajadoras y los trabajadores. Sus denuncias fortalecen al sistema de justicia; pero mucha gente de ésta, prefiere no "meterse en problemas". Así, condenan al prójimo a sufrir los mismos abusos; peor aún, los perpetúan de tal forma que seguramente sus hijos e hijas también los padecerán. Poco debería importar que haya quienes digan que los derechos económicos, sociales y culturales son "falsos derechos" o que llamar a la organización para defenderlos es "indoctrinar"; estas voces retrógradas no comprenden que el funcionamiento de la democracia plena se basa en una ciudadanía activa, porque seguro ni se han enterado que ésta proviene de las raíces latinas "demos", que significa pueblo y "cracia" que equivale a poder; es decir: poder del pueblo, que éste ejerce cuando se organiza y se hace sentir frente a cualquier otro poder.

Presentamos, a continuación, dos escritos del P. José María Tojeira, rector de la UCA, a propósito del manejo publicitario del trabajo de la Comisión de Seguridad Ciudadana y Paz Social, así como las críticas hechas a la misma por El Diario de Hoy.

La fabricación de las noticias

Los periodistas suelen insistir en que describen lo que pasa en la realidad. Pero si son sinceros, deberían reconocer que con relativa frecuencia fabrican la noticia. Recogen un dato y le añaden consideraciones personales, lo adornan con entrevistas de las que se recorta solamente lo que interesa, y le añaden unas gotas de exageración. En ese contexto quiero analizar una serie de noticias aparecidas en *El Diario de Hoy* y que giran en torno a las actividades de la Comisión de Seguridad Ciudadana y Paz Social.

Y comienzo por uno de los últimos titulares: "Nadie sabe quién hizo informe de Comisión" (Domingo 6 de Mayo, p. 10). En primer lugar, no se trata de un informe sino del borrador incompleto de un futuro informe. En segundo lugar, "nadie" es mucha gente. Hay miembros de la Comisión que no fueron entrevistados por *El Diario de Hoy* y que tal vez les hubieran dicho algo a los periodistas investigadores. En tercer lugar, podían haber pensado que aquellos a quienes preguntaron simplemente no les querían responder. Y en cuarto lugar, le vamos a dar la primicia informativa al *Co-latino* de ese interrogante tan apasionado del *Diario de Hoy*, igual que se lo hubiéramos dado a sus periodistas si hubieran preguntado: ese borrador fue trabajado y redactado por la Secretaría Técnica de la Comisión mencionada. Secretaría que está a cargo del PNUD, según aparece en la información que el Presidente de la República dio a los medios de comunicación en el momento de constitución de la Comisión.

En otras partes de la secuencia informativa, se dice que la Comisión "aprobó dividida" algunas recomendaciones. Eso es falso porque la Comisión ha optado por aprobar por consenso los contenidos de sus propuestas o simplemente no presentarlas. Decir que antes se reunían cada semana los miembros de la Comisión y ahora cada 15 días tampoco es exacto. Es cierto que el pleno ya no se reúne cada semana, pero las subcomisiones, en las que por razones prácticas se ha dividido el grupo de 14 miembros, se siguen reuniendo cada semana alterna. Total que muchos hemos continuado reuniéndonos cada semana.

Otra preocupación del *Diario de Hoy* es que el informe no tenga "una base objetiva y nacional, sino de consultores ajenos a la realidad salvadoreña". Al leer esto dan ganas de reír. Para saber si el borrador de informe es objetivo nada mejor que consultar los datos que en él aparecen. Y el hecho de que haya algunos extranjeros entre quienes colaboran con la secretaría técnica no los desautoriza automáticamente. Para empezar, si los periodistas investigadores hubieran hecho el más mínimo esfuerzo hubieran podido comprobar que la mayoría de los colaboradores técnicos del informe son salvadoreños. No es ningún secreto que FUSADES ha apoyado el esfuerzo técnico de la Comisión, así como especialistas del PNUD y, en un primer momento, un penalista de la UCA. Si en vez de consultar a supuestas "fuentes cercanas" a la Comisión, nos hubieran preguntado a los miembros de la Comisión, les hubiéramos ahorrado esta especulación.

Y para terminar con este tema algo sobre los extranjeros. *El Diario de Hoy* no debería preocuparse tanto por si hay extranjeros o no entre quienes colaboran con la Comisión. El propio *Diario de Hoy* ha recurrido con frecuencia a técnicos extranjeros para que les levante el nivel del periódico. Cómo no recordar a un periodista costarricense que mejoró enormemente la calidad técnica del mencionado matutino. O a un periodista español que al comenzar *Vértice* en *El Diario de Hoy* forzó a iniciar en El Salvador un tipo de periodismo investigador de mayor calidad del que había antes. Y mejor, por supuesto, del que se manifiesta ahora en esta noticia del mismo periódico. Estos excelentes periodistas llegaron a El Salvador sin "una base objetiva y nacional". Pero le hicieron un gran bien al periódico en particular y al periodismo nacional. De los técnicos extranjeros del PNUD, minoría en el grupo de apoyo, podemos decir al menos que tienen más conocimiento de El Salvador de lo que tenían esos buenos periodistas de *El Diario de Hoy* a los que nos hemos referido.

Y una última cuestión sobre esta serie de noticias fabricadas. Que una Comisión se tarde tres meses en redactar y aprobar un informe es bastante normal. Un poco más tardamos en redactarlo en otra comisión en la que participé. Y no fue noticia el asunto. El director de *El Diario de Hoy* debería recordar que él estuvo también en una Comisión que trabajaba el

tema de la educación y que tardaron su tiempo para no llegar ni siquiera a escribir un informe. Y nadie fabricó noticias al respecto.

Es lógico que a la noticia el periodista le añada su propia percepción. Es natural que quien dirige un periódico marque de alguna manera la línea editorial. Pero crear flujos de información excesivamente interesados y dirigidos a fines más políticos que informativos no es periodísticamente tan correcto. Y mucho menos fabricar noticias con base a borradores, como si éstos fueran productos terminados.

Por favor, más responsabilidad y menos ruido

Durante toda la semana pasada, *El Diario de Hoy* se ha dedicado a fabricar noticias sobre la Comisión de Seguridad Ciudadana y Paz Social. Un borrador elaborado por la Secretaría técnica de la Comisión ha sido el tema. Pero el asunto no queda ahí. El Director de la PNC, Rodrigo Ávila, con su estilo de adolescente inmaduro y arrebatado, se ha lanzado a defenderse de un borrador. Típico de algunos funcionarios de ARENA, no de la mayoría, que no resisten la más mínima crítica.

Y la verdad es que las críticas de la Comisión a la PNC son suaves. Pero Don Rodrigo Ávila no resiste el quedarse callado. Y empieza a hablar de que sólo él y su gente de la PNC saben dónde les aprieta el zapato. Como si el zapato de la violencia le apretara a él más que al resto de la población salvadoreña, que sufre día a día la ineficacia de la PNC, entre otras instituciones, para perseguir el delito.

Si juzgamos a Don Rodrigo Ávila por la eficiencia de la institución que dirige tendríamos que ponerle una muy mala calificación. En el tiempo que lleva dirigiendo la PNC se ha mostrado simplemente como un incapaz. Incapaz de frenar drásticamente los homicidios, el delito más grave que se comete en el país. Incapaz de mejorar la investigación. Incapaz de atender las quejas de la ciudadanía cuando algún miembro de la Policía comete una acción delictiva.

La PNC, bajo el mando de Rodrigo Ávila, sigue perdiendo el tiempo y trabajando de un modo descoordinado con la Fiscalía General de la República. Nuestros policías detienen con frecuencia a una gran cantidad de personas, casi rutinariamente cada fin de semana, para que el lunes la propia Fiscalía pida el sobreseimiento definitivo. Se pierde así el tiempo de policías, fiscales y jueces. Pero Don Rodrigo Ávila o no se entera o le da lo mismo. Y mientras la Fiscalía pide el sobreseimiento de personas detenidas por los agentes policiales sin una adecuada investigación, los homicidas gozan de impunidad. Porque estamos hablando de una impunidad en estos crímenes contra la vida que ronda el 95 por ciento. ¿Cómo quiere este señor director de la PNC que no haya críticas a su gestión?

Si fuera inteligente se quedaría callado. Porque cuando habla, y sobre todo cuando se dedica a defenderse, no hace más que chocar con la realidad. Esa realidad de impunidad e ineficacia que motivó la dimisión de Meneses y que puede motivar la suya cuando los medios de comunicación dejen de defenderle.

Para risa de quien le escucha, nuestro dicharachero Director de la PNC insiste en seguir controlando él mismo la Inspectoría general de la PNC. No ha hecho absolutamente nada para dotarla de medios, la deja fenecer en una casi absoluta ineficiencia, y además quiere seguir controlándola él. ¿Para qué? ¿Para que se advierta mejor la propia ineficacia y centralismo de Don Rodrigo Ávila?

Hace ya varios meses se capturó aquí, en esta casa de estudios, a un delincuente en flagrancia. El agente de la PNC que vino a recogerlo lo soltó en el trayecto que va desde la UCA hasta la subdelegación de Antiguo Cuscatlán. Ante la tranquilidad con que el Jefe de la Subdelegación se tomó el delito cometido por su subalterno, las autoridades de la UCA denunciaron el hecho ante Don Rodrigo Ávila. Y el Director de la PNC, en vez de proceder inmediatamente contra el policía delincuente, ordenó iniciar una lenta y tediosa investigación. Había datos de sobra para poner al agente delincuente a la orden de la Fiscalía. Pero el concepto del debido proceso de Don Rodrigo es iniciar un largo período de investigación, de varios meses. Y por cierto, una investigación que la realiza un propio compañero de labores del agente que cometió el delito. Investigador que come, duerme y trabaja con sus compañeros policías, que tiene la misma graduación, y que está investigando al mismo tiempo a quince compañeros más según las propias declaraciones del investigador. Pero a Don Rodrigo parece que no le quita el sueño la pésima organización interna de su institución a la hora de perseguir a los propios policías delincuentes.

Señor Director de la PNC, cuando le critiquen un poco, quédese mejor callado. Porque su ineficacia como Director de la Institución es notable. Y toda la ciudadanía lo sabe, así como los propios miembros de su Corporación. Tome nota, reflexione y actúe con seriedad en vez de reaccionar como un bichito adolescente.

RESUMEN EJECUTIVO

Informe de Progreso Educativo en El Salvador 2006 (II)

La buena noticia es que al comparar los resultados de la PAES aplicada en el año 2004 y en el 2005 se observa una mejoría en cuanto a los promedios globales, siendo más notoria en ciencias naturales y muy similar en estudios sociales.

No obstante, se mantiene el resultado más bajo en matemática y la mayoría de estudiantes se encuentran en los niveles básico e intermedio de logro de aprendizaje. Todavía tenemos muy pocos alumnos que se ubican en el nivel superior (tan solo 12 de cada 100 en 2005), lo cual nos pone en desventaja en formar a seres humanos preparados para las necesidades del mundo moderno. También 33 de cada 100 siguen clasificando en el nivel más básico. Esto presenta un desafío grande si se considera que el Ministerio de Educación ha puesto la meta de que tan solo 10% de los alumnos se ubiquen en este nivel de lenguaje y un 20% en matemática para el año 2021.

Hay que destacar que el MINED ha gestionado la participación del país en el Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés) en 2007, para medir las destrezas de nuestros alumnos de media en estas materias. También se ha comprometido la participación de El Salvador en el Segundo Estudio Internacional Comparativo, SERCE, coordinado por la UNESCO. Este estudio medirá los desempeños del alumnado en las áreas de matemática y lenguaje para 3° y 6° grados, y para el área de ciencias naturales en 6° grado. Ambos nos ofrecerían datos importantes sobre la calidad del aprendizaje en nuestro país comparado con otros países vecinos y competidores.

II. Hay avances en cobertura, pero persisten serios problemas para mejorar la eficiencia

La matriculación en educación primaria (primero y segundo ciclo de educación básica) ha crecido en los últimos años, y llega a más de 9 de cada 10 niños de edad correspondiente en ocho de los catorce departamentos del país. En general, el acceso a la educación en todos los niveles es equitativo en términos de género.

En parte estos éxitos al nivel primaria se deben a un esfuerzo nacional concentrado en llegar a las poblaciones rurales, tales como el desarrollo del programa EDUCO, compromisos internacionales del país orientados a reducir las brechas en los sectores rurales para la reducción de brechas, el esfuerzo comunicacional desde mediados de los noventa en el que se destacaba la importancia de la educación para el desarrollo personal y nacional, y el impulso en las zonas rurales de programas y acciones compensatorios para estimular a la población (programas nutricionales, de salud, entrega de útiles escolares, etc.)

2.Once grados de escolaridad para toda la población salvadoreña

El gobierno está consciente de la necesidad de elevar los años de escolaridad de su población, como se puede notar en una de las recomendaciones de la Comisión Presidencial:

"Necesitamos universalizar la educación durante un período de once años tras la parvularia, de tal manera que consigamos que todos los salvadoreños y todas las salvadoreñas terminemos este período con la capacidad de aprender continuamente.

Mejorar la productividad, la competitividad y el bienestar social de la nación requiere mejorar también la cantidad y calidad de la educación de las personas. Hoy en día, la mayoría de países que muestran altos índices de desarrollo humano ha invertido consistentemente en la formación sistemática de su población, con una aspiración que va más allá de lograr una educación básica de seis o nueve años y, por tanto, la mayoría de sus habitantes al menos educación media completa.

Se parte de que el desempeño de las personas requiere en el presente, y de que demandará en el futuro, la formación de competencias que solo se consolidan cuando se alarga el tiempo y se aumenta la profundidad de la educación general hasta cimentar la habilidad, ya no de almacenar información, sino, particularmente, de aprender a aprender a lo largo de la vida".

Desafortunadamente, en El Salvador solo el 40% de estudiantes permanece desde el primer grado hasta el último año de educación media. La buena noticia es que el país esta haciendo esfuerzos importantes para enfrentar este problema.

1. Programas del MINED para mejorar la educación en áreas rurales

EDUCO

El programa EDUCO ha sido la estrategia principal del gobierno para expandir el acceso en las zonas

rurales: en 1995 el programa tenía 3,554 secciones y en 2002 había 11,222. En 2003 eran unos 300 mil alumnos y alumnas los que participaban de EDUCO, casi la mitad de la matrícula reportada para las zonas rurales del país. La expansión del acceso en las zonas rurales se logró por el aumento en el número de secciones y maestros. En el período 2004-2005 se crearon 43 nuevas secciones de educación parvularia y 447 de educación básica, y se contrataron 298 docentes. Actualmente EDUCO cuenta con 2,133 centros educativos administrados por ACE, los cuales atendieron en 2005 una matrícula de 389,554 estudiantes y contrataron 7,660 docentes para cubrir igual número de secciones.

Escuela Saludable

Implementado por el MINED en el período 2004-2005, este programa benefició a más de 800 mil niños y niñas de educación parvularia y de primero y segundo ciclo de educación básica de áreas rurales y algunas urbano-marginales. Estos niños recibieron una ración diaria de alimentos y desarrollaron un componente educativo que contribuyó a mejorar las condiciones de educación, alimentación, salud, hábitos higiénicos, personales y ambientales. El gobierno invirtió 10 millones de dólares en el área de alimentación escolar en el período señalado.

PAEBA

El Programa de Educación Básica de Adultos (PAEBA) facilita la alfabetización y educación básica acelerada de jóvenes y adultos por medio de la organización y desarrollo de Círculos de Alfabetización en los cuales participan de 15 a 20 estudiantes. Los Círculos abarcan 1° y 2° grados (nivel 1), 3° y 4° grados (nivel 2), 5° y 6° grados (nivel 3). El programa desarrolla las áreas básicas de lenguaje y matemática, así como la integración de ciencias y estudios sociales. El programa atiende a los jóvenes y adultos analfabetas de los municipios de mayor pobreza en el país, por medio de universidades y organizaciones no gubernamentales que, por su experiencia en el tema, su presencia geográfica y su capacidad instalada aseguran una mayor y mejor cobertura y calidad en el servicio.

Sin embargo, al nivel pre-primario y secundario (tercer ciclo de educación básica y bachillerato) seguimos con importantes retrasos. Aunque la matrícula preescolar ha crecido en los últimos años, más de la mitad de nuestros niños y niñas no tiene acceso a este nivel. Esto es particularmente preocupante dado el papel fundamental de la educación parvularia para el desarrollo inicial de aspectos de socialización y aprendizaje, y como base sobre la cual se construyen las habilidades que favorecen la retención y permanencia de los niños y niñas en el sistema escolar.

Los datos muestran que sólo el 30% de los jóvenes en edad de asistir al bachillerato está matriculado en este nivel. Tres de cada diez personas de 13 a 18 años de edad—más de 267 mil jóvenes—no asisten a la escuela en cualquier nivel.

Debido en parte al déficit en el nivel de media, los niveles de escolaridad en el país son bajos. En El Salvador un tercio de la población entre 15 y 24 años cuenta con 6 años de estudio o menos y sólo alrededor del 15% de la población de 25 a 39 años ha aprobado 13 grados o más. Esta situación tiene una clara influencia en el desempeño económico del país cuando se considera que, en el contexto internacional, El Salvador se encuentra entre los países que presentan menores tasas de egresos de primaria.

Es importante reconocer que ninguno de los países que exige diez años de escolaridad como mínimo ha logrado universalizar esos años de escolaridad. El Salvador, que exige 9 años de estudios, dista mucho para lograr su universalización.

Además, en realidad, la educación básica es solo el primer paso, porque como ha mostrado la CEPAL, se requieren 12 años de estudios para contar con oportunidades dignas de acceso al mercado laboral.

3.Esfuerzos para ampliar la escolaridad de la población

En 2005 el MINED implementó, dentro del plan nacional de educación 2021, estrategias flexibles de educación básica y media con el fin de nivelar escolarmente a niños y jóvenes desfasados con su edad y el grado escolar que deberían cursar. Aquí hay que destacar especialmente el programa EDUCAME (Educación Media para Todos). Con este programa, el MINED busca ofrecer nuevas modalidades de entrega de los servicios educativos a la población joven que abandonó sus estudios y que, después de unos años, desea incorporarse al sistema educativo nacional para concluir los grados y niveles que dejaron inconclusos.

Los niveles educativos que se ofrecen son Tercer Ciclo de Educación Básica (7°, 8° y 9°) y Educación Media, específicamente el bachillerato general. El programa desarrolla tres modalidades: educación acelerada, educación semi-presencial y educación a distancia. La prioridad la constituye la población joven y adulta mayor de 15 años y menos de 35. Actualmente, diversas instituciones como universidades, iglesias, colegios y organizaciones no gubernamentales, acreditadas por el Ministerio

de Educación, son las responsables de atender las secciones de educación acelerada y semi-presencial en los municipios con mayores índices de sobre-edad y con tasas más bajas de cobertura en el tercer ciclo y el bachillerato.

Además de los niños y jóvenes que están fuera del sistema, hay quienes ingresan tardíamente, repiten grados o desertan de la escuela antes de completar su educación básica. La extra-edad ha crecido en casi todos los departamentos del país y está vinculada a factores socioeconómicos, a la valoración que los estudiantes y sus familias tienen de la educación, y a la calidad y pertinencia de la educación percibida, especialmente en el caso de la repetición. Por otro lado, se puede notar un círculo vicioso, debido a que un niño o niña que repite grado es más proclive a abandonar sus estudios, así como el que deserta a repetir más tarde en su vida.

La situación se pone más crítica en el primer ciclo de la educación básica, donde se concentran las más altas tasas de repitencia y deserción, particularmente en el primer grado. El problema se concentra en el área rural. Aquí, la tasa de deserción de educación básica es un poco más del triple de la reportada para el área urbana. También hay que destacar que la deserción en el segundo ciclo de educación básica se eleva al 10.5% en el área rural, lo cual se debe a las particularidades de dicha área y a las condiciones socioeconómicas y culturales de la población.

4.¿A qué se debe el abandono escolar prematuro?

Hay varias razones por lo cual los niños y los jóvenes no completan su educación, como lo explica un análisis reciente:

"El abandono escolar prematuro debe entenderse desde una perspectiva multidimensional e interactiva en las que las condiciones sociales, la actitud de la familia, la organización del sistema educativo, el funcionamiento de las escuelas, la práctica docente en el aula y la disposición del alumno para el aprendizaje ocupan un papel relevante. Cada uno de ellos no es un factor aislado, sino que está en estrecha relación con los demás. El caso de la disposición del alumno es un buen ejemplo de este modelo explicativo interactivo. Su falta de motivación o de interés no es simplemente responsabilidad de su historia individual, sino que es expresión también del contexto social, cultural y familiar en el que ha vivido así como del funcionamiento del sistema educativo, de la escuela a la que ha asistido y del trabajo de sus profesores".

Tanto la deserción como la repitencia afectan la tasa de supervivencia de los estudiantes de quinto, sexto y noveno grados; por ejemplo, en el área rural de cada 100 niños y niñas que se inscriben en el primer grado, únicamente el 39% logra una escolaridad de nueve grados, mientras que la mayoría se queda con una educación formal entre los 5 y 6 años de estudios. En el área urbana, la mayoría, el 77.4% de los estudiantes, continúa sus estudios hasta completar la educación básica. Estos datos demostrarían que la escuela salvadoreña es poco eficiente, pero lo es aún más en la zona rural.

La buena noticia es que las tasas de permanencia escolar han ido aumentando en los últimos años, y la de repitencia y deserción han ido disminuyendo en los últimos diez años.

Muchos de los problemas de la calidad de la educación, que reflejan en parte los datos señalados, tienen que ver con un proceso educativo que cuenta con deficiencias en elementos básicos del aprendizaje, tales como: una insuficiente formación de los docentes, baja remuneración lo que provoca rotación e incapacidad para dedicarse por completo a la tarea docente, falta de equipos directivos preparados y competentes en la gestión de los centros y unos desfasados modelos pedagógicos, tradicionalistas y de sometimiento en la relación profesor-alumno. Aunque estos factores negativos han sido enfrentados por las políticas educativas que ha ejecutado el Ministerio de Educación en los últimos cuatros años, todavía algunos de ellos persisten en la realidad educativa del país.

5.Fortaleciendo la calidad de la educación

"Redes Escolares Efectivas" es un programa que integra en un solo grupo una cantidad limitada de centros educativos que se encuentra en una misma zona geográfica, con el fin de ofrecer a niños y jóvenes la oportunidad de completar la educación básica bajo un mismo modelo pedagógico y con un sistema administrativo coordinado. Este programa fue lanzado el 2 de febrero de 2005 en el municipio de Torola, departamento de Morazán, y pretende mejorar la eficiencia en la provisión de servicios educativos en las zonas de mayor pobreza y rezago educativo.

"Aulas Alternativas" busca elevar la cobertura de segundo a sexto grado, en el área rural y urbano-marginal, disminuir los problemas de repitencia, sobre-edad, deserción y ausentismo escolar, y mejorar el proceso de aprendizaje mediante la utilización de material de apoyo curricular. En 2005, 980 centros escolares se encontraban aplicando la metodología.