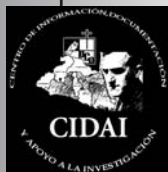


El Salvador



Proceso

informativo semanal

Año 25, No 1136

marzo 10, 2005

ISSN 0259-9864

"El problema radical es la lucha de la vida en contra de la muerte" Ignacio Ellacuría

Número monográfico ***El Plan Social del gobierno*** ***de Elías Antonio Saca***

Un plan ambicioso

El gobierno de Saca lanzó un plan ambicioso para reducir a la mitad la pobreza extrema. La intervención comienza con quince municipios y 20 mil familias, identificadas como imposibilitadas para adquirir la canasta básica. El próximo año se incorporarán otros dieciséis municipios con otras 20 mil familias. Luego, la cobertura se ampliará a 68 municipios. El plan se propone concentrar recursos y servicios de diversas instituciones públicas, en las zonas más pobres del país. El plan comprende asistencia económica directa a cambio de enviar a los menores a la escuela y colocarlos bajo control en el centro de salud de la localidad, apoyo a pequeños agricultores con microcrédito durante tres años, y establecimiento de escuelas y centros de salud con servicios básicos —infraestructura, electricidad, agua potable y saneamiento— o mejora de los existentes. A esto se agrega mejora de viviendas y caminos rurales. Las escuelas y los centros de salud deben estar equipados para atender la afluencia de los menores y sus madres. De esta forma, el gobierno se propone incidir directamente en la educación y la salud de la población infantil y en la de las madres, al mismo tiempo que les proporciona crédito para generar ingresos suficientes como para adquirir la canasta básica. El desarrollo del plan será seguido de cerca por el gobierno, a través de un censo y registro de los indicadores básicos.

Ya era hora de emprender una acción sistemática para reducir la extrema pobreza del país. El plan no es todo lo que habría que hacer, pero es un buen comienzo y un esfuerzo que amerita apoyo, en la medida en que sea serio y beneficie a las familias más desprotegidas del país. La mejora de los servicios básicos debiera extenderse pronto a las concentraciones de pobladores. El microcrédito no será suficiente, si no va acompañado de un buen plan de asistencia técnica. Queda, pues, mucho por hacer, pero es un buen comienzo. No hay que perder de vista que esta intervención masiva del gobierno en la sociedad es un reconocimiento del fracaso del mercado como principio regulador de la vida nacional.

No es, pues, válido rechazar el plan por la desconfianza que siempre despiertan esta clase de intervenciones gubernamentales. Hay razones de sobra para desconfiar; pero no es sano adoptar una postura intransigente sin antes poner a prueba las verdaderas intenciones del gobierno. Es cierto que el plan no cubre a toda la población pobre, ni tal vez a toda la que vive en extrema pobreza, pero no se puede desconocer que comienza con un buen número de familias. En parte, esto se debe a la falta de recursos financieros; pero no es mala idea concentrar los pocos recursos disponibles en aquellos sectores más necesitados y abandonados. Por otro lado, es práctico comenzar con un sector razonable antes de lanzar el plan a escala nacional. Es una experiencia nueva y, por lo tanto, la prudencia aconseja avanzar de forma gradual. El extremismo y el perfeccionismo son enemigos de lo posible. Con todo, al menos hay que darle el beneficio de la duda. Esto no significa desconocer la existencia de riesgos.

Un gobierno de ARENA no está preparado para gestionar la realidad nacional de forma coordinada. Cada ministerio o autónoma ha dispuesto, de manera independiente, de sus actividades y recursos. Coordinar los es-

fuerzos de las diversas dependencias gubernamentales para incidir en los municipios seleccionados será una tarea titánica, que requerirá de una enorme voluntad política y, en último caso, de presión y también de control. Si la dirección del plan no tiene poder para imponerse sobre las tendencias hacia la dispersión, el esfuerzo se difuminará, en una serie de acciones irrelevantes. Los altos funcionarios no sólo deberán cambiar su mentalidad, sino que, además, necesitan un buen baño de extrema pobreza. Desconocen qué es vivir en la miseria; tampoco están interesados en saberlo. Conviene, pues, exponerlos a la vida real de la mayoría para sensibilizarlos o, al menos, para crearles cierta conciencia de culpa.

El éxito del plan depende de la aceptación y colaboración de las comunidades beneficiadas y de sus líderes. Los gobiernos de ARENA han menospreciado la organización comunitaria y sus valores. Ahí donde no ha habido un impulso externo a la comunidad, ésta es inexistente. Los líderes locales suelen desconfiar de las intervenciones externas y más cuando éstas provienen de políticos o del gobierno. La gente no rechazará lo que le den, siempre lo agarra, llevada por la necesidad, pero no se comprometerá con el plan con facilidad. La experiencia le ha enseñado que estas intervenciones son más propagandísticas que reales y de largo plazo. Conviene, pues, que Casa Presidencial haga mucho menos énfasis en la propaganda y concentre sus esfuerzos en convencer a los liderazgos locales de las bondades de su oferta y más a los comunitarios y religiosos que a los políticos. La identificación y sobre todo la cooperación serán difíciles si el gobierno no piensa en términos del desarrollo local y de la descentralización de servicios y recursos. Una intervención concebida de forma puntual y de corto plazo no llegará muy lejos.

Aunque el plan pueda mejorar la situación socioeconómica de algunas familias en extrema pobreza, no deja de ser un paliativo para el devastador impacto de la política neoliberal de ARENA y la empresa privada. La idea no es ampliar los beneficios del modelo a estas familias, sino hacerles un poco más llevaderas sus consecuencias. Ninguna de las familias beneficiadas alcanzará su bienestar con este plan. A lo más, dejarán la extrema pobreza para entrar en la simple pobreza. Con todo, es un avance nada despreciable, sobre todo para quienes sobreviven, en esos extremos de miseria y abandono. Y es que el plan se propone mejorar los índices del desarrollo humano, no redistribuir el ingreso. Es una forma inteligente de hacer eficaz el gasto social y un reconocimiento del papel subsidiario del Estado, en contra de un mercado concebido como norma absoluta de la vida social.

La contradicción fundamental es evidente. El gobierno actual reconoce que ARENA no ha logrado avanzar en la erradicación de la pobreza. Según el presidente Sacca, por el poco crecimiento económico de más de una década, por la enorme desigualdad en la redistribución del ingreso y por el contraste entre la ciudad y el campo. Corregir el rumbo supone replantear el modelo económico y no sólo atender a las familias en extrema pobreza. No hay que confundirse. No cabe esperar más de lo que el plan puede dar de sí, ni tampoco menos. No aumentará el crecimiento económico, tampoco redistribuirá el ingreso, pero sí contribuirá a cerrar la brecha entre la vida urbana y la rural. Lo social sólo será tan importante como lo económico cuando haya redistribución del ingreso por la vía impositiva.

Un Plan Social de intervención estatal

La noticia merece subrayarse. Al fin, el Ejecutivo salvadoreño anuncia un plan de intervención para ayudar a las familias más pobres de los municipios más pobres de El Salvador. Es necesario recalcar la noticia porque entra en una lógica distinta a la que había caracterizado el discurso de la derecha hasta ahora. Hace muy poco se decía que había que fomentar, sin ninguna excepción, el *laissez faire et laissez passer*. Se sostenía que los problemas se resolverían gracias a la Mano Invisible del mercado y su carácter magnánimo para con todos los ciudadanos. Sólo de esta manera se iba a corregir el problema de la distribución de los recursos de la producción nacional. Esta fue la ideología que defendieron los tres presidentes anteriores —todos areneros de pura cepa—, quienes adoptaron y defendieron las tesis más extremistas del liberalismo económico.

Ahora, Antonio Saca, en una vuelta de tuerca llamativa, decide cambiar el rumbo. Sin llegar a asumir la evidente contradicción con la ortodoxia de su partido, el presidente declara que es tiempo de terminar con el discurso de la inevitabilidad del rebalse. A decir verdad, desde su discurso de toma de posesión, Saca había anunciado este cambio de visión respecto de cómo ayudar a los pobres. El 1º de junio de 2004, decía el mandatario: “la pobreza es una condición a la que ningún salvadoreño debe resignarse. Los que hemos recibido el encargo de conducir los destinos del país debemos combatirla de manera frontal (...). Las prioridades hace 15 años respondían a un entorno difícil del que ya hemos salido. El debate económico mundial ahora replantea una fórmula que priorice lo social sin abandonar la estabilidad económica y el crecimiento sostenible. Va quedando claro que la modernización económica no es sostenible sin el desarrollo humano. En países como el nuestro la necesidad del énfasis en lo social es más urgente. Voy a poner la agenda social en primer plano”.

El programa Red Solidaria del gobierno

prevé una especie de subsidio se subsistencia para unas veinte mil familias de las zonas rurales en los quince municipios más pobres del país. De esta manera, se “pretende reducir la extrema pobreza a la mitad, y dar cumplimiento a algunos de los objetivos del milenio, como mejorar a corto plazo los indicadores de desnutrición y salud en los niños y las madres”. En contraparte de los quince dólares que el gobierno entregará a las familias más pobres, éstas deben comprometerse a garantizar que sus hijos reciban control médico periódico, acudir a los centros de enseñanza. El presidente enfatizó que “en el momento en que los padres dejen de llevar a sus hijos a los centros educativos, perderán el derecho a la transferencia” gubernamental.

Visto así, el equipo gubernamental puede seguir repitiendo el estribillo que lo suyo es una relación de fidelidad amorosa con el pueblo salvadoreño. De alguna manera, con este plan social de intervención estatal en contra de la pobreza, Saca puede decir a sus detractores que ARENA no se dedica tan sólo a la represión, tal como se ha venido experimentando en estos últimos meses con las leyes contra las pandillas. Además, en el periodo electoral que se acerca, el nuevo plan puede aportar argumentos favorables al partido del presidente. En otras palabras, el Plan Social anunciado por el gobierno plantea una nueva visión de los problemas sociales por parte de la derecha y ofrece buenas oportunidades políticas para sus impulsores.

En buena medida, tiene mucha lógica el hecho de que ARENA haya emprendido esta operación de seducción ante los salvadoreños más desfavorecidos. Por un lado, son la principal baza electoral del partido oficial. Como se ha comprobado reiteradamente en los análisis de comportamiento electoral, los municipios más pobres son los lugares donde el partido de derecha se hace más fuerte. Más aún, en consonancia con numerosos estudios que se han hecho sobre el tema de la pobreza en El Salvador, los especia-

listas han sostenido que una de las vías para paliar los efectos de este flagelo pasa por un tipo de asistencia directa a las familias más vulnerables. En este sentido, el Plan Social de Saca tan sólo ha retomado —aunque muy parcialmente debido a los pocos recursos con que cuenta para ello— una de las recomendaciones más publicitadas sobre la manera de abordar la lucha en contra de la exclusión social.

Por otro lado, el no hacer frente, aunque fuera mínimamente, a la miseria que vive la gente en estos municipios, bien lo saben los estrategas del partido oficial, significaría no prestar atención a un problema que es, sin duda, una bomba de tiempo, cuyo estallido podría ser costoso para los intereses de la oligarquía financiera dominante. Durante las elecciones pasadas, los sectores afines a la derecha vivieron momentos de mucha angustia respecto de la posibilidad de que la izquierda se hiciese con el poder Ejecutivo. A esta alturas, la mayoría de dirigentes de ARENA asume que su continuidad en el poder depende más de las torpezas políticas de los dirigentes del FMLN que de sus propios méritos a la cabeza del país. En aquel momento, sin embargo, el mensaje que enviaban los sondeos de opinión era que los salvadoreños estaban dispuestos a castigar a ARENA por los desatinos cometidos durante su reinado de quince años.

Consecuentemente, el Plan Social anunciado significa un nuevo respiro para las aspiraciones de la derecha, que espera sacar beneficios de su iniciativa en las próximas elecciones legislativas y municipales. Viceversa, entraña más presión para los líderes del FMLN en su proceso de conquista de los electores salvadoreños. De alguna manera, el Plan Social de Saca supone un desafío para una oposición acostumbrada a hacer proselitismo basándose exclusivamente en la insensibilidad social de los responsables políticos de la derecha.

Por esta razón, no extraña que el principal líder de la izquierda haya criticado el plan gubernamental. Para Schafik Handal, según reportes de los medios, “este es un plan electorero para ganar los votos de estas familias, para ganar los votos de un mon-

tón de gente que crea que el gobierno está solucionando el problema de la pobreza” (sic). Con todo, si bien que la publicitada red solidaria de Saca tiene mucho de propaganda política, mal harían los dirigentes efemelenistas en descalificarla sin más. Los líderes de la izquierda servirían más a la causa de la población si hicieran propuestas concretas y creíbles —no necesariamente excluyentes de la iniciativa del gobierno— para mejorar la situación de los salvadoreños más necesitados.

En todo caso, quienes salen beneficiados por la ayuda gubernamental sabrán hacer sus evaluaciones a la hora de ponderar la seriedad del plan gubernamental. Por si quedaran algunas dudas, es bastante improbable que las veinte mil familias que Saca dice que atenderá con el plan —ARENA sueña con que tendrá a estas personas de su lado en las próximas elecciones y más algún efecto se espera sobre los demás—, tomarán en cuenta el análisis de los dirigentes de la izquierda a la hora de tomar su decisión electoral. En otras palabras, políticamente hablando, Saca lleva una ventaja bastante importante en esta materia respecto de sus principales opositores.

Por esta razón, la izquierda debería ser más creativa en su evaluación y crítica del Plan Social del gobierno. En primer lugar, sería un buen momento para reclamar la descentralización. Es decir, ahora que el gobierno se da cuenta que hay que apoyar a los más vulnerables, se le puede exigir que transfiera recursos substanciales a las alcaldías, para que atiendan de manera directa a la población más vulnerable. Por otro lado, más que fijarse en la supuesta distribución equitativa que anuncia el presidente —se dice que el plan atenderán por igual tanto a municipios gobernados por la derecha como los de la izquierda—, lo más importante es que las autoridades locales sean las que manejen los fondos. Este parece ser el camino más sensato si se quiere evitar crear otra burocracia paralela para atender a las poblaciones más vulnerables, evitar la corrupción o, simplemente, la manipulación política de los salvadoreños más pobres.

El Plan Social de Saca: consideraciones económicas

El gobierno de Elías Antonio Saca parece comenzar a mostrar iniciativas claras en cuanto a la política social necesaria para el país. La semana pasada se hizo público el plan anti-pobreza, con el cual se pretende atender en su primer año de funcionamiento a los quince municipios más pobres de todo el país, los cuales cuentan con un nivel bajo de escolaridad, elevada desnutrición, poco acceso al agua potable y además no pueden cubrir el costo de la canasta básica alimentaria (tortilla, arroz, carnes, grasas, huevos, leche fluida, frutas, frijoles y azúcar). Esta condición se define como pobreza extrema, es decir, familias que viven con menos de un dólar al día.

Antes que nada, vale la pena aclarar en qué consiste este nuevo proyecto. El plan anti-pobreza contempla cinco componentes básicos para solventar varias de las necesidades que no han sido atendidas y que son foco de enfermedades, analfabetismo y desnutrición. Estos componentes son: FOSALUD, Conéctate, Jóvenes, Red Solidaria y Microcrédito.

En cuanto al primer componente, con el que se buscará mejorar la atención en varias unidades de salud del país, sus fondos provendrán de un nuevo impuesto aplicado a bebidas alcohólicas, tabaco y municiones. La recaudación del FOSALUD se espera que llegue a los \$20 millones para el primer año, lo que equivale a un promedio de \$1.6 millones mensuales.

El segundo componente, llamado Conéctate, consiste en reacondicionar 90 mil computadoras e invertir \$20 millones en tecnología educativa. Para financiar este proyecto se solicitará préstamos del Ministerio de Educación, y otra parte por instituciones multilaterales.

El tercer proyecto denominado Jóvenes,

consiste en que el gobierno creará un plan nacional de juventud con miras al año 2015, desde el cual se abrirán espacios de participación y oportunidades de desarrollo. Para llevarlo a cabo, parte de su financiación será otorgada por el Presupuesto General de la Nación y otra parte por instituciones multilaterales que coordinarán su acción y cooperación a nivel nacional.

El cuarto componente, Red Solidaria, apunta a la política social enfocada en la atención sistemática y permanente de la pobreza bajo la dimensión territorial —medida por un mapa de la pobreza— y un desarrollo local integral. El componente gira en torno a tres ejes: red solidaria a la familia, red de servicios básicos y red de sostenibilidad a la familia. Asimismo, se concreta en tres fases: primera, cambiar las condiciones de vida de las familias más pobres en el área rural; segunda, ampliar el acceso a servicios básicos (energía, agua, salud); y, tercera, encontrar una forma de asegurar a esas familias un ingreso sostenible.

Según la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia, el financiamiento de este plan contará con fondos de las asignaciones de los ministerios involucrados, también con la cooperación internacional, así como con una partida del Presupuesto General de la Nación para atender a 100 mil familias con un costo de \$200 millones de dólares para un total de cuatro años. Para el primer año se han presupuestado \$6.1 millones, de los cuales \$2.5 millones serán destinados a las redes antes mencionadas, lo que equivale a \$60 dólares por familia, y los restantes \$3.6 millones se invertirán en la creación de 160 nuevas secciones escolares y otras necesidades estructurales. Esto se logrará dándoles a las madres de

familia más pobres una transferencia monetaria de entre \$15 y \$20, siempre y cuando sus hijos sean llevados a la escuela y los mantengan en control nutricional y de salud.

Con el propósito de que estas familias encuentren una forma de mejorar sus ingresos, el plan gubernamental plantea un quinto y último elemento, el cual consiste en el otorgamiento de créditos para la creación de microempresas, facilitando así 500 mil créditos al año, los cuales variarán entre 100 y 300 dólares, según las necesidades de cada familia. Se prevé que al final del periodo 2004-2009, se hayan entregado \$200 millones de créditos.

A pesar de la iniciativa del Gobierno de El Salvador, ya se vislumbran algunas limitaciones para el plan. En el esquema de FOSALUD, la recaudación no fue suficiente para enero de este año, es decir que, ésta fue más baja que la proyectada por el Gobierno. Por otro lado, el paquete de reformas fiscales, las cuales fueron implementadas a principios de este año, tampoco han dado los resultados esperados. Y a pesar que la recaudación tributaria superó en enero de este año la cifra recolectada en el año pasado en el mismo mes, aún se está 5 millones por debajo de la meta trazada. Es por eso que el gobierno debe evitar ser demasiado optimista en sus proyecciones, pues ante un proyecto de esa magnitud existirán siempre factores no controlables ajenos a él. No contar en el momento preciso con el capital suficiente para atender a cabalidad el plan anti-pobreza es una de las mayores limitantes de éste, que puede ocasionar el incumplimiento de los objetivos trazados.

“Oxigenando” el modelo económico

Una de las críticas más fuertes a los pasados gobiernos de ARENA fue el descuido de “lo social”. El presidente Saca busca evitar los errores de los mandatarios que

lo precedieron y ha decidido implementar el plan anti-pobreza con el fin de atender a las familias salvadoreñas en condición de extrema pobreza.

Las críticas a los gobiernos de ARENA se basaban en que las reformas económicas impulsadas desde el gobierno de Alfredo Cristiani y consolidadas en los períodos de Armando Calderón Sol y Francisco Flores Pérez habían sido de corte neoliberal y, dada su naturaleza, no habían ayudado a resolver los problemas sociales de la población. En otras palabras, la privatización de la Banca salvadoreña, la privatización de algunas empresas del Estado y el acelerado proceso de apertura comercial se conjugaban para generar una “terciarización” de la economía que únicamente beneficiaba a aquellos grupos que tenían fuertes inversiones en algunos de los sectores terciarizados.

La crítica es válida, ya que durante quince años de vigencia del modelo económico una buena parte de la población no ha accedido a mejores condiciones de vida tal como lo pregonaron Calderón Sol y Flores Pérez. Asimismo, sectores sociales que alguna vez tuvieron condiciones de vida “dignas” vieron empeorar su situación a medida que el modelo neoliberal se implantaba. En esta dirección, el plan de Saca está destinado al primer grupo de la población, mientras que para el segundo —las clases medias— no se formula aún un plan de bienestar social y económico.

Una de las ideas más importantes formulada por el presidente Saca en la presentación del nuevo plan de gobierno fue que “para combatir la pobreza y elevar el nivel de vida no tenemos que cambiar el modelo económico; tenemos que cambiar las circunstancias en que vive la gente”. En esta idea se evidencia que no se reconocen, al menos, dos cuestiones cruciales. Primeramente, que las condiciones materiales de vida dentro de las cuales se des-

envuelve una población se encuentran determinadas fuertemente por el modelo económico imperante en el país. De acá se desprende que, si bien es urgente tomar medidas que beneficien en el corto plazo a la población, es importante también apuntar a algunos cambios en la estructura económica del país.

En segunda instancia, y relacionado con el primero, es evidente que el actual gobierno no tiene para nada claro que es el mismo funcionamiento del modelo económico el que ha generado las condiciones de pobreza y marginalidad en la cual viven muchos salvadoreños. En ese sentido, el plan de ayuda del gobierno puede tener un fuerte impacto en las zonas donde se ha destinado su implementación, pero estos corren el riesgo de agotarse en el corto plazo.

Está claro que el plan se encuentra destinado a mejorar las condiciones de vida y potenciar las capacidades de las personas que se encuentran en extrema pobreza. Esto se traducirá en una política gubernamental efectiva siempre y cuando pueda delinearse en una visión de nación más amplia en la cual se consideren otros graves problemas que no afectan directamente a los más pobres del país. Específicamente, una de las principales flaquezas en el camino hacia el desarrollo económico y social de El Salvador es el estancamiento de algunos grupos pertenecientes a la otra clase media. Para una gran cantidad de profesionales, el país no ofrece atractivo alguno para vivir ni en estos momentos ni en los próximos años. Muchos de los que tienen esta percepción tienen prácticamente todas aquellas "condiciones de éxito" que el gobierno busca generar en las zonas más pobres del país: son licenciados o ingenieros, saben hablar inglés, conocen computación, poseen medianos y pequeños negocios. Pero, para ellos, eso sirve de poco si

no hay empleos suficientes o los que consiguen les frustran sus expectativas de una vida medianamente decente.

Las herramientas de trabajo

La implementación del plan anti-pobreza estará determinada por el éxito que tenga la reforma fiscal y el FOSALUD. Es decir, se encuentra anclada necesariamente a la gestión de la política fiscal del Estado salvadoreño. Dentro de esta gestión no se debe olvidar un elemento muy importante: las condiciones del endeudamiento interno y externo del Gobierno de El Salvador y las condiciones de acceso a empréstitos determinadas por el Banco Mundial en los próximos años.

Según el mandatario, no es necesario cambiar el modelo económico. Sin embargo, uno de los elementos más importantes del modelo económico en un país es su estructura tributaria. Ciertamente la reforma fiscal no ha hecho cambios sustanciales en la misma; más bien, ésta reforma tiende a reforzar la regresividad que históricamente la ha caracterizado, afectando las condiciones de vida de la mayoría de asalariados. En esta línea, ya se escuchan las voces que consideran que, tarde o temprano, será necesario cambiar la estructura tributaria del país en orden a lograr que quienes concentran la riqueza aporten lo que les corresponde para el desarrollo social de El Salvador. Esas voces reconocen que la reforma fiscal y el FOSALUD no son mecanismos lo suficientemente capaces para elevar la recaudación de los impuestos para llevar a cabo el efectivo cumplimiento del plan antipobreza. Quizás es algo irónico, pero el financiamiento del plan antipobreza mediante una reforma fiscal que profundiza una lógica tributaria regresiva volverá a generar, en última instancia, las condiciones de desigualdad ahora que se quieren superar.

La política social de “Lula” da Silva

En la actualidad, los problemas sociales son un elemento importante en la adopción de políticas estatales. Dado que el famoso “rebalse” que pronosticaban los partidarios del neoliberalismo jamás llegó, así como nunca llegó la socialización de la riqueza producto de las privatizaciones, la discusión sobre “lo social” se ha vuelto una preocupación de todos los gobiernos y organismos internacionales. Es así como gobiernos de clara inspiración neoliberal como el de Elías Antonio Saca hayan hecho, al menos en el discurso de “lo social” un elemento central en sus planes nacionales.

En las antípodas ideológicas del neoliberalismo, se encuentra el gobierno izquierdista del brasileño Luiz Inazio “Lula” da Silva. Se trata de una izquierda muy diferente a la del gobernante venezolano Hugo Chávez, esta última llena de matices muy proclives al populismo y a la confrontación abierta con la gran empresa privada, así como con los Estados Unidos.

En el caso venezolano, se han diseñado políticas sociales como la introducción de comedores comunitarios, programas alimenticios escolares y planes de atención a mujeres embarazadas. Estos planes han sido atacados duramente por la derecha, que los califica de simple asistencialismo, probablemente descontenta con decretos como el de reforma agraria y la estatización de empresas como la procesadora del petróleo. Será necesario un análisis desapasionado de estas políticas para sopesar adecuadamente lo hecho por el gobierno del presidente Chávez en el campo social.

En el caso de Lula da Silva, se ha operado una serie de medidas de carácter social, pero sin crear el clima de confrontación con la empresa privada y de acelerada polarización política que caracteriza a la experiencia venezolana. Por esa razón —por su cariz concertador—, da Silva ha sido criticado y alabado. En estas líneas se pre-

sentarán algunos de los elementos más importantes de la política social del gobierno brasileño, tratando de dilucidar sus alcances y limitaciones.

En primer lugar, destaca el principal problema que identificó el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) de Lula da Silva: el hambre. El hambre, que azota grandes áreas del tercer país más grande del continente americano, y el mayor en extensión territorial de América Latina. Una realidad muy dolorosa, sobre todo en un país que tiene un considerable ritmo de industrialización y que goza de muchas riquezas. Pero al lado de esas riquezas coexisten las villas miseria —las *favelas*—, en las grandes y prósperas urbes, así como también una amplia zona geográfica, de carácter rural, el Nordeste, sumido en la total pobreza.

“Hambre cero” se llamó al plan gubernamental que también sintetizaba una meta del gobierno brasileño. Éste también se convirtió, en los foros internacionales, en un campeón de los derechos de los desposeídos. La presencia brasileña en instancias económicas, sociales y políticas del mundo ha servido, precisamente, para poner el dedo en la llaga de las inequidades sociales.

Pero, como lo escribió el teólogo Frei Betto, el plan social de Lula tenía un alcance más largo: “el Hambre Cero no es una política pública que trata sólo de aplacar el hambre. Su objetivo es estructural: promover la inclusión social de millones de familias con una renta per capita inferior a los \$ 30 mensuales. En un país en que el 10% más rico de la población concentra en sus manos el 45.7% de la riqueza nacional, mientras el 50 % más pobre está obligado a dividir entre sí el 13.5 % de esa renta nacional (datos del IBGE), resulta evidente, primero, el tamaño de nuestra desigualdad social, y segundo, la urgencia y perti-

análisis regional

nencia del Hambre Cero como prioridad del gobierno Lula.”

La primera cosa que destaca a la hora de hacer un balance del plan Hambre Cero es la gran distancia entre las grandes metas ambicionadas por Lula y el alcance de lo que se ha logrado. Empero, el Plan Hambre Cero sigue siendo la iniciativa más popular del gobierno brasileño. Forma parte de otros planes de ayuda social, como el Fondo Familiar, que traslada a varias familias desposeídas sumas de dinero para su manutención. El tema del Fondo Familiar es interesante. Antes de su creación, lo que hacía el gobierno era dar vales de ayuda a las familias. Ahora condiciona la entrega de la ayuda a que los niños de los grupos familiares asistan a la escuela y que lleven a sus hijos a controles médicos regulares. De esta manera, se estaría fortaleciendo el nivel de escolarización y se estaría incentivando .

Ahora bien, el talón de Aquiles de esta estrategia ha sido, y sigue siendo, los mecanismos de control de la ayuda social. En muchas poblaciones, no hay control sobre la escolarización de los grupos familiares. En otros casos y en virtud de esta misma falta de control, se inscriben en los programas sociales personas que no tienen mayores necesidades materiales. Sería interesante calcular las pérdidas que se originan en las arcas estatales por esta falta de control. Da Silva no puede darse el lujo de permitir esta fuga de capitales.

Esto nos lleva a un segundo aspecto, frecuentemente criticado por los adversarios de las políticas sociales del Estado: la relación de las políticas de combate a la pobreza con el crecimiento de la economía. Según estas opiniones, las políticas sociales son demasiado onerosas para el Estado y sólo llevan a un estancamiento de la economía.

El primer año de gobierno de da Silva, la economía registró una contracción del 0.2%. Sin embargo, 2004 se cerró con datos alentadores, entre ellos, un crecimen-

to del 5.2%, el mejor durante diez años, según especialistas en el tema. Por lo tanto, esto pone en evidencia el simplismo de apreciaciones según las cuales el crecimiento económico está en relación inversa con relación a las políticas sociales.

Conclusiones

Las críticas a la política social del actual gobierno brasileño radican precisamente en que las promesas de campaña del actual presidente (“Vamos a crear las condiciones para que todos en nuestro país puedan comer decentemente tres veces al día”) se ven demasiado distantes en relación con la vida cotidiana. Ello le ha costado a da Silva la defección de algunos aliados importantes, como por ejemplo, el Movimiento de los Sin Tierra (MST), convertido ahora en un acérrimo opositor al gobierno del PT. El MST ha anunciado intensas luchas sociales para este año. No obstante, el realismo se impone. Es imposible que en un período sumamente corto —poco más de un año— se obtengan resultados espectaculares en un país donde las desigualdades sociales son tan radicales.

Sería esperar un milagro si se cree que es posible para cualquier gobierno revertir en unos cuantos meses lo que se ha construido a lo largo de varias décadas. A lo mejor, a da Silva le faltó cautela cuando hizo sus promesas de campaña, pero también a sus críticos —principalmente, antiguos aliados del PT— les hace falta realismo económico. Estos deben despertar del sueño inmediatista y analizar con mayor rigor la realidad brasileña. Falta, sin embargo, aumentar la cobertura de los programas sociales y fortalecer sus mecanismos de control.

Con todo y sus carencias, los programas sociales del PT están, poco a poco, incidiendo en las causas estructurales de la pobreza en el Brasil. No se puede avanzar todo lo rápido que se quisiera, pero es peor quedarse cruzado de brazos, a la espera de que se den las condiciones ideales, para los cambios impostergables.

Los centros penales en El Salvador

La situación de los centros penales salvadoreños durante los últimos años se ha caracterizado por el hacinamiento, la matonería, la desatención, la corrupción y el desorden, tanto administrativo como disciplinario. Las autoridades encargadas revertir semejante caos, en la práctica no han hecho mayor cosa para cumplir esa parte de su misión. Es ahí, en ese cruel "submundo" o "inframundo", donde miles de reos guardan prisión preventiva o cumplen sus condenas pese a que se debería estar desarrollando un proceso de rehabilitación y reinserción social, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 27 constitucional.

Tanto la pluralidad de problemas como la falta de voluntad política real para solucionarlos, han producido consecuencias lamentables entre las cuales destacan las riñas colectivas mortales, el auge del crimen organizado, el tráfico de drogas, los amotinamientos y las acciones de protesta por parte de la población interna, como las huelgas de hambre o el coserse la boca.

Recientemente, Astor Escalante fue nombrado Director General de Centros Penales. Éste ha manifestado públicamente su intención de cambiar la situación negativa en las cárceles. No obstante, a pesar del poco tiempo que lleva en el cargo ya enfrentó y enfrenta las primeras crisis; la mayoría de éstas son producto del legado que recibió, pero otras son de su exclusiva responsabilidad como resultado de acciones por él implementadas.

Una de las primeras medidas que impulsó a principios del año en curso: no les revalidó sus contratos de trabajo a cinco directores de centros penitenciarios, por considerar que debía evaluar su desempeño antes de darles el aval para que continuaran en sus funciones. Tampoco ratificó los contratos de otras setenta personas que laboraban en los penales; entre ellas, cincuenta y seis guardias de seguridad.

Es cierto que toda institución que pretenda ser eficiente debe contar con un programa de capacitación permanente, un escalafón y una política continua de depuración del personal. Sin embargo, el problema se da cuando este tipo de movimientos se hacen de manera apresurada, sin mayor análisis y con una cuestionada "base" legal. En el caso de las personas a las que no se renovó su contrato, lo que no quedó claro fue el fundamento para adoptar tales decisiones; en cuanto al adiestramiento y el saneamiento del personal penitenciario no se sabe nada. Reglas claras y sanciones drásticas para los que no cumplen a cabalidad sus funciones, incluso penales, podrían dar mayor credibilidad a este tipo de procesos.

Otras medidas impulsadas por el Director de Centros Penales tienen que ver con aspectos vinculados a la seguridad. Entre ellas destacan la utilización de detectores de metales y máquinas de "rayos x" en las penitenciarías para descubrir armas en los recintos, construir "camas" de concreto y dotarlas de colchón para evitar que se fabriquen armas artesanales o "hechizas" utilizando material de los catres de metal, e instalar cámaras de televisión de circuito cerrado.

Pero para llevar a cabo tales disposiciones, se deben tomar en cuenta aspectos que no vulneren los derechos humanos. Así, ni las personas en prisión ni quienes las visitan pueden ser víctimas de malos tratos al momento de utilizar detectores de metales, por ejemplo; además, se debe escuchar la opinión de personal técnico y profesional idóneo para garantizar que las camas y colchones no dañen la salud ni perturben el sueño de los internos; también es preciso evitar la utilización de cámaras en lugares que vulneren el derecho a la intimidad o el pudor de los detenidos.

No se trata, pues, de abordar el problema de la seguridad en los centros penales

de manera atropellada, represiva y generalizada. Se trata, más bien, de usar la inteligencia y la imaginación para aplicar mejor las medidas pertinentes, en armonía con la Constitución y los tratados internacionales en lo relativo al respeto de la dignidad de reclusos y visitantes.

Quizás la medida más polémica impulsada por Escalante sea la restricción de horarios para las visitas de familiares y amigos. Reducir el tiempo de duración de éstas a sólo dos horas por semana es bastante excesivo, ilógico e innecesario. Se debe considerar que el contacto permanente de los detenidos con sus seres queridos y amigos forma parte esencial de su rehabilitación. Además, es importante valorar que muchas personas recorren grandes distancias y gastan los pocos recursos económicos que consiguen, en su afán por visitar a sus parientes detenidos.

El Estado debe garantizar en este tipo de situaciones los derechos de terceras personas; es decir, de los familiares de los internos y especialmente de sus hijas e hijos. Por tanto, las limitaciones a los derechos de la población reclusa deben ser consideradas no sólo en razón de la seguridad interna de los penales, sino también de los grupos familiares que no pueden verse afectados por más medidas restrictivas que aquellas estrictamente necesarias para evitar fugas de las prisiones y salvaguardar en lo esencial el orden interno en las mismas. La reducción radical del tiempo de las visitas debe, entonces, corregirse de inmediato.

Por otra parte, el traslado de algunos reos de un centro penal a otro ha generado disputas entre la Dirección de Centros Penales y el sector de jueces de vigilancia penitenciaria. Astor Escalante argumentó que dichos movimientos respondían a un estado de emergencia, originado por información recibida que indicaba la planificación en las cárceles de asesinatos y una pretendida fuga de líderes pandilleros.

La Jueza de Vigilancia Penitenciaria de Santa Tecla desmintió al funcionario. Ella sostiene que no hubo emergencia alguna y

ordenó el retorno de los reclusos a los centros penales de donde los sacaron. Las autoridades de Gobernación, policiales y penitenciarias rechazan categóricamente dicho fallo judicial y han hecho lo posible por revertirlo. Ojalá no se atrevan a hacer algo indebido, pues una orden judicial no puede ser desobedecida por el resto de la administración pública.

La Dirección de Centros Penales no ha sabido o no ha podido fundamentar y justificar los traslados; tampoco ha tenido la capacidad para manejar estas dificultades con los jueces de vigilancia penitenciaria, que se sienten excluidos de las decisiones tomadas y perciben mucha carga represiva en las medidas impulsadas. El artículo 91 de la Ley de Penitenciaria regula el procedimiento para el traslado de reclusos de una a otra prisión. La referida disposición establece que debe notificarse con anticipación al familiar o conocido que conste en el expediente del interno; asimismo establece que es el Juez de Vigilancia y Ejecución de la Pena quien tiene la potestad de autorizarlo, previo dictamen favorable del Consejo Criminológico Regional. Lo anterior sólo puede obviarse en un estado de emergencia que en esta coyuntura, según la referida funcionaria judicial, no existió.

Si bien es cierto que en los centros penales se planea la comisión de delitos, eso no significa que dicha actividad deba ser investigada y reprimida con medidas precipitadas que no abonan a superar este problema tan serio. Las decisiones y acciones adoptadas deben surgir de estudios concienzudos por parte de especialistas en lo jurídico, psicológico y sociológico. Determinaciones incorrectas pueden dar pie a situaciones de mucha mayor gravedad. No se debe perder de vista que el gran objetivo es cumplir lo estipulado en el artículo 27, inciso final, de la Constitución: "El Estado organizará los centros penitenciarios con el objeto de corregir a los delincuentes, educarlos y formar hábitos de trabajo, procurando su readaptación y la prevención de los delitos".

A continuación, presentamos una versión traducida de las primeras líneas del *Reporte sobre derechos humanos en El Salvador*, durante el año 2004, elaborado por el Departamento de Estado de los EEUU. El documento fue presentado el pasado 28 de febrero de 2005.

Informe sobre derechos humanos en El Salvador, del Departamento de Estado de EEUU

El Salvador es una democracia constitucional y pluripartidista, que posee una legislación unicameral, un poder judicial independiente y un poder ejecutivo encabezado por su presidente. En marzo, los votantes eligieron como presidente a Elías Antonio Saca, de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), para un período de cinco años. Los observadores electorales internacionales informaron que, en términos generales, la elección presidencial se desarrolló de manera libre y justa, sin casos de violencia, ni irregularidades notables. El poder judicial es independiente, según la Constitución. Sin embargo, muchos jueces todavía son susceptibles a las influencias políticas y externas.

La Policía Nacional Civil (PNC) mantiene la seguridad pública; el Ministerio de Defensa es el encargado de la seguridad nacional. Los militares apoyan a algunas patrullas de la PNC en áreas rurales y también respaldan a entidades encargadas de hacer cumplir la ley en actividades puntuales, tales como el nuevo programa antipandillas, los esfuerzos para luchar contra el narcotráfico, y los planes de reinserción de los jóvenes convictos. Una ley que se aprobó en julio creó una Policía Rural con el fin de coordinar y evaluar estrategias y planes para las áreas rurales del país. Las autoridades civiles mantuvieron un control efectivo de las fuerzas de segu-

ridad. Algunos miembros de la Policía cometieron abusos en contra de los derechos humanos.

El país tiene una economía basada en el mercado, que se enfoca en los servicios y la manufactura ligera, al tiempo que está abriendo sus mercados. La población del país asciende a los 6.9 millones de personas. Las remesas del exterior constituyen la mayor fuente individual de ingresos del exterior equivaliendo, aproximadamente, al 15% del Producto Interno Bruto (PIB). Estas remesas continúan aumentando su valor. La agricultura sigue siendo la mayor fuente de empleo. El café y el azúcar son los principales cultivos de exportación. La tasa del crecimiento económico real cambió muy poco durante el año y se calculó que alcanzó el 1.8%, con una inflación que ascendió al 5.4%. Según las estadísticas de la Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía, durante 2003, un aproximado del 36.1% de la población vivía por debajo del límite de la pobreza, en comparación con el 38.8% que se registró durante 2002.

En general, el gobierno ha respetado los derechos humanos de sus ciudadanos. Sin embargo, hubo problemas significativos en ciertas áreas. No hubo asesinatos con móviles políticos durante el año, empero los juzgados atendieron 2,003 casos de homicidio. Algunos agentes de policía hicieron

un uso excesivo de la fuerza y maltrataron a los detenidos. En algunas ocasiones, la policía practicó arrestos arbitrarios y detuvo a algunas personas sin causa justificada. Las condiciones de vida de las prisiones siguieron siendo pobres y la sobrepoblación de reclusos siguió siendo un problema constante. Durante el año, el gobierno llevó a cabo medidas a fin de mejorar las condiciones de los penales.

También siguieron siendo un problema los casos de reos sin condena. El poder judicial siguió siendo, por lo general, ineficiente y vulnerable a la corrupción, aunque la Corte Suprema de Justicia y la Fiscalía General de la República (FGR) tomaron algunas medidas durante el año para enfrentar tanto la ineficiencia como la corrupción. La impunidad para los ricos y poderosos siguió siendo un problema, tal como lo fueron la violencia y la discriminación contra las mujeres.

El abuso contra los niños, el trabajo infantil, la prostitución infantil forzada y el tráfico de mujeres y niños siguieron siendo problemáticos, así como la discriminación en contra de las personas discapacitadas. El gobierno tomó medidas para proteger adecuadamente los derechos laborales.

Respeto a la integridad de las personas, incluyendo la libertad de la privación de vida arbitraria o ilegal

No hubo asesinatos con móvil político durante el año en el que estuvieran involucrados el gobierno o sus agentes. Empero, las fuerzas de seguridad asesinaron a veintinueve personas. Al final del año, las autoridades dilucidaban si los agentes policiales habían actuado criminalmente o en el cumplimiento de su deber.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) recibieron una denuncia por asesinatos ilegales cometidos por la policía durante el año.

En el mes de junio, en San José Villanueva, los agentes Neftalí Osmín Soriano y Santos Claudio asesinaron a tiros a Car-

los Alfredo Paniagua durante una riña con quince personas. Según los testigos, los agentes le dispararon a Martínez tres veces mientras éste los agredía. La audiencia inicial tuvo lugar en octubre. En diciembre, un juez desestimó los cargos en contra de los agentes policiales.

El 5 de noviembre, un grupo de pistoleros asesinó al líder sindical José Gilberto Soto en Usulután. Se acusó del asesinato a seis personas, incluyendo a la suegra de Soto.

No hubo información disponible de fuentes documentales sobre el juicio de un grupo de personas acusadas de matar a tiros a Darwin López durante 2002.

También durante el mes de octubre, la FGR no reportó avance alguno —ni tampoco se esperaban mayores avances— en las investigaciones del asesinato de Nelson Alfonso Amaya Argueta, presidente de la Federación Nacional de Desmovilizados de la Fuerza Armada, perpetrado durante 2002.

El 27 de agosto, la Cámara de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia ratificó la decisión de una corte penal de menor rango, en el sentido de que la paliza y la muerte del cadete Erick Mauricio Peña Carmona constituyó un asesinato en primer grado. Los cadetes de la escuela de vuelo de la Fuerza Aérea, Carlos Mauricio Melara y César Humberto Dorat fueron sentenciados a diez años de prisión y a pagar una multa de \$5,714. Según el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana (IDHUCA), esta fue la primera vez en la cual una corte dictaminó la responsabilidad de las fuerzas armadas por la muerte de Peña Carmona. En septiembre, el IDHUCA presentó el caso ante la Cámara de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia, y en el mes de noviembre presentaron el mismo caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En septiembre, la Iglesia Católica hizo un llamado al gobierno para que reabriera las investigaciones del asesinato del Arzobispo Óscar Romero, perpetrado en 1980.

Algunos travestis fueron amenazados y asesinados durante el año.

Desapariciones

No se informó durante el año acerca de desapariciones con motivaciones políticas, o de la participación policial en secuestros durante el año.

La mayoría de las desapariciones se debían al cobro de rescate. Según las estadísticas policiales, ocho personas fueron secuestradas durante el año, la misma cantidad que se registró durante 2003.

Desde su fundación, la Asociación Pro Búsqueda de Niños y Niñas Desaparecidos durante el Conflicto (Pro Búsqueda), ha investigado 250 casos, de un total de 712, y ha organizado 156 reuniones de reunificación familiar entre niños que desaparecieron durante el conflicto armado y sus familiares biológicos. Los niños fueron localizados en El Salvador, los Estados Unidos, Francia e Italia. En agosto, Pro Búsqueda se reunió con la Comisión de Familia de la Asamblea Legislativa para gestionar el apoyo a la creación de una comisión nacional para investigar los casos de niños desaparecidos durante la guerra de 1980-1992. En mayo, la Comisión de Naciones Unidas para los derechos de los niños exhortó al gobierno a que creara una comisión nacional para este fin.

El 5 de octubre, el presidente aprobó un decreto ejecutivo para crear, durante un período de cuatro años, el Comité Interinstitucional para la búsqueda de niños y niñas desaparecidos durante el conflicto.

Tortura y otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes

La Constitución prohíbe las prácticas arriba mencionadas. Durante el año, la PDDH recibió una denuncia de tortura en la que se involucraba a agentes policiales. También hubo denuncias en las que se imputaba a gentes de la PNC de hacer uso

excesivo de la fuerza o de maltratos a los detenidos.

Durante el año, el Inspector General de la PNC recibió un total de 152 denuncias de negligencia policial, 165 por crímenes supuestamente cometidos por agentes de policía, 721 denuncias sobre procedimientos policiales inadecuados y 116 denuncias por violación a la libertad de tránsito.

A lo largo del año, la PDDH resolvió un total de 104 denuncias contra la Policía, por todas las categorías de violación a los derechos humanos. Declaró culpables a agentes de la Policía en noventa y un casos y decretó la exención de cargos en otros nueve casos. En uno de los casos, se realizó una conciliación. La PDDH emitió recomendaciones en tres casos. De todas las denuncias resueltas, quince de un total de 33 se debieron a violaciones perpetradas por la PNC al derecho de integridad personal. Durante el año, la Inspectoría General recibió 548 solicitudes para investigar casos de supuestas violaciones a la integridad personal. La educación en derechos humanos es un componente elemental de la formación básica de los agentes policiales.

En el mes de julio, un grupo de vendedores callejeros del centro de San Salvador protagonizaron disturbios como respuesta a un decreto municipal en el que se limitaba el espacio de sus puestos. Los vendedores atacaron a efectivos del Cuerpo de Agentes Metropolitanos (CAM), quienes respondieron a la agresión con balas de goma. Según la FGR, los agentes del CAM amenazaron a miembros de la Cruz Roja. FESPAD, una ONG, criticó el papel de la policía municipal y declaró que el CAM se excedió en el uso de la fuerza para controlar los disturbios. Un trabajador que pasaba por el lugar de los incidentes, Melvin Guadalupe, fue herido con una bala perdida, cuya procedencia se seguía investigando al finalizar el año.

El semanario *Proceso* selecciona los hechos, tanto nacionales como extranjeros, más significativos para la realidad salvadoreña, a fin de analizar las coyunturas del país y apuntar posibles direcciones para su interpretación. *Proceso* es una publicación del Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI) de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA).

SUSCRIPCION ANUAL

Correo electrónico	\$ 50.00
El Salvador	
personal	\$ 15.00
correo	\$ 20.00
Centro América y Panamá	\$ 35.00
Norte y Sur América	\$ 65.00
Europa y otras regiones	\$ 85.00

Las suscripciones pueden realizarse en El Salvador, en la Oficina de Distribución de la UCA, o por correo. Los cheques deben emitirse a nombre de la Universidad Centroamericana y dirigirse al Centro de Distribución UCA. Apdo. Postal (01) 575, San Salvador, El Salvador, C.A. Para mayor información sobre *Proceso* marque (503) 210-6671 o escribanos a cidai@cidai.uca.edu.sv