

EL SALVADOR: UN AÑO POLÍTICO Y SOCIAL CONVULSO

El Salvador: A Year of Social and Political Convulsion

ROODY RÉSERVE

Departamento de Sociología y Ciencia Política, Universidad Centroamericana (UCA)

RESUMEN

Este artículo analiza los acontecimientos políticos de El Salvador entre 2015 y 2014, cuando se celebraron dos elecciones –presidenciales y legislativas– donde el FMLN volvió a ganar el Ejecutivo, esta vez con un candidato de sus filas, Salvador Sánchez Cerén. En el plano legislativo, a pesar del triunfo de ARENA, el bloque FMLN-GANA retuvo un número significativo de diputados que le permitieron mantener el control de la Asamblea Legislativa. La consolidación del FMLN como partido de gobierno en el ejecutivo, la división interna del partido ARENA y su debilidad política han contribuido a consolidar el rol de la Corte Suprema en la vida política del país.

Palabras claves: Elecciones, Corte Suprema de Justicia, violencia, corrupción.

ABSTRACT

This article analyses political events that took place in El Salvador between 2014 and 2015, when two electoral contests have been held and the FMLN won its second's presidential contest after the nomination of one of its historical leader, Salvador Sánchez Cerén. At the legislative level, despite the victory of ARENA, the bloc formed by GANA and FMLN managed to control enough seats to dominate the Chamber. In the context of consolidation of the FMLN as a governmental party and the fractionalization of the right wing opposition, the Supreme Court has thus become the principal opponent of the government.

Key words: Elections, Supreme Court of Justice, violence, corruption.

I. INTRODUCCIÓN

En las líneas que siguen se analiza la coyuntura política, social, económica e institucional de El Salvador entre 2014 y 2015. No se puede entender plenamente la situación política nacional de 2015 si no se toman en cuenta los eventos de 2014, que inauguraron el ciclo político que culminó en las elecciones legislativas de 2015. Como argumento general se destaca el rol central que ha tomado la Corte Suprema de Justicia, especialmente la Sala de lo Constitucional, frente a unos actores políticos cuyas acciones no han respondido al deseo de cambio manifestado por los ciudadanos en las elecciones de 2009 (Réserve, 2009).

El acceso del FMLN al poder ejecutivo en 2009 y su segundo triunfo en 2014 desencadenaron una dinámica política nueva en El Salvador, marcada por la pérdida de relevancia política de la derecha tradicional en la Asamblea Legislativa. La segunda sección de este artículo desmenuza el impacto institucional que ha tenido este cambio en la política. La tercera sección repasa los principales hitos sociales que ha enfrentado el país entre 2014 y 2015. Se destaca la violencia generalizada que ha convertido a El Salvador en el país más violento del mundo, los desplazamientos forzados y el descontrol institucional con la rebelión en ciernes de las fuerzas de seguridad. La cuarta sección se enfoca en la situación económica del país, destacando el buen comportamiento de los principales indicadores económicos. Al mismo tiempo, sin embargo, también llama la atención los problemas fiscales que enfrenta el país, especialmente en el tema de las pensiones que el gobierno promete enfrentar en 2016. La quinta sección propone unas consideraciones finales acerca del rumbo político y social del país.

II. COYUNTURA POLÍTICA

Los dos eventos electorales de 2014 y 2015 marcaron el ritmo de la vida política y social nacional en el período. Cinco años después de las elecciones de 2009, que llevaron a la Presidencia de la República al primer presidente de un partido de izquierda en el país, estos dos eventos electorales servirían para contestar al menos dos preguntas fundamentales que los observadores nacionales se seguían haciendo desde la llegada al poder de la izquierda: 1) ¿Hasta qué punto el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) iba a mantener la coalición de clase media urbana que le llevó al poder en 2009? y 2) ¿En qué medida las divisiones internas en Alianza República Nacionalista (ARENA) iban a afectar su habilidad para competir en el proceso electoral?

Las transformaciones del FMLN: de partido de oposición a partido de gobierno

Para ganar sus primeras elecciones presidenciales en 2009, luego de 20 años de gobierno de ARENA, el FMLN combinó dos recursos importantes. Por un lado planteó una campaña basada en el deseo de cambio manifestado por los salvadoreños (IUDOP, 2009; Réserve, 2009; *The Economist*, 2009a). Por otro lado escogió un candidato presidencial desprovisto de vínculo orgánico con el partido, para disipar los temores de quienes sostenían que el pasado guerrillero de sus dirigentes podrían significar un obstáculo para materializar el

cambio anhelado (Malkin, 2009; *The Economist*, 2009b). La combinación de una estrategia partidaria que se movió al centro del espectro político, con la postulación de un candidato desvinculado de la guerra civil que azotara al país en la década de 1980, en un contexto de descontento generalizado con 20 años de gobierno de la derecha, aseguró el triunfo del FMLN en 2009 (Colburn, 2009).

Sin embargo, a lo largo de los cinco años de su primer gobierno, el partido de izquierda se las arregló para perder el apoyo de un buen número de los sectores urbanos e intelectuales de izquierda que apoyaron decididamente su llegada al ejecutivo en 2009. La razón principal se debió al viraje pragmático que tomó el gobierno del cambio.¹ Primero, las estructuras del partido intentaron resistirse al movimiento de desideologización que emprendió el presidente Funes (FUSADES, 2010, 2011). Se registraron varios episodios de desencuentros y críticas públicas de miembros del FMLN al Presidente. Incluso, en un intento por marcar sus diferencias con Funes, el FMLN se encargó de promover decisiones legislativas que sus legisladores sabían que no contaban con el aval del Ejecutivo (FUSADES, 2012; Ribera, 2010).

Pero a partir de 2012, luego de la derrota en las elecciones legislativas y municipales de ese año, Funes y el FMLN emprendieron el camino de la reconciliación (FUSADES, 2012). La mayor cercanía entre el partido de izquierda y su Presidente llevó también a un alejamiento de la primera de sus bases más urbanas y de muchas organizaciones sociales que simpatizaban con sus posturas cuando el partido estaba en la oposición. La ruptura con estas organizaciones se consumó de forma total cuando se intentó desde la Asamblea Legislativa, en una alianza de la derecha apoyada por Funes –que primero fue rechazada por el FMLN, pero luego asumida por este partido para no desairar a su Presidente– de obligar a que las decisiones de la Sala de lo Constitucional fueran tomadas de manera unánime (Réserve, 2012). Las protestas iniciaron en las redes sociales y fueron secundadas por varias organizaciones de la sociedad civil. Llevaron a la Asamblea Legislativa a abandonar el decreto mordaza.

A partir de ese momento empezó a cristalizarse un movimiento de activistas de izquierda, decepcionados por la gestión del FMLN, cuyo epítome fue el movimiento por el voto nulo en las elecciones presidenciales de 2014 (Martínez, 2014^a; 2014b²). Estos activistas reprochaban al primer gobierno del FMLN el haber abandonado los sueños de una izquierda transformadora, a favor de una alianza con un sector de la derecha³ reacia a cualquier cuestionamiento de las estructuras económicas del país. El argumento fue que esta alianza podía ayudar a aprobar algunas leyes pero no iba a permitir replantear radicalmente las reglas del juego (Rivera, 2010; Martínez, 2014a).

¹ Ver Rivera (2010) para una primera manifestación de sectores de izquierdas acerca de la decisión de Funes de moverse en el pragmatismo político, en desmedro de los valores de la izquierda.

² Ver también Ribera (2014) para una opinión desde la izquierda contraria al movimiento del voto nulo.

³ El FMLN se ha aliado con los partidos Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA) y el partido de Conciliación Nacional (PCN), ambos de derecha para conformar una bancada mayoritaria en la Asamblea Legislativa. Ver Zamora (1998) y Artiga (2014) para una idea respecto de la ideología y origen de estos dos partidos.

Las elecciones presidenciales de 2014 representaban el primer test de los límites de la estrategia pragmática del FMLN. A partir de allí se sabría si el partido podía ganar elecciones nacionales sin el apoyo de las clases medias urbanas, que constituían su principal base de apoyo político desde el inicio de la transición. Los resultados de la primera vuelta de las presidenciales de 2014 confirmaron las sospechas. Como se puede observar en la Tabla 1, entre 2009 y 2014 el apoyo electoral del FMLN en cierta medida se ha mudado a las zonas rurales. El cuadro muestra la tendencia del FMLN a ganar votos en las zonas rurales en detrimento de los departamentos más urbanizados.

Tabla 1. Comparación de la evolución del apoyo electoral del FMLN entre 2009 y 2014 según el porcentaje de habitante residente en zona urbana por departamento

| Departamento | FMLN 2009 | FMLN 2014 | % Urbano | Diferencia 09-14 |
|--------------|-----------|-----------|----------|------------------|
| San Salvador | 452.263 | 392.282 | 93,4 | 59.981 |
| Santa Ana | 112.657 | 103.904 | 63,5 | 8.753 |
| San Miguel | 105.279 | 106.882 | 50,06 | -1.603 |
| La Libertad | 144.694 | 146.254 | 70,1 | -1.560 |
| Usulután | 74.902 | 76.786 | 48,8 | -1.884 |
| Sonsonate | 101.771 | 104.772 | 59,5 | -3.001 |
| La Unión | 41.918 | 49.253 | 30,4 | -7.335 |
| La Paz | 69.458 | 67.665 | 49,4 | 1.793 |
| Chalatenango | 42.174 | 43.633 | 33,3 | -1.459 |
| Cuscatlán | 49.946 | 50.609 | 41,8 | -663 |
| Ahuachapán | 63.855 | 69.422 | 42,2 | -5.567 |
| San Vicente | 35.292 | 42.612 | 48,4 | -1.440 |
| Cabañas | 24.223 | 36.846 | 33,3 | 532 |

Fuente: elaboración propia a partir de datos oficiales TSE (2009-2014) y Digestyc (2007).

La derecha salvadoreña no se ha repuesto de la derrota electoral de 2009

Como se sabe a estas alturas, ARENA perdió las elecciones presidenciales de 2014. Luego de quedar rezagado a cerca de 10 puntos respecto del FMLN en la primera vuelta, en una competencia a tres bandas en que el tercer actor era el último Presidente del país por el partido de derecha, Antonio Elías Saca. En la segunda vuelta, ARENA se las arregló para situarse a 0,2% del partido del FMLN. Los resultados de estas dos elecciones muestran de manera clara que la crisis que vive la derecha desde 2009 es la principal clave de su derrota en 2014. En la primera vuelta, a parte de la postulación del expresidente Saca, que contribuyó a dispersar los votos de la derecha, estaba muy claro que no toda la estructura del partido ARENA estaba movilizada atrás de sus candidatos.

En primer lugar, el proceso de designación de Norman Quijano como candidato presidencial para ARENA, a la sazón alcalde de San Salvador, no contó con el apoyo de todos los sectores influyentes del partido. Algunos consideraron que el exedil de la

Tabla 2. Resultados de las elecciones de 2014

| Partido | 1ª Vuelta | 2ª Vuelta |
|---------|-----------|-----------|
| ARENA | 39,0 | 49,9 |
| FMLN | 48,9 | 50,1 |
| UNIDAD | 11,4 | NA |
| Otros | 0,6 | NA |

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados oficiales.

capital maniobró de manera desleal para imponerse como el abanderado de su partido (Labrador, 2012; *La Página*, 2014). Las circunstancias de su postulación crearon tensiones internas, que iban a desembocar en el resultado adverso en las urnas. Si bien en la segunda vuelta, frente a la debacle anunciada, se recompuso la derecha, el espectro de la división interna siguió merodeando en ARENA y se trasladó hasta los preparativos para las elecciones legislativas que se iban a celebrar un año después, en marzo de 2015.

ARENA ganó estas elecciones legislativas por una diferencia de 4 diputados respecto del FMLN (35 vs. 31 diputados), en una Cámara que cuenta con 84 escaños. A pesar de la diferencia de 4,8% en el peso parlamentario entre las dos formaciones, la configuración de la Asamblea no ha variado de manera importante. El partido de gobierno sigue manteniendo la posibilidad de sustentar los vetos del Presidente, como ha ocurrido en casi todas las asambleas desde 1994⁴, con excepción de la de 2006. Este tema es importante porque condiciona la capacidad de control del ejecutivo por parte del principal partido de oposición. Tanto las leyes nacionales como los reglamentos internos de la Asamblea Legislativa otorgan muy pocos espacios de maniobra a la oposición, exigiendo barreras muy altas, que la oposición difícilmente puede superar.

En consecuencia, lo que ha sucedido históricamente en El Salvador es que los partidos menores, es decir, que cuentan con poca representación parlamentaria, han tendido a establecer alianzas de facto con el partido del Presidente para garantizar la reelección de sus legisladores. Estos generalmente se eligen en circunscripciones pequeñas en donde, según la teoría, son muy valoradas las estrategias de relación personal con el electorado. En aquellos lugares, los proyectos y ayudas concretas a los votantes suelen determinar el éxito electoral de los candidatos. En estos casos es indudable que el partido que controla el ejecutivo es mucho más atractivo, porque cuenta con muchos más recursos que puede poner a la disposición de estos legisladores.

La situación de división interna y ruptura que vive ARENA y la derecha salvadoreña desde 2009 ha contribuido a fortalecer más la posición del FMLN. Los electores entregaron de nuevo su apoyo al partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), conformado

⁴ Las dos únicas asambleas en que el partido oficial salió de las urnas sin mayoría calificada (56 escaños) fueron las de 1994-1997 y 2003-2006 (ver Tabla 2 de este artículo). Pero se le arregló muy pronto para resolver el problema con sendas escisiones en las filas del FMLN que terminaron apoyándolo en las decisiones más importantes en la Asamblea Legislativa.

Tabla 3. Distribución de escaños en la Asamblea Legislativa de El Salvador entre 1994-2015

| Legislatura | % partido oficial | % principal partido opositor | % resto de partidos |
|-------------|-------------------|------------------------------|---------------------|
| 1994-1997 | 46,4 | 25,0 | 28,6 |
| 1997-2000 | 33,3* | 32,1 | 34,5 |
| 2000-2003 | 34,5 | 36,9 | 28,6 |
| 2003-2006 | 32,1* | 36,9 | 31,0 |
| 2006-2009 | 40,5 | 38,1 | 21,4 |
| 2009-2012 | 41,7 | 38,1 | 23,8 |
| 2012-2015 | 36,9 | 39,3 | 23,8 |
| 2015-2018 | 36,9 | 41,7 | 20,2 |

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados oficiales del TSE.

en un primer momento por tráfugas del partido ARENA en 2009. Si bien este último ha visto disminuido su poder en la Asamblea Legislativa,⁵ el partido oficial puede todavía contar con el apoyo de los legisladores del Partido de Conciliación Nacional (PCN). Estos, aun cuando provienen de la derecha más dura (Zamora, 1998),⁶ hace tiempo que han abandonado cualquier pretensión ideológica. Llevan algún tiempo entendiéndose en temas legislativos con el FMLN, incluso cuando este no era aun partido de gobierno. Así, no obstante el hecho de haber obtenido unos resultados mediocres en las urnas respecto de 2009, el FMLN ha podido contar con el apoyo de los dos partidos de derecha (GANa y PCN) para llevar adelante sus iniciativas políticas que no requieran de mayoría calificada (56 votos).

Esta realidad ha producido dos efectos visibles en la dinámica política nacional. Por un lado, dada la irrelevancia política de ARENA en términos de capacidad para influenciar las decisiones en la Asamblea Legislativa,⁷ ha tenido más tiempo para dedicarse a asuntos internos pendientes de aclaración desde 2009. Luego de la derrota en las elecciones presidenciales, el expresidente Cristiani tomó las riendas del partido. Expulsó al expresidente Saca, quien posteriormente creó su propio partido (GANa) con un grupo de legisladores que solidarizaron con su causa (Arauz, 2009). Con la purga de Saca y sus simpatizantes los dirigentes tradicionales de ARENA querían retomar el control del partido que había caído en manos de una nueva generación de políticos, sin

⁵ El partido GANa pasó de conformarse con 12 diputados que abandonaron las filas de ARENA en 2009 a ganar 11 escaños en las elecciones legislativas de 2012 y 2015. A diferencia de la legislatura anterior sus 11 diputados no otorgan mayoría absoluta al FMLN (43 voto).

⁶ El Partido de Conciliación Nacional (PCN) fue fundado por los militares salvadoreños en 1961 con el objetivo de que fuera su brazo político y de la oligarquía cafetalera. Esta realidad se mantuvo hasta 1981 cuando la oligarquía salvadoreña decidió fundar su propio instrumento político ARENA.

⁷ Esto no quiere significar que este partido no ha tratado de llevar adelante su tarea como oposición. Pero se ha contentado de hacerlo en la prensa y presentar proyectos de ley en la Asamblea Legislativa que sabe de antemano que no serán apoyados por el bloque conformado por el FMLN-GANa-PCN.

vinculación directa con los sectores económicos tradicionales que estuvieron a la base de su creación. Sin embargo, los eventos relacionados con la designación del candidato presidencial para las elecciones de 2014 y la de las elecciones legislativas y municipales de 2015 indican que ARENA no ha salido aún de la turbulencia.

La realidad de una derecha tradicional sin grandes herramientas políticas institucionales para pesar en el día a día de la política nacional, en frente de una izquierda empeñada a ser “práctica” en el manejo del poder, ha dejado huérfanos a dos sectores esenciales de la vida política: la izquierda social y antigua aliada del FMLN, y los sectores económicos que antes contaban con el poder electoral de la derecha para imponer su visión social y económica al país. Frente a ello, la Corte Suprema de Justicia, especialmente la Sala de lo Constitucional, ha asumido el liderazgo. Los magistrados supremos se han impuesto como un actor fundamental para balancear el control institucional de la izquierda partidaria y sus aliados, promover algunos avances en temas como la corrupción y reformas institucionales y, al mismo tiempo, proteger algunos intereses de las élites económicas tradicionales. En la siguiente sección se examina el papel de este actor, desde la máxima instancia jurídica del país.

La Corte Suprema de Justicia hace de árbitro en la coyuntura política

La mayoría de los miembros actuales de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia fueron nombrados el 16 de julio de 2009, luego de una votación calificada (al menos 56 votos) de los diputados de la Asamblea Legislativa de entonces. La izquierda venía de ganar las elecciones presidenciales y legislativas, y hacía apenas un mes su nuevo Presidente había ocupado la Casa Presidencial. En cierto modo la idea de un cambio radical con el pasado seguía dominando el debate de buena parte de quienes tenían que evaluar a los candidatos a magistrados. Además, por otro lado, ARENA estaba en pleno proceso de reconciliación consigo misma, tratando de entender su derrota reciente, mientras la cúpula maniobraba para retener el control del partido.

Es en este contexto que se escogieron a los magistrados de la Sala de lo Constitucional. Su biografía indica claramente que la mayoría de ellos estuvieron relacionados con las reivindicaciones de cierto sector de la izquierda, también apoyado por el FMLN, que demandaban mayor transparencia en el manejo de los asuntos políticos en el país. De hecho, sin el aroma de cambio que se respiraba en la política salvadoreña en 2009, es probable que no se habría elegido a algunos de los magistrados que conforman la Sala de lo Constitucional en este momento. El caso de Sidney Blanco es un buen ejemplo de ello. Se conocen esfuerzos anteriores del partido de izquierda para promover su inclusión en la Corte Suprema de Justicia. Parte del argumento de ARENA y otros actores políticos de derecha para rechazarlo había sido su vinculación con la izquierda.

La Corte que busca cambiar la política

Una vez llegados al máximo tribunal, muchos de los nuevos jueces parecieron tomar muy en serio el eslogan de cambio. Varias declaraciones de algunos de ellos confirman

Tabla 4. Nombres y antecedentes de los magistrados electos a la Sala de lo Constitucional en 2009

| Nombre del magistrado | Antecedentes |
|----------------------------------|--|
| Edward Sidney Blanco Reyes | Exmiembro de la fiscalía general de la República. Particularmente conocido por su labor en el caso de la Masacre de la UCA en 1989, en que denunció públicamente las presiones de sus superiores jerárquicos para proteger bloquear la investigación y proteger a los militares vinculados con la masacre. |
| Florentín Meléndez Padilla | Vinculación con monseñor Romero durante el conflicto armado. Magistrado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. |
| José Belarmino Jaime | Vinculado con la Universidad Matías Delgado, una institución vinculada a la derecha. Hasta su nombramiento como miembro de la Corte Suprema de Justicia se dedicaba al ejercicio de su profesión de abogado y notario. |
| Rodolfo Ernesto González Bonilla | Aun cuando es conocido por haber sido profesor en la facultad de derecho de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, se le conoce más por ser un funcionario de carrera de la Corte Suprema de Justicia. |

Fuente: Elaboración propia a partir de fuentes varias.

en retrospectiva esta idea. Por ejemplo, durante una entrevista en un programa de Radio en 2013, el magistrado Sidney Blanco declaró lo siguiente: “Quienes creíamos que luchaban por el pueblo, nos han desencantado y a veces encontramos gente que tenían intereses personales y son los que nos dan esperanza”.⁸ En la misma línea, el magistrado Florentín Meléndez interpretó su trabajo en el máximo tribunal del país, durante una charla con unos periodistas, como el de devolver el poder al pueblo.

Los magistrados han venido tomando decisiones que no han sido del agrado de la clase política.⁹ A parte de las sentencias de inconstitucionalidad sobre funcionarios de segundo grado mal electos, o las que han forzado a los partidos a cambiar los tipos de lista con que concurren a las elecciones legislativas y al Parlamento Centroamericano (TSE, 2015; Artiga, 2015), la Corte Suprema de Justicia se ha introducido en el debate acerca de la corrupción de los altos funcionarios públicos en El Salvador.

Uno de los temas que dominó la discusión durante el proceso electoral de 2014, que siguió en 2015 y culminó con la muerte del expresidente Francisco Flores en enero de 2016, fue el tema de la corrupción. Octubre de 2013 es el momento en que todo empezó.

⁸ Tomado online en la siguiente dirección <http://netorivasnet.blogspot.com/2013/04/sidney-blanco-belarmino-jaime-es-mas.html> [Consultado el 20 de febrero de 2016].

⁹ Ver Réserve (2011), Artiga (2015), FUSADES (2015) para una lista de algunas decisiones más controversiales que han tomado los magistrados de la Sala de lo Constitucional.

Durante un programa radial,¹⁰ en un contexto en que se acusaba a su administración de haber malversado fondos públicos, el presidente Funes emplazó al Fiscal General de la República, a la sazón Luis Martínez,¹¹ a que investigara al expresidente Flores¹². Funes hizo mención de un aviso internacional emitido por las autoridades estadounidenses por un posible caso de lavado de dinero en contra del expresidente. Esta inicial declaración pública evolucionó durante la campaña electoral para las presidenciales de 2014 hasta la permanencia del expresidente por varios días en las bartolinas de la Policía Nacional Civil, en 2015. Finalmente, Flores falleció en su casa, bajo arresto domiciliario, el pasado 30 de enero, a causa de un infarto cerebral, mientras esperaba juicio por acusaciones de corrupción y desobediencia a particulares.

La experiencia de tener a un expresidente procesado por enriquecimiento ilícito desató no solo la ira de sectores de derecha afines al Presidente. También dio paso a ciertas acciones de la oficina de Probidad de la Corte Suprema de Justicia para que empezara a investigar el patrimonio de funcionarios ligados al FMLN por presunto enriquecimiento ilícito. Así, si bien el inicio del proceso en contra de Flores no provino de la Corte Suprema, sus magistrados se han introducido en el espacio abierto con el caso del expresidente para ordenar a las autoridades fiscales la apertura de indagaciones en contra de los expresidentes Mauricio Funes y Antonio Saca y otros exaltos funcionarios del gobierno del primero. Estos se encuentran en proceso de investigación por supuestas anomalías en el aumento de su fortuna.

Lo que estos datos revelan es una creciente preocupación por el tema de la probidad, que no se había visto antes en el país. Al contrario, la Sección de Probidad de la Corte Suprema tenía la fama de abstenerse analizar y esconder debajo de las alfombras los casos de sospecha de corrupción de exfuncionarios. Lo que ha cambiado en esta coyuntura es que los magistrados de la Corte Suprema han instruido a la Oficina de Probidad a ser proactiva y plantear el análisis sistemático de las declaraciones de los funcionarios a la entrada y salida de sus funciones como una regla.

Como era de esperar, esta nueva actitud de la Corte frente a las declaraciones de patrimonio de los funcionarios que han dejado recientemente el poder, ha generado controversias. Los funcionarios señalados, mayormente de la alianza PCN-GANA-FMLN, salvo el caso de Carlos Reyes que es diputado por el partido ARENA, han manifestado persecución política desde la Corte. Sería una prueba más a su juicio, después de las decisiones que obligaron a destituir funcionarios, cambiar leyes electorales (Artiga, 2015; Réserve, 2012), etc., de la agenda derechista de los magistrados que los persigue políticamente.¹³

¹⁰ Ver el reporte periodístico acerca de la declaración del presidente Funes al respecto en: <http://diario1.com/politica/2013/10/funes-roba-un-secreto-al-fiscal-a-un-expresidente-le-encontraron-10-millones/> [Consultado el 20 de febrero de 2016].

¹¹ Luis Martínez fue Fiscal General de la República entre 2012 y 2015. Se le conoce por sus vínculos pasados como notario y socio en una empresa, con la familia Flores (Lemus y Valencia, 2014).

¹² Francisco Flores del partido ARENA gobernó el país entre 1999 y 2004.

¹³ Ver Labrador, 2016, para una presentación de las declaraciones de miembros de la izquierda respecto de las decisiones de la Corte contra el enriquecimiento ilícito.

Tabla 5. Funcionarios señalados por problemas de probidad en los últimos años

| Nombre de señalado | Cargo | Monto no justificado |
|---------------------|------------------------------|----------------------|
| Antonio Elías Saca | Expresidente de la República | 6.000.000 |
| Mauricio Funes | Expresidente de la República | 728.329.74 |
| Leonel Flores | Exdirector del Seguro Social | 600.000 |
| Reynaldo Cardoza | Diputado | 1.258.000 |
| Sigfrido Reyes* | Expresidente de Asamblea | 628.088.33 |
| Francisco Merino* | Diputado | 2.022.268 |
| Guillermo Gallegos* | Diputado | 513.657 |
| Carlos Reyes* | Diputado | 816.342 |

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes periodísticas.

* Al momento de escribir este artículo estos funcionarios se encontraban únicamente en fase de investigación. Sus casos no habían sido enviados a juicio por parte de la Corte Suprema de Justicia.

Los críticos a las acciones de los magistrados supremos han manifestado su extrañeza que ellos sean los únicos llevados a la justicia. Se han citado casos de corrupción de administraciones pasadas, bajo los gobiernos de ARENA, que no han recibido el mismo escrutinio. Incluso algunos magistrados de la Corte Suprema han cuestionado la ligereza con que se determinan los nombres de los exfuncionarios cuyo patrimonio ha sido auditado. Más allá de declaraciones puntuales es evidente que los responsables políticos señalados por enriquecimiento ilícito no pueden escudarse en el supuesto sesgo de selección de los casos. No se puede dejar de perseguir un supuesto caso de corrupción con el argumento que también otros se han apropiado indebidamente de dinero público.

La derecha que busca protección en la Corte

Ante la falta de legisladores en la Asamblea Legislativa para defender sus posiciones políticas y económicas, ARENA y algunos de sus aliados como la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), han buscado protección en la justicia. A lo largo de 2015, pero también desde 2009 (cuando la izquierda ganó por primera vez las elecciones presidenciales), estos sectores han hecho de la Sala su lugar privilegiado para enfrentarse con la mayoría legislativa. Así, las batallas políticas perdidas en la Asamblea tienden a terminar ante la Corte Suprema de Justicia, especialmente la Sala de lo Constitucional.

La tabla que sigue retoma algunas sentencias en materia económica, apoyadas por los grandes empresarios, que ha tomado la Sala de lo Constitucional a lo largo de 2014 y 2015. Estas decisiones constituyen algunos ejemplos de la manera cómo ciertos sectores de la derecha salvadoreña han intentado atenuar las decisiones que se toman desde la Asamblea Legislativa apelando a la Corte Suprema.

Tabla 5. Selección de algunas demandas interpuestas ante la Corte Suprema de Justicia en los últimos años

| Nombre de la demanda | Estado en la Corte Suprema de Justicia |
|--|--|
| Anulación de tasa de interés de fondos para pensiones | Sentencia definitiva |
| Inconstitucionalidad Arts. 23 y 79 de la ley de Medicamentos | Sentencia definitiva |
| Ley de impuesto a las Operaciones Financieras | Admitida |

Fuente: elaboración propia a partir de información de la Corte Suprema de Justicia.

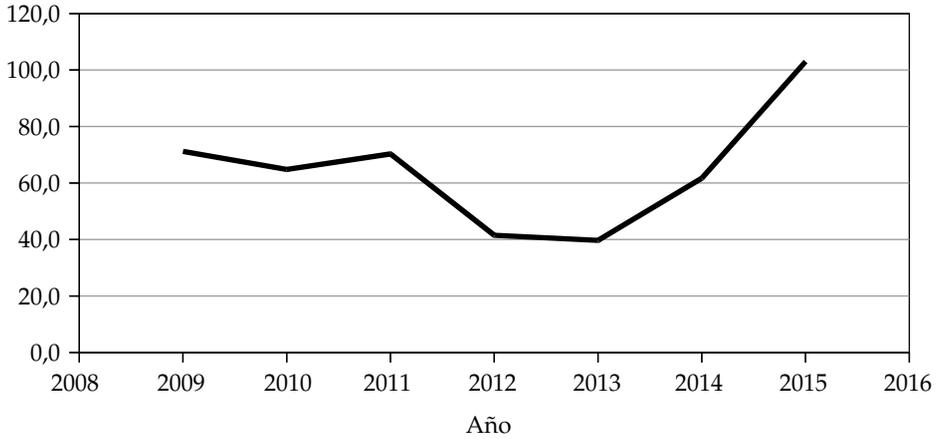
Esta nueva tendencia a recurrir ante la Corte para cambiar las decisiones de los políticos ha llevado a una judicialización excesiva de la política. En cierta medida la Corte se ha convertido en una arena más de enfrentamiento entre las fuerzas políticas. Durante el período en estudio han sido frecuentes las declaraciones de descalificación de los responsables políticos del bloque GANA-PCN-FMLN hacia los magistrados de la Sala de lo Constitucional. También, en ciertas ocasiones, estos han respondido públicamente a las acusaciones vertidas en su contra de favorecer a la derecha en sus sentencias. Más allá de las diferencias de opinión respecto de la forma de enfrentar los problemas políticos y sociales de El Salvador, el país ha entrado en una dinámica de debilitamiento de las principales instituciones del Estado.

III. COYUNTURA SOCIAL

A nivel social, la realidad sigue marcada por la violencia y asesinatos. En 2015 El Salvador siguió siendo uno de los países más violentos del mundo. La tasa de homicidios no ha parado de subir desde 2013, año en que finalizó la tregua que el gobierno había negociado con los pandilleros. Los datos indican que El Salvador fue el país más violento de Centroamérica en 2015. Es útil recordar, además, que América Central es conocida como la región más violenta del mundo entre las que no se encuentran en procesos de guerras convencionales. De los 18.800 homicidios que se cometieron en Centroamérica en 2015, más de una tercera parte (exactamente 6, 650) se dieron en El Salvador. Esto equivale a que con el 13,6% de la población centroamericana, el 35,3% de los homicidios de la región se concentraron en El Salvador (Segura, 2016).

En esta coyuntura, no es extraño que para los salvadoreños la delincuencia e inseguridad sean señalados como los problemas más importantes del país. El 61% de los entrevistados por la encuesta de fin de año del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) registra esta valoración. Como se puede apreciar en la Figura 2, desde 2009 nunca tanta gente se había preocupado por el problema de la violencia. “Algunos expertos han descrito los acontecimientos actuales en El Salvador como una guerra de baja intensidad (...) Con frecuencia se producen tiroteos en las calles de vecindarios con un alto índice delictivo, y son comunes las redadas en las casas de los sospechosos de ser miembros

Figura 1. Evolución de la tasa de homicidios en El Salvador entre 2009 y 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Policía Nacional Civil (PNC), varios años.

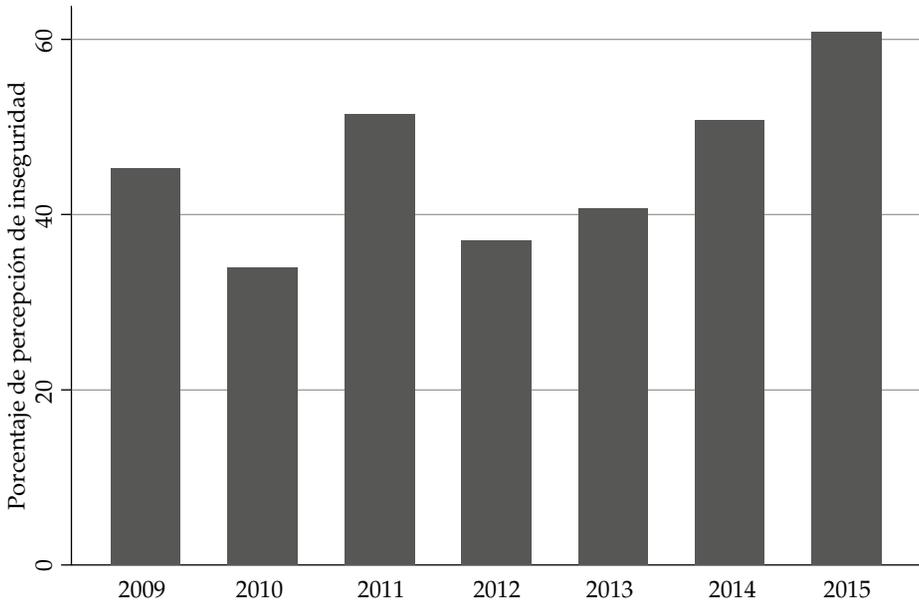
de pandillas. Personas comunes e inocentes mueren en el fuego cruzado. Infinidad de mujeres, hombres, y niños son sometidos a extorsión, reclutamiento y violación por los miembros de las pandillas, y si se resisten de alguna manera son asesinados” (Reynolds, 2015: 6).

Una manifestación particular de esta violencia en 2009 se ha evidenciado en la crisis de desplazados externo e internos que vive el país. Muchas organizaciones nacionales de defensa de los Derechos Humanos cuentan con programas de atención a desplazados internos. Miles de salvadoreños han solicitado refugios externos (Reynolds, 2015). Algunas organizaciones no gubernamentales han reconocido haber gestionado con autoridades de otros países centroamericanos y norteamericanos para garantizar la seguridad de algunos amenazados por la violencia de las pandillas¹⁴. Se indica que más de 289 mil personas huyeron de sus casas en El Salvador para evitar ser víctimas de la violencia (Mesa de la Sociedad Civil, 2016).

Las fuerzas de seguridad del Estado, policías y militares, han ocupado un lugar especial en este proceso de descomposición social y del estado por la violencia. 53 agentes policiales fueron asesinados en 2015, según datos de la institución. Muchos de ellos también son víctimas de desplazamiento interno por amenazas de las pandillas. Hay reportes de la prensa que indican que algunos de estos policías han empezado a tomar la justicia por sus manos, masacrando también a los pandilleros y sus familiares (Valencia y Martínez, 2016; Labrador, 2015). Las noticias de enfrentamiento entre pandilleros y policías se ha vuelto una moneda corriente, y se ha transformado en la expresión de la nueva guerra y crisis de seguridad pública que vive El Salvador.

¹⁴ Entrevista personal con un miembro de la Mesa de la Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado.

Figura 2. Evolución de la percepción de inseguridad por año



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Policía Nacional Civil (PNC), varios años.

Frente a ello, el gobierno del presidente Sánchez Cerén no ha mostrado mayor capacidad de usar su bloque mayoritario (con la alianza PC-GANA-FMLN) en la Asamblea Legislativa para plantear un plan serio de ataque a la delincuencia. A inicios de 2015 se lanzó un plan antiviolencia, denominado El Salvador seguro. Luego, unos meses después se organizó una marcha multitudinaria en que la sociedad civil y gobierno se coaligaron para mostrar su unidad y hacer una demostración de fuerza social en contra de la violencia. Igualmente, en noviembre de 2015 se aprobó una “Ley de contribución especial para seguridad ciudadana”. La normativa contempla un impuesto temporal durante diez años de 5% sobre los servicios de telecomunicaciones para financiar las tareas de seguridad.

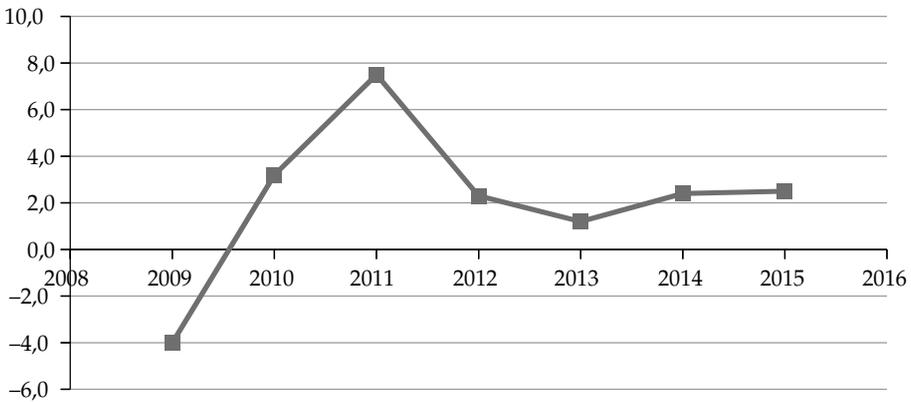
Sin embargo, el balance de todas las medidas tomadas muestra que el problema de la inseguridad ha empeorado. Además, no solo siguen aumentando los asesinatos y otras formas de criminalidad como las extorsiones, sino también a principios de 2016 los policías y militares han empezado a organizar demostraciones en que desafían públicamente a las autoridades públicas y policiales. Los policías han marchado hasta la sede de la presidencia de la República y de la Asamblea Legislativa a lo largo de 2015, para denunciar sus bajos salarios (el 90% de ellos no gana más de 500 dólares) y las condiciones execrables en que tienen que trabajar.

En resumidas cuentas, desde el punto de vista social El Salvador vivió una situación de ebullición en 2015. Además de no poder encontrar solución al grave problema de la violencia, las autoridades políticas están perdiendo la legitimidad frente a los agentes estatales, policías y militares que tienen a su disposición para enfrentar el problema.

IV. COYUNTURA ECONÓMICA

La situación económica del país mostró comportamientos diferentes respecto de la situación social. Según datos del Banco Central de Reserva (BCR) el Producto Interno Bruto (PIB) creció 2,5% en 2015. No solo el PIB mostró comportamientos positivos. El BCR ha manifestado un crecimiento importante de las exportaciones (4,8%) y de las remesas (2,8), de la que dependen buena parte de los más pobres de El Salvador. De igual modo, después de sendos aumentos en el salario mínimo bajo el gobierno del FMLN desde 2009, se observó que en 2015, debido a los precios bajos, los salarios reales han progresado hasta 7,2%.

Figura 3. Variación anual del PIB de El Salvador



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco Central de Reserva, varios años.

Esta situación económica relativamente buena ha mitigado en cierta medida los problemas sociales que ha enfrentado el país en el período. El gobierno se ha aprovechado de ello para aprobar un par de leyes fiscales, que buscan afrontar el problema de falta de recursos para llevar a cabo sus programas sociales. La denominada Ley de contribución especial para la seguridad es una de estas iniciativas. Se proyecta con que podría aportar unos 70 millones de dólares anuales a las arcas del Estado. Estos fondos deberían servir para, como lo indica el nombre de la ley, financiar las acciones del gobierno en materia de seguridad. Sin embargo, las estimaciones del costo total del plan de seguridad son de más de 2 mil millones de dólares. Esto indica que el Estado salvadoreño no va a contar con los recursos para acometer la tarea que se ha planteado.

En efecto, el déficit en la recaudación fiscal ha sido uno de los problemas históricos de El Salvador. Algunas cifras muestran que el comportamiento de la recaudación durante los últimos años ha sido irregular. Por un lado, se ha destacado que entre 2000 y 2013 la carga tributaria tuvo un incremento de 5,2% (FUSADES, 2015). Sin embargo, los datos

de 2014 y 2015 indican una merma considerable en la recaudación. De 15,4% en 2013 la carga tributaria descendió a 15,1% del PIB en 2014. La proyección de 2015 era que la carga iba a llegar a 15,1% (Belloso, 2015).

En resumidas cuentas, la situación que presenta El Salvador a finales de 2015 es la de un Estado que enfrenta problemas sociales muy importantes y que cuenta con muy pocos recursos para hacer frente a sus obligaciones. Aun cuando la economía ha crecido y mostrado comportamientos más estables respecto de otros años y a otros países de la región centroamericana, el gobierno no ha podido aumentar de un modo sustancial la carga tributaria. Ello se debe principalmente a la resistencia que muestran los actores sociales, especialmente los grandes empresarios. Estos amenazan constantemente con recurrir a la Corte Suprema para cambiar las decisiones políticas que afectan sus posiciones. El Ministerio de Hacienda ha sostenido públicamente que el principal aliado de los evasores fiscales son los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Estas declaraciones y otras acciones del gobierno¹⁵ crearon un ambiente de confrontación con los empresarios y la derecha. La amenaza a su vez de estos últimos de recurrir a la Corte Suprema impide la creación de un ambiente distendido en que se pueda discutir de las necesidades fiscales del Estado salvadoreño. Mientras los responsables políticos cercanos al oficialismo argumentan de la necesidad de mejorar la carga tributaria, la oposición y los sectores empresariales sostienen que la solución del problema fiscal pasa por un manejo más eficiente de los recursos estatales. Mientras tanto, la amenaza de una posible intervención favorable de los jueces supremos a favor de los segundos, mantiene paralizado al gobierno.

V. CONCLUSIONES

Este trabajo ha analizado la situación política, social y económica de El Salvador en 2015. Se ha argumentado que desde el punto de vista político existe plena continuidad entre lo que sucedió entre 2014 y 2015. En el primer año se celebraron las elecciones presidenciales, que inauguraron el segundo gobierno consecutivo del FMLN. Los comicios de 2015, celebrados exactamente un año después, condicionaron el comportamiento de los actores durante este año preelectoral. De modo que en la Asamblea Legislativa cada uno de los actores conservó su trinchera en 2014 para prepararse por la batalla electoral que se avecinaba un año después.

ARENA triunfó en las elecciones legislativas. Pero al igual que ocurriera en los comicios de 2012, su victoria no sirvió para alterar la dinámica política imperante en la Asamblea. Se consolidó la alianza PCN-GANA-FMLN y, de esta manera, la vida

¹⁵ Por ejemplo, a mediados de 2015, el ministro de Hacienda tomó la decisión de publicar en los medios más importantes del país el nombre de los empresarios que presentaban deudas ante Hacienda. La lista reveló que 12 mil empresas y personas naturales adeudaban cerca de 200 millones de dólares al fisco.

política ha seguido su curso. Esta aparente normalidad política tiene como trasfondo una debilidad peligrosa de ARENA, el principal partido de derecha. El hecho de que los reglamentos internos de la Asamblea Legislativa ofrece muy poca posibilidad a la minoría para influir en la marcha de la institución hace que la mayor parte de la actividad de oposición de los legisladores de ARENA pasa por la prensa. En este sentido, tienen poco espacio para orientar las acciones del gobierno.

Es en este contexto en que entra la labor de la Corte Suprema. Se ha impuesto como el principal centro de oposición a la mayoría que actualmente controla la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo. Desde esta trinchera, los magistrados han emprendido una campaña para transformar la política nacional, con un especial énfasis últimamente en el tema de la corrupción. Mediante la verificación del patrimonio de algunos responsables políticos –hasta ahora casi todos relacionados con el oficialismo– han forzado el debate acerca del enriquecimiento ilícito en el país. El problema, para quienes simpatizan con el gobierno del FMLN y sus aliados, la cruzada anticorrupción parece orientarse en una única dirección. De ahí que se acuse a los magistrados de estar conspirando con la oposición para destruir la reputación de los políticos de izquierda y asegurar la victoria de la derecha en las próximas elecciones.

A nivel social la situación del país despierta también mucha inquietud. La violencia e inseguridad siguen creciendo, al mismo tiempo que producen la sensación de que ninguna autoridad pública tiene control de la situación. Los desplazamientos forzados, tanto de policías y militares, como de ciudadanos comunes, es una de las otras manifestaciones desgarradoras de esta realidad. Lo más complicado es que el Estado no parece tener una estrategia para enfrentar la realidad. Al final lo que se está observando es una especie de guerra abierta donde policías y bandas criminales se enfrentan día a día.

A nivel económico, las principales discusiones han girado en torno a los intentos del gobierno por aumentar la recaudación fiscal. Sectores de los grandes empresarios aliados con la derecha política han manifestado su oposición a cualquier aumento de los impuestos. La carga tributaria, el porcentaje de lo recaudado en relación con el PIB, ha disminuido respecto de 2013. No se sabe muy bien a qué se debe esta disminución. El caso es que las presiones que recibe el gobierno para financiar sus programas sociales le ha puesto en una situación de enfrentamiento con la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). El ministro de Hacienda ha tomado incluso una decisión radical de publicar el nombre de los evasores en la prensa, todos ellos grandes empresarios vinculados con el principal partido de derecha.

En resumidas cuentas, el artículo ha reseñado una coyuntura de mucha tensión en El Salvador en los últimos años. Las instituciones estatales han alcanzado una situación de descomposición que empeora niveles observados en otros años. Los actores políticos, en su estrategia de autodefensa, han empezado incluso a atacar a la Corte Suprema de Justicia, una de las pocas instituciones que ha ido levantando su nivel de legitimidad en los últimos años.

REFERENCIAS

- Artiga, Álvaro. 2015. "Los partidos políticos frente a la plena capacidad de opción". *ECA* 70 (740): 15-44.
- _____. 2014. "Elecciones 2014: el sistema electoral puesto a prueba". *ECA* 69 (736): 11-31.
- Arauz, Sergio. 2009. "Arena expulsa a Saca y Saca no se da por vencido". *El Faro* (14 de diciembre). En: <http://www.elfaro.net/es/200912/noticias/735/>.
- Belloso, Mariana. 2015. "ICEFI: Agujero Fiscal de 150 millones en 2015". *La prensa Gráfica* (21 de enero). En: <http://www.laprensagrafica.com/2015/01/21/icefi-agujero-fiscal-de-150-millones-en-2015>.
- Colburn, Forrerst D. 2009. "The Turnover in El Salvador". *Journal of Democracy* 20 (3): 143-152.
- FUSADES. 2015. "No más atentados contra la independencia de la Sala de lo Constitucional". En: http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/Posici%C3%B3nDEL_88%20No%20m%C3%A1s%20atentados%20contra%20la%20Sala%20de%20lo%20Constitucional.pdf.
- FUSADES. 2015. "Cómo se compara la recaudación tributaria de El Salvador con la del resto de países de América Latina". *Estudios Económicos* 52.
- IUDOP. 2009. "Los salvadoreños y salvadoreñas frente a las elecciones presidenciales 2009". *Boletín de Prensa* 24 (1). San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Labrador, Gabriel. 2012. "Quijano incendia ARENA en su lucha por la postulación presidencial". *El Faro* (17 de junio). En: <http://www.elfaro.net/es/201206/noticias/8809/Quijano-incendia-Arena-en-su-lucha-por-la-postulaci%C3%B3n-presidencial.htm>.
- _____. 2016. "Corte Suprema congela cuentas y carros a expresidente Funes". *El Faro* (10 de febrero). En: http://www.elfaro.net/es/201602/el_salvador/18021/Corte-Suprema-congela-cuentas-y-carros-a-expresidente-Funes.htm.
- _____. 2015. "Reportaje revela otro caso con indicios de ejecuciones sumarias perpetradas por la PNC". *El Faro* (25 de octubre). En: <http://www.elfaro.net/es/201510/noticias/17481/Reportaje-revela-otro-caso-con-indicios-de-ejecuciones-sumarias-perpetradas-por-la-PNC.htm>.
- La Página*. 2012. "Tras imposición de silencio del COENA, Quijano aprovecha el exterior" (15 de agosto). En: <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/70270/2012/08/16/Tras-imposicion-de-silencio-del-COENA-Quijano-aprovecha-el-exterior>.
- Lemus, Efen y Valencia, Daniel. 2014. "Los cinco apretones de mano entre el expresidente Flores y el Fiscal General". *El Faro* (23 de febrero). En: <http://www.elfaro.net/es/201402/noticias/14836/>.
- Malkin, Elisabeth. 2009. "Elections in El Salvador Invoke Rivalries of Civil War Years". *The New York Times* (11 de marzo). En: http://www.nytimes.com/2009/03/12/world/americas/12salvador.html?_r=0.
- Martínez, Julia Evelyn. 2014a. "El voto nulo de izquierda en la coyuntura electoral 2014". *Rebelión*. En: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=181330>.
- _____. 2014b. "El poder liberador del voto nulo". *Rebelión*. En: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=180422>.
- Mesa de la Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado. 2016. *Informe sobre situación de desplazamiento forzado por violencia generalizada en El Salvador*.
- The Economist*. 2009b. "A Nation divided: will a country still haunted by the cold war dare at last to embrace the left?" (12 de marzo). En: <http://www.economist.com/node/13278233>.
- Réserve, Roody. 2009. "Avances y retos de la democracia". *Nueva Sociedad* 224 (Noviembre-Diciembre): 4-17.
- _____. 2012. "El Salvador entre el continuismo y la desilusión". *Revista de Ciencia Política* 32 (1): 151-169.
- Reynolds, Sarnata. 2015. *Huir o quedarse, un acto suicida. Desplazamiento interno en El Salvador* Refugees International.
- Ribera, Ricardo. 2014. "El voto 'in' de la izquierda exquisita". *El Faro* (17 de febrero). En: <http://www.elfaro.net/es/201402/opinion/14796/>.
- Rivera, Álvaro. 2010. "El despido de Julia Evelyn". *El Faro* (27 de diciembre). En: <http://www.elfaro.net/es/201012/opinion/3206/El-despido-de-Julia-Evelyn.htm>.
- Segura, E. 2016. "El Salvador con más homicidios en Centroamérica". *La prensa Gráfica* (3 de enero). En: <http://www.laprensagrafica.com/2016/01/03/el-salvador-con-mas-homicidios-en-c-a>.

- The Economist*. 2009a. "Left Turn: The voters opt for 'safe change'" (19 de marzo). En: <http://www.economist.com/node/13331169>.
- TSE. 2015. "Memoria Especial Elecciones 2015". En: <http://www.tse.gob.sv/documentos/Eleccion2015/memoria/MEMORIA2015.pdf>.
- Valencia, Roberto y Martínez, Óscar. 2016. "La policía masacró en la finca San Blas... y todo apuntó a que triunfará la impunidad". *El Faro* (22 de enero). En: <http://www.elfaro.net/es/201601/salanegra/17846/La-Polic%C3%ADa-masacr%C3%B3-en-la-finca-San-Blas%E2%80%A6-y-todo-apunta-a-que-triunfar%C3%A1-la-impunidad.htm>.
- Zamora, Rubén. 1998. *El Salvador: heridas que no cierran, los partidos políticos en la post-guerra*. FLACSO San Salvador.

Roody Réserve es candidato a doctor en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Trabaja en el Departamento de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador. E-mail: roody@gmail.com.