

Reflexiones acerca del Estado en El Salvador



Antonio Martínez-Uribe

Docente e investigador universitario
amaru@es.com.sv

Reflexiones acerca del Estado en El Salvador

Antonio Martínez-Urbe

Docente e investigador universitario
amaru@es.com.sv

El Estado como necesidad histórica

Después del huracán Mitch en 1998 y la catástrofe causada por los intensos movimientos de tierra producidos en el país desde el 13 de Enero del 2001, vivimos con mayor claridad una situación sumamente crítica en diferentes aspectos pero, sobre todo en lo político, en lo público. De todos los actores que vimos y seguimos viendo en el escenario opinando y actuando, el que mayor responsabilidad tiene para enfrentar la situación creada es el Estado. Si el Estado de Derecho, en conjunto con el grueso de sus instituciones y recursos cedidos por la sociedad para administrarlos en función de ella misma, no cumple con su responsabilidad delegada para atender adecuadamente este y otros tipos de trascendentes problemas públicos, el país entrará en un caos total. Los tiempos son cortos y las cosas son así, están así y serán así, al menos desde el punto de vista de la sociología y la ciencia política.

El Estado después del Acuerdo de Paz

Algunos dirán o pensarán que esta proposición inicial es paternalista, que es una apelación al "papá" Estado. Quizás sea así. Pero este planteamiento parte del examen de nuestra forma de organización social supuestamente creada por nosotros mismos para convivir. El Estado de Derecho es, aquí y en cualquier otro país más o menos civilizado, la columna vertebral de toda la vida social. Es, este tipo de Estado, después de haber sufrido otros como el monárquico, el despótico, el demagógico o dictatorial,

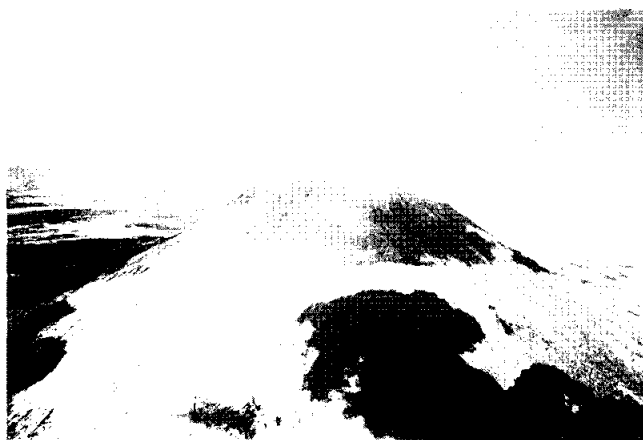


el consenso más importante de la sociedad inventado hasta ahora por ella misma para poder funcionar conforme a reglas compartidas por la mayoría.

Es el consenso más importante porque su existencia se debe a un arreglo nacional cuyo equipo de administración se define por medio de elecciones periódicas eligiendo y nombrando a representantes en cargos que deberán gobernar la *res pública*. O sea, ellos o ellas no se eligen y están allí para que gobiernen para un sector social o interés económico sectorial o grupal, sino que, en definitiva, en función de la mayoría y en definitiva de los intereses del pueblo soberano.

Aquí, estas reformas del Estado, que ha significado una verdadera refundación conceptual del mismo, han sido producto de un acuerdo negociado alcanzado para darle una solución política a un enfrentamiento muy cruento por medio de los Acuerdos de Paz en 1992. Sin embargo, los sectores o las instituciones claves que fueron reformuladas, o bien disueltas para crear otras nuevas, como producto del proceso de negociación política de la guerra, están, en general, sumidas en profunda crisis y alarmante desprestigio.

Lo que le pasa a las instituciones encargadas de administrar justicia es relevante y lo de la Policía Nacional Civil es muy similar. De hecho, lo más notable a destacar es que no cuentan con el recurso humano con la voluntad, la calificación y la vocación para hacerse cargo de asegurar que tales instituciones cumplan con tal importante papel para democratizar la vida pública.



Es muy común constatar que la mayoría de representantes de los diferentes sectores políticos, están de acuerdo en que la Fuerza Armada, el ente que sufriría las más importantes transformaciones en cuanto a su visión y misión institucional constitucional, como producto de la negociación política con el FMLN, parece estarse moviendo de nuevo a ocupar espacios de los que supuestamente ya deberían haberse separado. Sin embargo, este tema sería necesario abordarlo por aparte. Pero es oportuno dejar sentada una tesis: que los militares ocupen espacios que no son los que ordena la Constitución y los Acuerdos de Paz, no sería responsabilidad de los militares por sí mismos sino que ello provendría de la ineptitud del poder político civil para ser eficaces y eficientes en el adecuado manejo del Estado de Derecho, que es lo central en el proceso democratizador.

Dicho esto, retomar el hecho de que todo este rollo de modernización del Estado, proyecto puesto en marcha desde la firma de los Acuerdos de Paz, en el que se ha invertido tanto tiempo y recursos, parece que no ha servido para nada. Y es que si el Estado no se ha modernizado, tal como la realidad tan desnuda de los terremotos nos dejan constatar, en términos de en-

carar los problemas públicos con eficiencia y eficacia y efectividad, pues nada se ha modernizado en el país. Y esto es aun más grave.

La necesidad del Estado o el Estado necesario

Conviene entonces recordar que es para atender problemas públicos que se habla de la necesidad del Estado o bien del Estado necesario y para ello es que los altos funcionarios son electos, nombrados y financiados por los diferentes sectores, estratos y clases de la sociedad. Si una misión de tanta relevancia para la vida en sociedad y para la vida de cada sujeto individual y colectivo no la pueden o quieren cumplir, tendrían entonces que renunciar a su cargo o ser destituidos.

Pero no todo debe ser considerado como un asunto público, como para pensar que todo también sea cosa de política de gobierno. Lo que se quiere enfatizar es que el Estado debe ser responsable de las cuestiones cruciales de la vida pública, del bien público, del interés público. Así y sólo así, es que otros actores, representando intereses sectoriales o de grupo, como la

empresa privada, el sector laboral, y otros importantísimos actores económicos, sociales, culturales, incluidas las llamadas ONGs, podrán, en un marco de seguridad y certidumbre, perseverar por realizar de manera legítima su papel por intereses particulares aprovechando el marco de oportunidades diversas creadas por ese escenario que se le ha ordenado que construya, fomente y sustente la administración pública.

Algunos políticos, queriendo minimizar su responsabilidad adquirida, han dicho que no se pueden predecir las catástrofes naturales y que en cualquier país los terremotos como los que sufrimos, dado su gran dimensión e impacto, deja fuera la capacidad de cualquier Estado para actuar de una manera satisfactoria.

Esto puede en relativo ser cierto, pero el asunto es que la catástrofe lo que ha dejado en claro es que desde decenios no hemos logrado construir y por lo tanto todavía no tenemos un Estado responsable de pensar, proponer, ejecutar, evaluar y rendir cuentas claras de resultados de políticas frente a problemas cada vez, no menos, sino más sofocantes, angustiosos y agobiantes de la vida pública empezando por la cada vez más creciente pobreza, contaminación y degradante medio ambiente, desorden e ineficacia de la administración pública, desgobierno territorial rural y urbano, inoperancia de la política fiscal, desmedido incremento poblacional, exclusión social, delincuencia, corrupción... Justamente estamos ante un gran desafío: la búsqueda de equilibrios entre ese Estado necesario para todos y una sociedad que también necesita realizarse de manera independiente y autónoma.



El Estado como consenso, propuestas de enfoque

En el componente anterior se escribieron algunas notas sobre la importancia del Estado para la convivencia social y en particular para empezar a solucionar una situación de Calamidad Social como la definió la Asamblea Legislativa en el 2001. Conviene ampliar algunos conceptos. Es claro que existen varios conceptos importantes y la idea es aportar algunos a fin de clarificarnos. Esto es importante puesto que concepciones encontradas pueden ser, y de hecho son, fuente potencial de conflictividad muy en particular cuando se trata de entender lo que es y debe ser el Estado. Compartir la noción de Estado, sus funciones y procedimientos, debe ser el consenso más importante de una sociedad en proceso democratizador como es en el que supuestamente se encuentra El Salvador.

El Estado como fuerza reguladora y normada

El elemento más significativo del Estado es la fuerza y no la ley puesto que es la coerción la que en última instancia puede garantizar que la ley se cumpla. Si la fuerza deja de ser del dominio y uso exclusivo del Estado, como parte del consenso social, y surge otra alternativa, lo que tenemos planteado es la posibilidad de poner en cuestión la existencia de ese Estado. Precisamente esto fue lo que sucedió aquí en el país durante la guerra civil de los ochentas. El hecho político de trascenden-

cia histórica, pocas veces explicitado, del FMLN es el de que le disputó al Estado el uso de la fuerza por medio de la organización propia de la lucha armada para alcanzar sus objetivos políticos. Como parte de la negociación, el FMLN se ganó el derecho de participar en la política, compartir el poder y también gobernar el país haciendo uso de las vías institucionales. Es decir que en nuestro país lo que tenemos planteado es el paso de un Estado donde se imponía la razón de la fuerza a otro en donde se debe imponer la fuerza de la razón. Nada fácil.

El Estado es una macro institución que debe materializarse por medio de un conjunto diverso de instituciones específicas con normas, reglas y valores pero que se derivan de las normas, reglas y valores generales del Estado como un ente complejo y macro, global y más general de la sociedad. Esas reglas deben cumplirse, en primer lugar por el denominado estamento burópolítico, sino, el sujeto individual o colectivo que las viola, debe ser castigado incluso con la fuerza. Por eso es que al Estado de Derecho se le define también como fuerza regulada, normada.



El Estado, sus instituciones y su modernización

Por otra parte, cuando se habla de modernización del Estado siempre se hace referencia a alguna institución en sí misma que es la que se va a “modernizar”. Y, generalmente, la tal modernización se relaciona con la necesidad de adquirir recursos materiales, nuevos sistemas informáticos, equipamiento, construir o reacondicionar oficinas y salas y despidos masivos de gente.

¿Pero, y dónde queda la sociedad? Ese es el sujeto social clave, la que debe institucionalizar nuevos valores, fines. Es decir, el que deberá actuar conforme a la internalización consciente de ideas, valores, normas y procedimientos y no por la imposición de la fuerza, cuando hablamos de procesos democratizadores. Abundan los ejemplos, hace poco el Tribunal Supremo Electoral (TSE), anunció su “plan de modernización”. ¿De dónde surgió? ¿Cuáles son los proyectos para que la gente participe en esa modernización? No es la institución en su mundo aparte la que debe cambiar. El verdadero reto es, en primerísimo lugar, transformar la sociedad o bien una buena mayoría de ella.

Conviene aclarar que el proceso de modernización comienza con la revolución francesa de 1789 y la casi contemporánea revolución industrial que se produce en Inglaterra, que iniciaron grandes cambios de gran amplitud en la esfera política y en la económica y que tuvieron gran repercusión en el sistema internacional. En la actualidad se entiende como un proceso de cambio secular a través del cual las estructuras institucionales del Estado y del sector privado,

adoptan procedimientos, tecnologías y conocimientos científicos eficaces y eficientes, para alcanzar la modernización y el desarrollo económico, social, cultural y político nacional frente a los grandes avances de los países desarrollados. Es un proceso abierto y continuo de interacción de un país de cara a numerosas tendencias, instituciones, valores, tecnologías y culturas que presenta la nueva realidad mundial.

Con seguridad que existen diferentes opiniones en cuanto a la forma de abordar el tema del Estado, los expertos tampoco coinciden en sus esquemas. Sin embargo, conviene enumerar algunas consideraciones que bien vale la pena tomar en cuenta para tratar la problemática del Estado, sus instituciones y su modernización:

1. Hay que abordarla no en forma aislada, sino como un requisito de las características de las nuevas estrategias de desarrollo (Tomassini, 1993);
2. Conviene incorporar la perspectiva de las ciencias sociales y más específicamente sociológica y politológica, esto es: el Estado como una estructura social y una unidad política, considerar seriamente la noción de poder como una variable esencial de cara al proceso de formación de políticas públicas en su contexto específico (Álvarez Díaz, 1992);
3. Debe verse como un proceso que repercute en todos los niveles de la vida social, tanto pública como privada (Atria, 1994);
4. Abordarlo en un marco más general que es el del proceso de consolidación democrática (Arnault, 1998).

5. No debe plantearse como una operación fundamentalmente técnica, políticamente neutral, indiferente respecto del sistema político, en el que debe desarrollarse (Prats, 2000).

La construcción de un Estado de Derecho

Se debería formar un centro de estudios de gobierno y formar gente para que gobierne y se forme muy bien en la idea de que el Estado de Derecho vela por el interés público, el bien público y la vida pública. Por tal razón, la formación del hombre y la mujer de ese tipo de Estado es de administradores públicos, muy diferente al sujeto social formado para administrar negocios. Debería disponer de capacidad técnica y política.

Se trata entonces de calificar a esos funcionarios para que actúen no en función del interés personal y/o privado, sino del público. Sin una solución como ésta, nuestra vida social no será posible o si lo fuera, resultaría caótica.

Este concepto va mas allá de entenderlo como algo relacionado solamente con un territorio y población determinada. Es más, sociológicamente la discusión está lejos de considerar al Estado únicamente como producto del conflicto social interno.

Estamos en una época y en una situación nacional en que podemos y debemos realizar un esfuerzo que demanda mucha determinación e inteligencia, buscando resultados para transformar el país. Una tarea pendiente es la de construir algo que jamás ha existido en el país, un Estado no de la derecha, del centro o de la izquierda, sino de Derecho.

El Estado como factor de inclusión y seguridad social básica

Un día de estos me encontraba revisando papeles en un lugar de acceso público en San Salvador, cuando de súbito escuché una voz fuerte de mujer, casi de escándalo, dirigiéndose a mí, situado en medio de notas y expedientes, y diciéndome: “¿Y voz para que seguís pensando? Ya déjalo. No te das cuenta de que nadie te hará caso. Que te dirán que ya lo sabían. Que ya antes lo habían escuchado, que ya alguien lo había planteado o bien, que no tienes razón, ni tan siquiera de una manera relativa. Olvídate. Toma tu vida al suave. El país no se salva. Ya no te preocupes más. Mírame a mí. Mandé mi carrera y mis ideas al carajo. Y aquí estoy. Tranquila mano. Tranquila.”. De verdad que me estremeció pero igual le agradecí su actitud. Lo que



me decía esta vieja y querida amiga alguna vez yo mismo me lo he planteado pero ha sido una idea vaga, pasajera, mas, hasta ahora, nada de tomármela en serio y sucumbir. Creo que interpreto bien la actitud de alguien como ella. Por cierto, que no es la única proveniente del ámbito profesional. ¿Pero, es que puede uno permanecer abúlico, pasivo, abandonado, indiferente, apático? ¿O bien, cuál podrá ser una buena forma para alcanzar aquí en el país una calma, algo de sosiego, una seguridad aunque así bien sea correlativa?

¿Existe o no el Estado en nuestro país?

Alguna gente cree que va a encontrar un poco de certidumbre si toma una opción personal. Y así, esta es la lógica: arreglárselas uno mismo, rebuscarse solos pero seguir viviendo en el país aun a pesar de las amenazas y riesgos. Otros, no pocos, se han decidido por una opción más sabia: salir de la inseguridad nacional buscando seguridad en otro país y, no cualquiera, sino alguno del llamado primer mundo. Al tomar tal decisión estos hermanos y hermanas salvadoreños que se van lo hacen, sin saberlo, y casi intuitivamente, buscando no tanto un mejor territorio sino una mejor forma de organización social, una forma de Estado que brinde una seguridad social básica que aquí no existe.

Entonces, de verdad, el problema fundamental del país es que no existe Estado en el verdadero sentido del concepto. No es una sentencia coyuntural, una ligereza o frase improvisada, sino que producto de una reflexión que dura ya desde hace momentos. La grave situación de inseguridad que se vive en El Salvador se explica, en gran parte, porque no existe Estado, o que bien existe un aparato pero que no funciona.

Parece que es algo que se prueba una y otra vez, cada minuto. No tenemos Estado, ni Estado de Derecho, ni menos Estado Democrático aun a pesar de que sea una frase muy repetida de forma superficial y variada. Y no lo tendremos por un período bastante largo: Mientras dure el tiempo para fundarlo, si es que nos decidimos cuando descubramos que es ese el problema principal.

Esto es así, y no se trata de intentar, demostrarlo en esta breve ponencia, pero existen un sin número de referencias empíricas y dejar este conflicto en evidencia. Pero claro, para tener conciencia de esta situación social debemos abordarlo no sólo como analizando documentos de apego legal sino que desde un enfoque más amplio y fluido, es decir sociológico, politológico e incluso antropológico. Desde siempre, esto ha sido abordado como un problema que tiene que ver con un cuerpo de leyes que al fin de las cuentas son nada mas y nada menos que una camisa de fuerza impuesta a la vida en sociedad. Y, la mayoría de veces, ni se participa en su proceso de formación, otras veces no son vistas con agrado, no se conocen a fondo y para la gente común y corriente, la mayoría, dicho de manera elemental ni las conoce. Ergo: en la medida de que tenemos una cultura de la ilegalidad, ya sea porque no las conocemos o porque no se nos viene en gana cumplirlas o hacer que se cumplan, en esa misma medida también el Estado no puede existir. Esta es una simple y primera razón de fondo.

Las funciones del Estado

El Estado, que en definitiva se reduce a un grupo de hombres y mujeres responsables de cargos públicos claves y que según observaciones se reduce a una elite,

un número de unas 100 personas situadas en el ápice de las decisiones estatales, que afectan toda nuestra vida social, es el responsable primario de laborar por alcanzar todas las seguridades básicas de una nación. Si estas no se logran y consolidan, ese país colapsaría. Y aquí existen problemas públicos irresueltos, todos, si escarbamos un poco, relacionados con la seguridad social básica, que se han agravado, multiplicado y complejizado con el correr de tantas décadas.

Recordemos las funciones elementales en torno a la seguridad en sentido más integral que tiene “el Estado”: es el principal ente responsable de la seguridad de la ciudadanía, responsabilidad primaria inalienable. Esto demanda la participación de otros actores (asociaciones comunales, organismos no gubernamentales, empresarios), pero el Estado no debe ser un actor más pues esta misión y rol es indelegable. El Estado de Derecho muy en particular, y su institucionalidad, como ente representativo del bien público, responde a esa necesidad de regular de manera ordenada y concertada la conflictividad social a fin de alcanzar y consolidar, por medio de adecuadas políticas públicas, un orden social, económico, político y cultural incluyente. Para cumplir con tal misión, los dirigentes del Estado, ente estratégico nacional e internacionalmente, deben preparar todo el andamiaje institucional al

igual que los recursos materiales y el personal debidamente calificado que sea necesario, y proponer a la sociedad soluciones adecuadas, para alcanzar tales fines y objetivos superiores.

A manera de Conclusión

Estos son los desafíos que el Estado y sólo el Estado, porque a nadie más le compete, debe encarar para resolver, puesto que es esa su razón de ser y para eso es que ha sido organizado. Visto así, es que afirmamos que no tenemos Estado excepto quizás en una contextura primigenia. Y empezar a construir ese Estado, o bien la institucionalidad pública, es el gran reto del país en un urgente aquí y ahora. No es un tema de apariencias, imágenes, simulaciones o campañas publicitarias. Si no funciona muy bien esta macroinstitución, otros sujetos individuales o colectivos tampoco podrán. El aparato del Estado debe funcionar por medio del consenso y una cultura política democrática, es decir por medio de una la aculturación de practicar el uso de la fuerza de la razón. Sino, surge la anarquía, la anomia o la llamada ingobernabilidad y es en esa situación que se propone la fuerza como único factor de estabilidad. Es por eso que estamos a inicios del Siglo XXI, ante un problema nacional clave alrededor del cual las ciencias sociales sí tienen que reflexionar y, ciertamente, proponer soluciones de política pública efectiva.