

DIRECTOR:

Lic. Luis Eduardo Ayala Figueroa

EQUIPO EDITOR:

Dr. Rodolfo Castro Orellana

Lic. Eric López Águila

Msc. Marlon Anzora

Lic. Eliseo Ortiz Ruíz

Ing. René Mauricio Mejía

ASISTENTES:

Norma Mangandi

ARTÍCULO DE OPINIÓN

I. LA CLASE MEDIA "INCOMODADA"

Msc. Marlon Hernández-Anzora

Abogado y Politólogo

ARTÍCULOS ACADEMICOS

II. GOBIERNO JUDICIAL III

**Política de transparencia en el sector judicial:
Debate teórico**

Msc. Luis Eduardo Ayala

Director de la Revista Ciencia Política. UES

**III. IDEAS E IDEOLOGÍAS EN LAS LUCHAS POR EL
PODER EN EL PROCESO DE EMANCIPACIÓN-
1814-1821. El "Interregno" Emancipador. VI
parte.-**

Dr. José Rodolfo Castro

*Catedrático universitario de Ciencia Política y Teoría
del Estado UES*

**IV. COREA DEL SUR: EXPERIENCIA DE DESARROLLO E
IMPACTO DE SUS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES.**

Gracia Ivonne Bonilla Morán

Licenciada y Master em Relaciones Internacionales



LA CLASE MEDIA “INCOMODADA”

No cabe duda que la clase media ha sido la gran abandonada por todos los gobiernos electos después de los Acuerdos de Paz. Lejos de elaborar políticas públicas para fortalecer la clase media, éstas han sido un constante goteo de desgaste que ha logrado debilitar la capacidad de consumo e inversión de la clase media, que ya no puede denominarse como una clase media acomodada sino más bien “incomodada”, con una situación en la que la movilidad social parece ser real solamente en línea descendente.

La instauración de la democracia formal salvadoreña no ha tenido un equivalente de prosperidad para la clase media, que más bien se ha ido conformando con ser el sostén principal de las cuentas fiscales del Estado y ha llegado a convertirse incluso en una especie de “caja chica” de éste. Cada vez que hay crisis política o carencias estatales, los gravámenes salen fáciles de imponer a una clase media con nula identidad política, sin instrumentos gremiales ni partidarios que representen, luchan ni agreguen sus intereses.

Las universidades, que podrían o deberían ser tanques de pensamiento y mecanismos de agregación de intereses de la clase media al sistema político, se han quedado como máquinas productoras de mano de obra especializada, que cada vez se debe conformar con salarios más bajos y en un entorno donde el costo de la vida es similar al del primer mundo. Es decir, unos profesionales de clase media que se encuentran en medio de dos líneas inversamente proporcionales: alto costo de la vida y descenso en los salarios.

Una clase media que paga impuestos directos, indirectos y especiales por salud, educación y seguridad, pero que prácticamente nunca utiliza el Seguro Social y acude generalmente a la red médica privada; que obligadamente debe contratar seguridad privada en sus zonas de residencia; y que paga colegios y universidades privadas para que la educación de sus hijos sea medianamente competitiva. ¿De qué le sirve a la clase media estos gravámenes (ISSS, Renta, IVA, etc) si al final lo que recibe son servicios no mediocres sino pésimos de los que nunca hace uso?

¿Se han preguntado cuál fue la última política pública para adquisición de vivienda para jóvenes parejas profesionales? ¿Se han dado cuenta que para los profesionales y empresarios jóvenes de clase media es casi imposible comprar vivienda en zonas de similar valor de las que vivieron con sus padres? Sin embargo, estos padres han invertido muchísimo más en educación en sus hijos que lo que se invirtió en ellos. Nuevamente las cuentas no salen, la clase media siempre invierte más para apenas sobrevivir en un entorno que constantemente lo presiona hacia abajo.

El transporte colectivo tampoco es un servicio de calidad del que se puede hacer uso con seguridad y facilidad, como puede ser en otros países. Pero también tenemos que pagar los subsidios para los propietarios de un sistema de transporte público agresivo, contaminante, sucio, desordenado y patán.



Sin embargo, esta gremial cuenta con una identidad y organización que le permite luchar con fuerza sus intereses, que obviamente están muy lejanos de los de la población que sirven y con la que cohabitan en carretera.

Ni los gobiernos de ARENA ni el del FMLN han sido opciones favorables para la clase media, y, más bien, se dedicaron a abandonarla a su propia suerte. Encima de eso se le ha exigido ser fiscalmente más responsable, echándole sobre sus hombros buena parte del sostenimiento del Estado. Esta combinación de carga y abandono se agudizó en los años noventas, en los que se incrementó sustancialmente la emigración de capas medias principalmente hacia los Estados Unidos, al no encontrar en el país más opción que el descenso en las condiciones económicas y sociales.

La clase media salvadoreña es la más leal: no presiona, no hace paros ni protestas, y paga sus impuestos puntualmente. La máquina burocrática está eficientemente enfilada y afilada para cobrar los impuestos de la clase media. Las posibilidades de evasión y elusión fiscal son para otros, no para nosotros, porque para otros la máquina omnipresente y musculosa que le cae a la clase media se vuelve raquítica y temerosa.

La incomodada clase media salvadoreña debe urgentemente buscar mecanismos de identificación y organización que le permitan agregar y defender sus intereses al sistema político. Necesita urgentemente opciones políticas que no sólo la escuchen sino que la incluyan en sus programas de gobierno. Necesita también expresiones y espacios de identidad cultural, en donde pueda identificarse. Y no se trata de un llamado basado en un marxismo clasista trasnochado y mal leído, se trata de una necesidad urgente y un derecho firme que tiene esa clase media que se esfuerza trabajando y estudiando, que cumple fielmente las leyes, pero que sólo las ve pasar hacia algunos gremios y sectores que representan más bien graves antivalores.

Marlon Hernández-Anzora



GOBIERNO JUDICIAL III

Política de transparencia en el sector judicial: Debate teórico

SUMARIO: 1. Antecedentes sobre el concepto y la práctica de transparencia en la gestión pública. 2. Definiciones operativas: ¿Qué es transparencia? 3. Enfoques teóricos para el estudio de la transparencia en el sector público 4. Implementación de la política de transparencia: Dimensiones de estudio.

Luis Eduardo Ayala Figueroa¹

1. ANTECEDENTES SOBRE EL CONCEPTO Y LA PRÁCTICA DE LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

En el ámbito académico, es usual referirse al surgimiento de un gran tema social como si se tratara de un nuevo paradigma que formula maneras o formas novedosas de encarar los desafíos de los Estados y las sociedades. Asimismo, es común en el lenguaje académico el sostener que cada concepto o tema tiene como trasfondo un origen histórico que explica su vigencia. En ese sentido, el concepto de transparencia no es la excepción y tanto organismos internacionales, gobiernos actuales, movimientos y grupos de la sociedad civil apuestan a dicho concepto como una forma de hacer evidente, permitir el dominio público y sin encubrimiento alguno, el accionar del aparato público en la gestión de sus asuntos, que, finalmente, son los asuntos de todos los ciudadanos y las ciudadanas.

Por lo tanto, las preguntas que habrán de formularse y responder en este apartado son las siguientes: ¿Cómo surge el concepto de transparencia y cuáles son sus aspectos más importantes? ¿Hacia qué organizaciones, personas o procesos se dirige? ¿Qué problemas o asuntos se pretenden resolver con la transparencia? Estas interrogantes y otras más que irán surgiendo en la medida que el tema se desarrolle, constituyen los ejes direccionales a través de los cuales la presente investigación podrá situar el tema de transparencia tanto en lo conceptual como en lo metodológico.

¹ Licenciado en Ciencias Jurídicas y Abogado de la República, Estudios de pos grado en Maestría en Ciencia Política, Profesor de la cátedra de Ciencia Política y Teoría del Estado en la Universidad de El Salvador, Actual Director de la Revista de Ciencia Política y Director de la Unidad de Investigación de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, Universidad de El Salvador.



Los conceptos que son utilizados en el catálogo léxico de una ciencia, en este caso, la ciencia política, exigen para su mejor comprensión la búsqueda de un camino y un método a través del cual se puedan investigar diversos fenómenos socio políticos. En lo relativo a la transparencia en la administración pública, tal como diría Sandro Chignola en *“Historia de los conceptos, historia constitucional, filosofía política. Sobre el problema del léxico político moderno”* (Chignola, 2003)² la importancia de indagar históricamente sobre el origen de un concepto es aclarar el significado en nuestro uso cotidiano con el fin de permitir su mayor control, algo que será posible en la medida que dicho concepto se reconstruya históricamente.

1.1 La transparencia desde la Filosofía Política

La transparencia en la administración pública, por lo tanto, se iniciará estudiando a partir de sus presupuestos históricos, desde una aproximación filosófica y política, en la medida que este enfoque permite conocer los usos de los conceptos aplicados a los contextos, significados y su fundamentación. Luego de una exhaustiva revisión de literatura, en idioma español sobre este tema, se eligió la propuesta de Jesús Rodríguez Zepeda³ quien en su publicación sobre *“Estado y transparencia: Un paseo desde la filosofía política”*, establece que el tema de transparencia en los asuntos del Estado “no es una moda ni una ocurrencia académica de última hora, todo lo contrario: La transparencia es un concepto que tiene una larga historia intelectual” (Rodríguez Zepeda, 2008 p 6); lo cual confirma que el tema en estudio, al igual que muchos temas en ciencia política, posee una trayectoria que amerita ser revisada. En ese orden de ideas, sostiene el autor que la gestión de los asuntos estatales respecto a los gobernados ha tenido un lugar central en el pensamiento político, desde la etapa clásica (Platón, Aristóteles) pasando por elaboraciones propias de la modernidad y pos modernidad (Kant, Bobbio, Habermas y Rawls) entre otros autores contemporáneos.

² Citando en principio a Reinhart Koselleck en “un ensayo ya famoso” - las comillas son mías - acerca del problema y el estatuto metodológico de la historia de los conceptos, distingue al menos tres fases principales en su desarrollo: En el primer momento el concepto no es más que un auxiliar de la historia social, en el segundo tiene como objeto impedir la incorrecta aplicación al pasado de expresiones y conceptos de la vida jurídica presente; y finalmente como tercer momento, se ha propuesto como una crítica de la historia de las ideas. – Cita de R. Koselleck *“Historia conceptual e historia social” ahora en Futuro Pasado. Para una semántica de los tiempos históricos. Paidós, Barcelona 1993, p. 113* - En otro momento, el mismo autor sostiene que es también una reconstrucción de hechos históricos concretos del vocabulario político lo cual permite aclarar el significado de los conceptos en nuestro uso cotidiano con el fin de permitir su mayor control. En este punto Chignola cita a R. Koselleck; “Einleitung” en *Geschichte Grundbegriffe*, cit, vol I, p. XIX. Esa es la forma en que se analizará la historia del concepto para los efectos de la presente investigación. Se puede acceder al ensayo de Sandro Chignola en <http://foroiberideas.cervantesvirtual.com/foro/data/adm28894.pdf>, consultado el 18 de abril de 2011.

³ Doctor en Filosofía Moral y Política por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España y profesor de la UAM – Iztapalapa, México. Secretario de la Revista Internacional de Filosofía Política; quien escribe para los Cuadernos de Transparencia número 4 “Estado y transparencia: Un paseo por la filosofía política”, del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de datos IFAI, México 2008, en <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones>, consultado el 18 de abril de 2011.



Para confirmar su tesis *que la transparencia está presente en todos los grandes sistemas de elaboración política* convirtiéndose en una pieza clave en el siglo XVII gracias a la corriente liberal - en palabras de Augusto Hernández Becerra de un liberalismo clásico inglés que marca “El tránsito del derecho natural a los derechos del hombre”⁴ – el autor procede a una revisión histórica sobre el manejo del poder en los asuntos del Estado, compartiendo la siguiente afirmación:

“...Que todos tengan vista de lo que ocurre al interior del Estado,
de ahí la afirmación democrática y plenamente moderna de transparencia,
formulada en el temprano año de 1690”

(Rodríguez Zepeda, 2008 p 6)

De la reflexión inicial, se debe reconocer que el concepto no se configuró como tal durante la antigüedad, o la época medieval; incluso no se puede afirmar que su denominación acabada fuera contemporánea a la revolución inglesa (1690), francesa (1789 – 1799) o el proceso de independencia norteamericano (1776 – 1789); pero si resulta claro que su fundamentación histórica y teórica puede encontrarse en la lenta, pero constante evolución del pensamiento político. Para ello, Rodríguez Zepeda secciona su análisis en cinco momentos:

- a. Los Arcanaa imperi y el secretismo del poder político.
- b. Los Estados absolutistas y la razón de Estado.
- c. El modelo del Estado Liberal.
- d. El concepto de publicidad en un sentido político y de relevancia normativa.
- e. La revisión de propuestas contemporáneas sobre la vida pública con los argumentos sobre la publicidad que en lugar de cerrar el debate abren líneas de investigación.

(Rodríguez Zepeda, 2008 pp 11 y 12)

En el caso del primer apartado, la etapa clásica de la política - para el caso occidental, se refiere a Grecia en los siglos VII al IV A.C. así como a Roma sobre todo en su etapa imperial S. I A.C. al IV D.C – la idea consiste en identificar que el poder está reservado a determinadas esferas de la sociedad, en donde ilustres filósofos, sabios y conocedores deberán tomar decisiones en consideración a su superioridad intelectual respecto al resto de la sociedad. Ésta es la opinión de Platón (427 – 247 A.C.) en su obra La República, en el que el orden jerárquico de la sociedad en donde el saber, la templanza y el auto dominio de las pasiones corresponde a un segmento determinado de la sociedad: los gobernantes filósofos (Clase superior), los guerreros guardianes (Clase auxiliar) y los artesanos, labradores y comerciantes (Clase

⁴ Ver Hernández Becerra, Augusto “Las Ideas políticas en la Historia”, Universidad Externado, Colombia. 1994. pp 21 – 24; quien sostiene que en las ideas políticas habrá que revisar tanto el contexto histórico en el que surgen como los autores que la sostienen; razón por la cual en el caso del liberalismo de Inglaterra fija la revolución inglesa conjuntamente a autores como John Locke, Jeremy Bentham o David Hume.



inferior)⁵. En el caso de Aristóteles (382 – 322 A.C.) le denomina *sophismata* a determinadas claves y saberes exclusivos y excluyentes que hacen posible el ejercicio del poder político (Rodríguez Zepeda 2008, p 16) en un sentido de secretismo y engaño respecto a los súbditos que hace posible la superioridad de quien gobierna, marcando una insalvable diferencia. La denominación de *Arcana Imperii* es latina, y en el historiador latino Tácito (55 – 120 D.C) se puede encontrar su primera interpretación: *Piezas del saber como misterios de la política que no se limitan a ese conocimiento privilegiado, si no a verdades que poseen un sentido casi sagrado, ritual: Es tanto información determinada sobre el poder así como información privilegiada que define quien es el sujeto de poder*. Esta concepción predominante sobre la información del poder, sobre el gobernante y sus decisiones se mantuvo en la etapa clásica y durante el medioevo cuya principal característica es erigirse como un sistema excluyente en materia de conocimiento y debate público.⁶

En un segundo momento se caracteriza por dos aspectos claramente identificados: el surgimiento del Estado moderno en el renacimiento europeo y el concepto de Razón de Estado. (Rodríguez Zepeda p. 18, 2008) Respecto al primer tema, habrá que recordar que el tránsito de la edad media (S. IV al XV D.C.) a la edad moderna (S. XV al S. XIX) está caracterizada por el reemplazo del predominio de la posición de la iglesia frente a la política⁷ y la irrupción del Estado como una organización política de amplios territorios, con un poder inicialmente absolutizado; asimismo, con la concurrencia de una economía mercantilista que paulatinamente extingue el predominio feudal y con un cambio en la concepción del poder ahora entendido en términos más seculares. Es precisamente éste último aspecto el que se define como

⁵ En el artículo publicado por Castro Orellana, José Rodolfo “Orígenes de la Política en la Antigua Grecia: El concepto de política, Orígenes del mundo griego” en Revista de Ciencia Política p 17, Universidad de El Salvador número x, en el que analiza la afirmación sostenida por G. Sabine quien hace una clasificación un tanto distinta a la presentada por el autor: Los guardianes que se dividen en gobernantes y soldados; y los artesanos, aunque aclara que “no es cierto que Platón distinga a las tres clases del modo tan tajante (que) deberíamos esperar dado su exposición esquemática de la teoría” G. Sabine “Historia de la Teoría Política” p. 26 s/e.

⁶ Sobre esta anotación son necesarias cuando menos dos puntualizaciones: La primera es que en el período de esplendor de la Grecia democrática de Pericles (S. V A.C.) existieron prácticas consensuadas sobre las decisiones en materia política, la discusión y debate en la ecclesia, el consejo de los 500, las elecciones de magistraturas rotativas por sorteo o votación; reconociendo asimismo que en esa práctica incipiente de sociedad abierta existían restricciones a grupos excluidos de la sociedad: Mujeres y esclavos predominantemente. La otra aclaración necesaria se refiere a Norberto Bobbio cuando indica que “... en la categoría de los *arcana* están comprendidos dos fenómenos diferentes aunque estrechamente vinculados: El fenómeno del poder oculto y el del poder que oculta, es decir, que esconde escondiendo. El primero comprende el tema clásico del secreto de Estado, el segundo comprende el tema igualmente clásico de la mentira lícita y útil...” en Bobbio, Norberto “El futuro de la democracia”, México F. C. E, 1989; pp 26 – 27.

⁷ Al respecto, se menciona la confluencia del poder temporal (noble) con el poder espiritual (iglesia) aunque ambos eran notoriamente terrenales. Esta etapa se caracteriza por una doctrina de derecho divino de los reyes, una representación del mundo plasmada en una sociedad jerarquizada, la preeminencia de una política aristocrática militar y feudal siempre validada por la iglesia. En ese contexto medieval europeo las verdades del poder político se entienden como patrimonio exclusivo de los gobernantes debido a que el pensamiento medieval no admite acceso a los hombres comunes y corrientes a verdades reveladas de la fe y del poder terrenal.



“una razón instrumental o calculadora, descargada de compromisos con ideales morales o sociales sustantivos como la justicia, el bien común o la felicidad de los ciudadanos... se trata en todo caso de la afirmación de que el poder político tiene su propia lógica, en la que la mentira, el ocultamiento y la simulación desempeñan una función crucial y de que ésta lógica tiene que subordinarse a cualquier otro proyecto o curso de acción”

(Rodríguez Zepeda 2008, p 24)

En lo relativo al acceso a la información pública, en este período, se considera privilegios de los gobernantes el tomar la decisión de los asuntos del Estado sin tener que consultar a los súbditos, algo que es compartido por Nicolás Maquiavelo como por Thomas Hobbes⁸, aunque para éste último la verdad de Estado tiene un sentido más preciso que la versión del autor florentino, en la medida que no se disuelve bajo la idea de necesidad política; si no que se funda en un conjunto de atribuciones del soberano que apunta a la decisión de cortar la pluralidad religiosa, el pluralismo político, la libertad de expresión, el sentido de igualdad y la ética individual. De acuerdo al autor de “Un paseo por la filosofía política” generar una apertura de libertades, valores, ideologías y religiones daría paso a un ambiente de desorden, anarquía y caos.

Como se anticipó en las primeras líneas sobre el contexto histórico en el surgimiento de la transparencia en la gestión pública, si hay un momento clave para encontrar las bases filosóficas y políticas de la transparencia ese es el Estado liberal. Entre otros autores, resulta decisiva la aportación de John Locke (1632 – 1704) quien invierte la lógica de un Estado absoluto y holístico en la vida social e individual, a favor de un gobierno civil que es contrario a la monarquía renacentista estatal⁹ en la búsqueda de garantizar un catálogo de derechos fundamentales tales como la libertad, la igualdad, la propiedad privada así como el derecho de castigar; entre otros, y en ese sentido, la existencia del Estado solo puede comprenderse sobre la base de una sociedad organizada contractualmente que le designa su tutela y protección. (Rodríguez Zepeda 2008, p 26)

Ahora bien, ¿en qué medida la transformación del Estado absolutista en su giro al Estado liberal representa un cambio en la concepción de acceso a la información y transparencia en la gestión pública? Para contestar a esta pregunta, habrá que señalar que al convertirse el gobernante en mandatario de los

⁸ Para mayor amplitud se recomienda revisar a Thomas Hobbes en su obra *El Leviatán*, México, F.C.E, 1984, pp. 145 y 146, e igualmente en Nicolás Maquiavelo con “*El Príncipe*” Alianza Editorial, Madrid 1944.

⁹ Dicho en palabras del autor inglés del siglo XVIII; “De aquí resulta evidente que la monarquía absoluta, considerada por algunos como el único tipo de gobierno que puede haber en el mundo, es ciertamente incompatible, con la sociedad civil; y excluye todo tipo de gobierno civil” en Locke, John; “*Second treatise on civil government*, Alianza Editorial. Madrid 1988, traducido como “*Ensayo sobre el Gobierno Civil*”; cuya central es que el gobierno solo puede ser ejercido con el consentimiento de los gobernados dado que el creador es el pueblo que lo mantiene para su propio bienestar. Esa autoridad deberá estar sometida a controles, limitada por derechos naturales y garantías que suponen un obstáculo formidable contra la arbitrariedad y el absolutismo. (Hernández Becerra, Augusto; 1994)



gobernados, esto es, su representante en el gobierno para el cumplimiento de los fines del Estado, la transparencia se constituye en el *ideal de funcionamiento*¹⁰ pues para el liberalismo no existen tales verdades del Estado o secretos reservados que se justifiquen como diferentes del interés de los ciudadanos comunes. Acá se pone en jaque la calidad de sujetos privilegiados en el manejo de la información pública¹¹ en la medida que el Estado Liberal funciona bajo la presión de grupos, el régimen de garantías individuales, la tutela descentralizada y con contrapesos políticos del actuar del gobernante.

Una vez reconocido y postulado el monumental aporte que la doctrina liberal le da al concepto de transparencia, es menester hacer algunas aclaraciones al respecto: El tema de la seguridad nacional y el tema del poder económico, que son dos temas que en la actualidad condicionan dicho concepto y lo hacen controversial en los Estados modernos y contemporáneos.

- a. El tema de la seguridad nacional y la seguridad pública obligan a matizar esta amplia perspectiva de la información pública, es decir; a poner ciertos límites al acceso a la información.
- b. En conexión a lo anterior, el enorme poder que ostenta la estructura de gran capital, los subsistemas bancarios y financieros; constituyen asimismo un polo reticente al acceso a la información en sociedades occidentales de base capitalista¹². Ante ello, habrá que formular una respuesta adecuada en sintonía a las actuales circunstancias.

1.2 El Principio de Publicidad

Existe un tema capital para comprender la dinámica de la transparencia, y ese es el *principio de publicidad*: más allá del uso común con el que es utilizado [estrategia de convencimiento comercial /

¹⁰ Acá la transparencia se ve en una doble perspectiva: Como un medio procedimental para el fiel cumplimiento de la democracia (calidad de representación) y también está siendo considerada como un modo procedimental de gestionar los asuntos del Estado.

¹¹ Para ilustrar ese cambio en el manejo de la información del Estado, Rodríguez Zepeda señala como ejemplo de países con tradición liberal el Edicto de libre prensa Escandinava de 1776, la publicación de informes parlamentarios en Inglaterra de 1774, la publicación del primer presupuesto nacional en Francia de 1780, el surgimiento de asociaciones civiles a favor de la libertad de ideas, la London Corresponding Society y la lucha civil en contra de los comités de secrecía, el desarrollo de tradiciones periodísticas independientes del poder político en Inglaterra, Francia y Estados Unidos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo XIX reconoce el derecho a la libertad de opinión y expresión, investigar y recibir información por cualquier medio de expresión, la enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América en 1974 bajo exigencias de la opinión pública resultado del escándalo de Watergate, la freedom of information Act (Ley Federal de Información de 1966), Ley de Libertad de Información de Nueva Zelanda que deroga la Ley de Secretos Oficiales; finalizando la referencia en México con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2002, (Rodríguez Zepeda p 33, 2008).

¹² Como explicación necesaria, se debe analizar el concepto de seguridad nacional, archivos secretos, defensa ante enemigos extranjeros, espionaje político y tecnológico.

La desconfianza de los individuos hacia el Estado que es propia del pensamiento liberal ahora se invierte hacia la vía inversa: La desconfianza del Estado respecto a los individuos, que es una formulación más próxima al pensamiento neoconservador. También debe señalarse en el campo económico financiero un conjunto de prácticas que hacen difícil la transparencia: El secreto bancario, el velo que cubre la identidad de los accionistas en determinados tipos de Asociaciones empresariales, el acceso privilegiado de información pública de determinados sectores económicamente poderosos en detrimento de la información recibida por sectores sub alternos. (Ideas propias basadas en la reflexión de Rodríguez Zepeda p 35, 2008)



variación de la propaganda] es claro que en el ámbito jurídico y político denota una exigencia de información como nota característica de las democracias modernas¹³.

Se puede decir, entonces, que cuando se habla de publicidad, se refiere a experiencias tales como un congreso que sesiona públicamente o de igual manera, los tribunales que celebran audiencias para dejar claro que no se oculta nada en el terreno estatal que sea de incumbencia ciudadana. Lo mismo sucede con los debates públicos sea para objetos electorales o participativos; siendo entonces “un proceso de socialización y comunicación de cosas, ideas y proyectos que pretende que el público receptor se apropie de ellos” (Rodríguez Zepeda p 38, 2008)

El principio de publicidad, por lo tanto, tiene una naturaleza normativa pues señala una exigencia acerca de la calidad de los argumentos que son objeto de socialización, en la medida que establece una forma de presentarlos, controvertirlos y finalmente aceptarlos o rechazarlos bajo criterios racionales. La publicidad es entonces un mecanismo de control racional para evitar que las informaciones y argumentos de la vida política se presenten como incoherencias o disparates exteriorizados sin mayor tamiz de exigencia, pues al contrario; lo somete a un ejercicio de comunicación social racional.¹⁴

Es en este punto, cuando se conecta el imperativo de publicidad de los actos públicos con la acción social de comunicación; que se hace evidente la necesidad de una sociedad ilustrada, educada, conocedora y crítica; no solo apoderada de criterios cognitivos y racionales si no también de una predisposición a encarar la acción política con convicción y participación. Es acá en donde la figura de Immanuel Kant y Jürgen Habermas resultan clarificadoras: “El principio normativo de publicidad supone la existencia de un polo social capaz de ejercer sanción pública contra los hombres del poder que incumplen este requisito” (Rodríguez Zepeda p 42, 2008) es decir el ideal de una sociedad que habiendo alcanzado la madurez se ha emancipado del paternalismo y la servidumbre.

¹³ El profesor de Derecho Político y Constitucional de la Universidad Católica de Chile Miguel Ángel Fernández Gómez en su ponencia sobre “El Principio Constitucional de Publicidad” el 11 de septiembre de 2006, señala que “el principio de publicidad no se haya definido en la constitución o en la ley, por lo que habrá desentrañar su contenido acudiendo al sentido natural y obvio de las palabras... en la que el concepto de público quiere decir: notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todo... con ello, se persigue que los actos de los órganos de Estado, los fundamentos que se sustentan y los procedimientos conforme a los cuales se adoptan sean notorios y no secretos, reservados, ocultos o escondidos, vale decir; que cualquier persona pueda acceder a dicha información en un Estado constitucional y democrático de derecho, tiene que obrarse con transparencia, la cual permite y promueve que las personas conozcan esos actos, sus fundamentos y sus procedimientos seguidos para adoptarlos”. Documento accesible en: http://www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/el_principio_constitucional_de_publicidad.pdf. Consultado el 1 de junio de 2011.

¹⁴ Es en este punto que resulta clave la inclusión de Jürgen Habermas quien en su concepción neomarxista, particularmente en su trabajo sobre la “Teoría de la Acción Comunicativa” Editorial Taurus, Madrid; 1981, la que permitirá superar los planteamientos de la teoría liberal en el tema de la publicidad, la comunicación y la transparencia, hacia una perspectiva más protagónica de los actores sociales. La influencia de ese autor y su obra serán fundamentales en la presente investigación.



En atención a las ideas anteriores, se comprende que el debate actual sobre el tema de la transparencia en la administración pública gira en torno a la limitación y crítica al secretismo del gobierno, así como la construcción de una ciudadanía informada y crítica. La ruta hacia la respuesta de acuerdo a Rodríguez Zepeda, conduce al pensamiento de tres enormes referentes del pensamiento social contemporáneo, alguno de los cuales ya ha sido mencionado: Norberto Bobbio¹⁵, John Rawls¹⁶ y Jürgen Habermas¹⁷. Sucede que en los tres hay coincidencia sobre la convicción kantiana que “una sociedad justa exige tanto el control ciudadano de los actos del gobierno mediante el requisito de publicidad, como la construcción de un espacio público de discusión racional o razonable como garantía de la expresión democrática de intereses de la ciudadanía.” (Rodríguez Zepeda p. 47, 2008)

En el caso de Bobbio la transparencia en la acción gubernamental es necesaria. La amenaza latente de los poderes ocultos en los sistemas democráticos, denominados: “El poder invisible” de aquellos responsables de cuidar o controlar a los ciudadanos y las ciudadanas. Por ello destaca la incidencia de formas amenazantes como el *sub gobierno* entendido como poderes económicos que gravitan sobre las decisiones y actos de gobierno y el *criptogobierno*; que son poderes fácticos de los aparatos de inteligencia y contraespionaje, siempre alejados de todo control legal y visibilidad pública; así como el *poder omnividente*, entendido como la capacidad del poder político de llevar cuentas y datos privados. Lo fundamental; dada la imposibilidad de su eliminación. es mantenerlos como excepción y no como regla.

En la propuesta de Habermas el vínculo entre transparencia gubernamental y uso de la razón pública sigue siendo la democracia, pero no la democracia que tradicionalmente se conoce en un sentido liberal burgués; si no de una democracia deliberativa¹⁸. En una sociedad moderna en donde prevalecen los derechos civiles, políticos y sociales; solo se pueden ejercer si existe una esfera pública de discusión y argumentación, abierta a todos: Diálogo y debate es la clave en las sociedades abiertas.

¹⁵ Norberto Bobbio visto y leído en su obra “El futuro de la democracia” México, F. C. E. 1989.

¹⁶ John Rawls, quien es referenciado en sus obras “Teoría de la Justicia” Buenos Aires, F. C. E. 1995; que es una edición reciente del trabajo del filósofo de 1971, y “Liberalismo Político” F. C. E. México 1995.

¹⁷ Ya se ha citado la obra más importante respecto al tema del autor referente de la segunda generación de la Escuela de Frankfurt, Alemania; pero es importante destacar también su trabajo sobre “Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso”, Editorial Trotta, Madrid, 1998.

¹⁸ El concepto *Democracia deliberativa* está orientado primordialmente a la crítica y rechazo de los sistemas políticos dictatoriales, autoritarios y totalitarios; como expresiones a las que la Escuela de Frankfurt rechazó totalmente. De la misma manera, supone una formulación más completa respecto a la democracia representativa en la medida que genera una crítica a la política tecnocrática, exige un reconocimiento ciudadano al orden político que esté más allá de el cumplimiento de formalidades jurídicas, la participación y consenso orientados al interés común basadas en los supuestos de la acción comunicativa y el autogobierno como procedimiento concreto de la voluntad general. Se recomienda ver <http://es.scribd.com/doc/7276908/Democracia-Participativa-en-Habermas>, consultada el 1 de junio de 2011.



Finalmente, en el caso de John Rawls; propone un modelo de sociedad ordenada con justicia en donde las libertades básicas y los derechos fundamentales le acompañen la equidad de oportunidades, distribución equitativa de recursos y riquezas. La concepción política de la justicia es la base de un consenso posible en la sociedad; caracterizada por un pluralismo que es irreductible y aterriza en la comunicación. Los argumentos que se pueden utilizar en el debate público deben someterse a discusión, excepto aquellos que por su naturaleza sean irresolubles tales como creencias religiosas, morales o filosóficas, sino cosas estrictamente de la práctica política y la problemática social.

1.3 Elaboraciones contemporáneas de transparencia:

Para ello, un documento que resulta clarificador a nivel conceptual es el elaborado por Carlos Umaña y Raúl Monte Domeneq en un proyecto de participación ciudadana y gobernabilidad (CREA Internacional El Salvador) quienes en su informe “La Transparencia en El Salvador: Un nuevo desafío” (2000) formulan una propuesta sobre este novedoso tema:

Luego de situar el concepto de transparencia como un ambiente de confianza, procedimientos, reglas, medio propicio para asegurar gobernabilidad, forma de manejar los asuntos públicos; entre otras cualidades asignadas a tal concepto (aspecto que será abordado ampliamente en líneas posteriores de la presente investigación, en el esquema de análisis sobre “Distintos enfoques sobre la transparencia”) los autores sugieren que los orígenes de la transparencia pueden encontrarse en momentos determinados de la historia reciente de occidente.

En el contexto histórico, la transparencia comenzó a tener una enorme relevancia en el transcurso de la década de los noventa vinculada probablemente a la expansión de medios tecnológicos y apertura mayor a espacios de información, sosteniendo que en el tema hay cuatro vertientes principales respecto al término:

- a. La reforma política del Estado, al desarrollo de la democracia como régimen político. La búsqueda de una mayor transparencia política para el caso de Latinoamérica se ubican en la denominada segunda generación de reformas en la modernización del Estado, las crisis de las democracias representativas y los sistemas de partidos.
- b. La revolución tecnológica y científica de los últimos años, especialmente en la telemática y la informática. Es normal la importación de términos desde las ciencias naturales hacia las ciencias sociales; siendo relevante la teorización sobre la nueva era o sociedad de la información, como reemplazo de la sociedad industrial.
- c. Lucha contra la pobreza y contra la corrupción: La transparencia en este contexto se visualiza como un instrumento de poder de primer orden. Luego de ser una bandera de los movimientos y partidos de izquierda, la lucha contra la pobreza y la corrupción fue tomada por los principales



organismos internacionales (BM, PNUD, Transparencia Internacional, BID) El dato relevante, es que en estos ámbitos la transparencia casi solo se refería a la transparencia administrativa y más concretamente al área financiera.

- d. Desde el ámbito económico, particularmente a las leyes de revelación (Disclosure) de información empresarial; como la información bancaria; todo relacionado con la transparencia económica o de mercados.

Existe desde luego, algunas referencias a experiencias concretas que marcaron el rumbo de la nueva gestión del Estado y si bien; se podrá diferir en tanto los siguientes casos pueden representar efectivamente hechos directamente potenciadores de la transparencia, no cabe duda que han incidido en la modificación del manejo estatal tanto a nivel internacional como en la realidad salvadoreña.

Estos aspectos a comentar son los siguientes:

- a. Fin de la guerra fría y reforma política del Estado: El caso del Glasnot en la URSS,
- b. En el caso salvadoreño el tema siempre estuvo relacionado con la firma de los acuerdos de paz en la búsqueda de una sociedad más democrática; pero particularmente señala el año 1997 como un momento en el que el autor señala la finalización de la etapa de transición; siendo el requerimiento más importante el tema de elecciones libres, participación de los partidos en igualdad de condiciones.
- c. Del paso por las elecciones como mecanismo trascendental pero no suficiente para la democracia, aspecto que se ve exacerbado por el desencanto de la ciudadanía con el desempeño de los partidos políticos y de la Asamblea Legislativa; muy mal calificadas por distintas encuestas de opinión.

El estudio continua el recorrido respecto al caso salvadoreño tomando como referencia los años 1996 y 1997, en los que se buscaron impulsar algunas reformas provenientes de la sociedad civil. Mención especial a la Comisión Nacional de Desarrollo (CND) constituida por ciudadanos independientes y nombrada por el entonces presidente de la República Dr. Armando Calderón Sol. En su informe del 16 de enero de 1998, todas estas preocupaciones se plasman en unas propuestas de generar un ambiente de confianza y transparencia en las instituciones públicas.

De dicho esfuerzo, se puede entresacar una hipótesis que pretende marcar la importancia presente y futura de la transparencia la cual está formulada en los siguientes términos:

*“Una sociedad moderna, competitiva y democrática se fundamenta en la
Transparencia, ciencia y tecnología. Sin información no hay una
real participación y democracia...”*



Por lo tanto, es imperativo según dichos actores estructurar una política que asegure el efectivo acceso ciudadano a la información pública, la actividad estatal que va marcando cada vez más una política de libre acceso a la información.

De esta manera, El Salvador fue expresando en su propia lógica y tránsito un proceso que ya era compartido por países en América Latina y el resto del mundo a lo largo de la década de los años noventa. Era necesario de acuerdo a este planteamiento, superar el período de autoritarismo, dictaduras, insurgencias y movimientos clandestinos para dar paso a una nueva era; marcada por procesos democráticos en donde el acceso a la información pública es clave.

Con ello, se generó un reconocimiento en ocasiones claro y en otras implícito que no era suficiente con las elecciones para garantizar la democracia; y en el consiguiente esfuerzo por incorporar a la sociedad civil se debía dar ese paso.

De esa manera; se buscaba la maduración del sistema político a través de una maduración del ciudadano, un ciudadano más informado y preparado para encarar los desafíos de las sociedades actuales.

2. DEFINICIÓN OPERATIVA: ¿QUÉ ES TRANSPARENCIA?

Con el objeto de clarificar uno de los objetos de estudio de la presente investigación – que es la transparencia - se presenta algunas definiciones que servirán operativamente para lograr comprender su significado e implicaciones.

2.1 Catálogo de definiciones sobre transparencia: Elementos conceptuales de base.

Definición 1: *“Ejercicio de clarificar las actividades de la administración pública, como principio ético y con sustentación jurídica, que permite la apertura del flujo de información de la organización mostrándola accesible, certera y confiable”*

J.C. Moron / OEA, Boletín electrónico E – Gobierno, Transparencia y Acceso a la información pública. / Revista probidad “Los deberes de transparencia (accountability) en la Gestión Pública”



Haciendo una revisión sintética sobre el tema de transparencia; pueden identificarse algunos datos importantes a nivel conceptual y metodológico:

Un ejercicio de clarificación de la administración pública.

- a. También es definida como cualidad ética o intelectual.
- b. Jurídicamente, existe una concepción relativa al sistema administrativo que a pesar de poseer diversas estructuras y formas de ponerlo en práctica se encuentra abierto de una forma directa y constante a la población.
- c. Es la apertura del flujo de información social, política y económica de las organizaciones burocráticas al escrutinio del ciudadano volviéndola accesible, certera y confiable. Dicha información debe ser pública a menos que existan razones explícitas y justificadas para mantenerla reservada.
- d. El objeto es la eliminación de cualquier clase de información secreta y reservada.
- e. Se incluyen temas como: Publicación de cuentas y presupuestos gubernamentales auditados, estadísticas financieras, comerciales y monetarias, compensaciones de funcionarios públicos y privados; así como datos para el financiamiento de campañas políticas.
- f. Transparencia es tomada como factor identificativos de un Estado Constitucional de Derecho así como de un Estado democrático; en la medida que hace posible una relación directa con los administrados.
- g. Algunas características de la transparencia son: Información adecuada, disponible, trascendente, comprensible, confiable y de calidad. Debe permitir la contribución a esquemas de políticas públicas que den certeza y confiabilidad a los mercados.
- h. De acuerdo al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en México; de conformidad a su marco metodológico; la transparencia debe comprender los siguientes atributos: Fácil acceso a la información (oportunidades y no discriminación), información comprensible, información relevante, calidad y confiabilidad.
- i. Existe vital importancia en otorgar transparencia a las políticas públicas en la medida que al ciudadano le es posible participar e informarse sobre el rol que puede desempeñar en ellas; siendo posible, el empoderamiento y la participación (democracia participativa)

El acceso a la información: Implica el ejercicio del ciudadano como un derecho de indagar (de afuera hacia adentro) para controlar y valorar la conducta de la Administración e incidir sobre la misma.

En otra parte, se señala que acceso a la información se entiende como la facultad de poder hacer, consultar y utilizar documentos manejados por las instituciones públicas, no solo implica la publicidad de los actos de gobierno; pues se requiere asimismo un desarrollo legislativo en cuanto a procesos que permitan a las personas conocer aspectos tales como: mecanismos, plazos para la entrega de la información, cuáles son las vías administrativas y judiciales, expeditas para poder reaccionar frente a la denegatoria o entrega incompleta de información solicitada, que clases de sanciones se pueden imponer, con el objeto de garantizar el flujo de información y la transparencia en los actos de la administración pública.



Definición 2: *Un ambiente de confianza y garantías de franqueza entre los diferentes agentes o entidades que administran y realizan actividades que afectan la esfera pública, lo que es común e incumbe a todos; donde las responsabilidades, procedimientos y reglas con las cuales cada uno se desempeña; se establezcan y realicen de manera clara y abierta a la participación y escrutinio (control) ciudadano.* (Umaña 2000, pag 4)

Transparencia en El Salvador: Un nuevo desafío, Umaña, Carlos y Monte Domeneq, Raúl; Revista probidad, Enero – Febrero 2000.

Adentrándose en el concepto, se entiende que la transparencia posee algunos componentes importantes o elementos principales:

- a. Clara identificación de responsabilidades, procedimientos y reglas.
- b. Acceso a la información pública.
- c. Sistema de rendición de cuentas y controles.
- d. Participación y escrutinio del ciudadano como garantía de integridad.

En esta definición se ubica a la transparencia como un medio para asegurar la gobernabilidad manteniendo una relación correcta y sana de preeminencia, rendición de cuentas, de los mandatarios o funcionarios hacia los mandantes o ciudadanos. Se considera la transparencia pública como una forma general de manejar los asuntos públicos; según Amartya Sen una de las cinco libertades instrumentales para conciliar el desarrollo con la libertad.

Definición 3: *Propiedad o característica del buen gobierno, un instrumento de control ciudadano, una relación de rendición de cuentas entre representantes / representados, un proceso que es el resultado de múltiples agentes públicos, un método, una forma de vivir y trabajar en un contexto cultural nuevo.* (Umaña 2000, pág. 6)

De ésta forma la transparencia tiene diversos ámbitos de aplicación desde la perspectiva de una sociedad en transición:

1. En el ámbito económico de la transparencia pública se refiere a la clara definición y delimitación del Estado y de las reglas que se establecen con respecto a diferentes agentes económicos según la naturaleza del sector o rama y las condiciones y competencias de determinados sectores. Así, puede vislumbrarse transparencia en: Manejo y formación de precios de los servicios públicos, políticas monetarias, reglas claras de libre competencia; todas ellas se consideran ejemplos de transparencia económica.
2. En el ámbito administrativo puramente, se refiere a las funciones que desarrolla el órgano de gobierno (la administración) lo que incluye: El planeamiento, la organización, la integración, la dirección, el control de planes, programas y proyectos, funcionamiento de la inversión. El plan de gobierno de administra de forma pública incluyendo los proyectos de préstamo, los procesos de evaluación de gobierno.
3. En el ámbito administrativo de las finanzas públicas, en el sentido estricto de una sub área de administración, la atención se gira en torno al presupuesto estatal y la política impositiva de



conformidad a distintas variables macroeconómicas y su papel como política económica. Se habla de transparencia fiscal.

4. En el ámbito social, se refiere al proceso mediante el cual los afectados, especialmente las personas de más bajos recursos, participan e inciden en las políticas públicas que les afectan pudiendo acceder a beneficios del gasto público.
5. En el ámbito político, la transparencia se refiere a la claridad del funcionamiento del sistema político, los procesos y mecanismos de cómo se toman las decisiones políticas, el escrutinio y la participación que los ciudadanos tienen en ese proceso. Se incluye la transparencia en el sistema de partidos, la claridad del sistema electoral por medio del cual se eligen y representan los ciudadanos.

Como resultado, se plantea que inicialmente la transparencia ponía toda su atención en el Estado; dada su obligación de funcionar en términos de eficacia y transparencia; pero posteriormente [Grupo de trabajo del G – 22 para la transparencia y la rendición de cuentas (accountability)] en referencia a la arquitectura y economía global identifica tres agentes que deben practicar la transparencia: La empresa privada, los gobiernos y las instituciones financieras internacionales. Se agregan los partidos políticos en cuanto son entidades públicas, el periodismo, como factor fundamental en el trabajo anti corrupción, y con los actuales procesos de descentralización también aparecen los gobiernos locales. Todos ellos se incorporan a dos actores principales: Gobierno y sociedad civil,

Definición 4: *Categoría jurídica resultante del deber de apertura y publicidad que tienen los servidores públicos en el desempeño de sus competencias y en el manejo de los recursos que la sociedad les confía, para hacer efectivo el derecho de toda persona de conocer y fiscalizar la gestión gubernamental.*

La anterior se puede considerar como una definición normativa de transparencia, y en ese sentido se desglosa de la siguiente manera:

- a. Categoría jurídica: Implica que la naturaleza de transparencia es normativo al menos en la idea de éste anteproyecto.
- b. Resultante del deber de apertura y publicidad: Es como consecuencia, un efecto o resultado de obligaciones de dar a conocer y publicitar.
- c. Servidores públicos en el desempeño de sus competencias y manejo de recursos que la sociedad les confía: Los sujetos obligados a la transparencia son los servidores públicos (Funcionarios y empleados) en dos aspectos: Sus funciones y el patrimonio que les corresponde administrar o ejecutar.
- d. Para hacer efectivo el derecho de toda persona de conocer y fiscalizar la gestión gubernamental:

Siempre es importante destacar que simultáneamente al concepto de transparencia, existe el problema del acceso a información, y en ese sentido será bueno distinguirlos.



Así una definición de acceso a la información es: Facultad que tiene toda persona de solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados de manera oportuna y veraz, sin necesidad de sustentar interés o motivación alguna.

No toda información se debe considerar de la misma naturaleza y trascendencia, y es por ello que cabe distinguir las distintas características de los datos y la información:

- a. Datos personales: Información privada relativa a una persona identificada o identificable, relativa a su nacionalidad, domicilio, patrimonio, dirección electrónica, número de teléfono u otras análogas.
- b. Datos personales sensibles: Relativas a la persona como en lo referente al credo, religión, origen étnico, filiación o ideología política, afiliación sindical, preferencias sexuales, salud física y mental, situación moral y familiar; así como otras informaciones íntimas de similar naturaleza o que puedan afectar el honor y la intimidad.
- c. Información pública: Aquella en poder de entes públicos o contenida en documentos, archivos o cualquier otro tipo de registros que documenten el ejercicio de sus facultades o actividades, que consten en cualquier medio ya sea impreso, óptico, o electrónico; independientemente de su fuente fecha de información y que no sea confidencial. Esta información podrá haber sido generada, obtenida, transformada o conservada por éstos a cualquier título.
- d. Información oficiosa: Información pública que los entes obligados deberán difundir al público en virtud de esta ley sin necesidad de solicitud directa.
- e. Información reservada: Información pública cuyo acceso se restringe de manera expresa de conformidad con ésta ley, en razón de un interés general durante un período determinado y por causas justificadas.
- f. Información confidencial: Información privada en poder del Estado cuyo acceso público se prohíbe por mandato constitucional o legal en razón de un interés personalmente.

2.2 Definición operativa elegida:

Una vez descritas las definiciones de diversos autores sobre transparencia, corresponde ahora la elección o elaboración de una definición operativa, cuya utilidad sea puesta en función de la estrategia metodológica para su indagación. Así y recordando que:

Transparencia es: *Actividad de la administración pública / principio ético y jurídico / ambiente de confianza y garantía de franqueza de entidades públicas / propiedad o característica de buen gobierno / categoría jurídica resultante del deber de apertura y publicidad de los servidores públicos en el desempeño de sus competencias.*

Que consiste en: *clarificar y abrir flujos de información de la organización mostrándola accesible, certera y confiable / la claridad y apertura a la participación y el escrutinio ciudadano de la administración y*



actividades que afectan la vida pública / un proceso que es el resultado de múltiples agentes públicos / un método, una forma de vivir y trabajar en un contexto nuevo, abrir el desempeño de competencias y manejo de recursos públicos confiados por la sociedad.

La definición operativa que se construye sobre la base de los anteriores elementos será:

Actividad de la administración pública que consiste en abrir, clarificar o publicar a la sociedad, el desempeño de sus competencias que afectan la esfera pública, el manejo de los recursos que le son conferidos y cualquiera otra actividad que sea de interés público, en un proceso en el que participan múltiples actores de la vida social, económica y política, haciendo efectivo el derecho de toda persona de conocer y fiscalizar la gestión gubernamental.

Por lo tanto, los elementos que se desagregan de la definición para efectos de su estudio son:

- a. Actividad de la administración pública. (Naturaleza)
- b. Consiste en abrir, clarificar o publicar a la sociedad (aspectos característicos de la actividad)
- c. Desempeño de sus competencias que afectan la esfera pública, manejo de recursos que le son conferidos y cualquier otra actividad de interés público (objeto o sobre lo que recae la actividad de transparencia)
- d. Dentro de un proceso de múltiples actores de la vida social, económica y política (contexto)
- e. Haciendo efectivo el derecho de toda persona de conocer y fiscalizar la acción gubernamental (finalidad)

3. ENFOQUES TEÓRICOS PARA EL ESTUDIO DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS: UNA APUESTA POR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Con el objeto de identificar las diversas nociones actuales sobre transparencia, y la forma en que se estudia; se presentan tres enfoques concretos: Transparencia como precepto normativo, transparencia como práctica de buen gobierno y transparencia como política pública.

3.1 Enfoque 1: Transparencia como precepto normativo:

3.1.1 Anteproyecto presentado por FUSADES (GRUPO PROMOTOR) sobre “Ley de Transparencia y acceso a la información”



Respecto a los Considerandos, es importante destacar los fines y motivaciones que las propuestas de ley tienen, y a partir de ello se puede entresacar:

- ▶ Derecho a la libertad de expresión / derecho acceso a la información pública.
- ▶ Derecho de petición y respuesta.
- ▶ El tema de soberanía: El poder reside en el pueblo, y en consecuencia hay una obligación de representar correctamente sus intereses.
- ▶ Derecho del ciudadano en conocer como se desarrolla la gestión gubernamental, el manejo de los recursos públicos.
- ▶ Transparencia es un componente de la modernización del Estado [Implica introducir sistemas más eficientes de administración pública y métodos más adecuados para el manejo y conservación de archivos.
- ▶ Es condición básica para la participación ciudadana, tanto a nivel de control social de las políticas, planes y programas; como en la toma de decisiones.
- ▶ Fortalecen instituciones públicas, mejoran la calidad de la democracia y plena vigencia del Estado de Derecho.
- ▶ Instrumentos internacionales aplicables: Convención Americana de Derechos Humanos, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, Convención Interamericana contra la Corrupción. [Temas: Derecho a la información, acceso a información, rendición de cuentas, herramientas útiles para combatir la corrupción]
- ▶ Orientación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Regulación armónica de los derechos humanos anteriormente enunciados, promoción de participación ciudadana, eficiencia de la administración pública, lucha contra la corrupción, generación de una cultura de transparencia.

Para lograr transparencia se requiere de un marco normativo (legal) aplicable.

Acceso a la información: Se valora desde dos aspectos:

1 La información que se difunde desde las entidades de gobierno: Un dato relevante respecto a este tipo de información es que no es útil para hacer una detección de actos de corrupción, irregularidades; ni siquiera la información presupuestaria que se pone a disposición a través de Internet es de utilidad para prevenir la corrupción; aunque si lo es para identificar disparidades en la distribución del gasto y la relación entre presupuesto vs prioridades sociales del país.

2. La información que disponen los órganos de control sobre el uso de fondos públicos: Comúnmente la información que disponen los órganos de control en el país y que sería útil para detectar indicios de corrupción permanece en calidad de reservada o confidencial. Es el caso de la Corte de Cuentas de la República, que fiscaliza el uso de recursos estatales (muy criticada por su secretividad y discrecionalidad con la que maneja la información en su poder dado que carece de un sistema de información pública sobre las auditorías que realiza a las dependencias públicas.



3.1.2 Ley Modelo interamericana sobre acceso a la información (OEA)

Es llamativo el esfuerzo que instituciones internacionales dedican al tema de transparencia y acceso a la información. La OEA, a través de su Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, coordinó a un grupo de expertos para la elaboración de una Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información (OEA, 2009), en cumplimiento a la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX – O/ 09), amparada en el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo al tema de Libertad de pensamiento y expresión, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; entre otros documentos legales e institucionales de la organización.

El alcance y la finalidad que busca dicha Ley es establecer la más amplia aplicación posible sobre el derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública.

El principio rector de la Ley es el de máxima publicidad, de tal forma que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por la ley y además ser legítimas y estrictamente necesarias de una sociedad democrática.

El ámbito de aplicación está vinculado con todas las ramas del gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) así como todas las estructuras en distintos niveles (central o federal, regional, provincial o municipal).

Como suele suceder con la legislación relativa a la transparencia y acceso a la información; inicia estableciendo algunas definiciones de cara a la implementación de dicho cuerpo normativo, siendo entre ellos la identificación de funcionarios y autoridades responsables, oficiales de información, los distintos tipos de información; entre otros.

La estructuración del derecho a acceso a la información es:

- a. Ser informados si la documentación solicitada obra en poder de la autoridad pública.
- b. En caso de ser así, se le comuniquen la información de manera expedita.
- c. Derecho de apelación si dicha documentación no es entregada al solicitante.
- d. Al anonimato cuando se solicita información.
- e. Derecho a no motivar las solicitudes expuestas a la autoridad.
- f. No ser sujeto de discriminación.



- g. Obtener la información de manera gratuita o en caso contrario el costo no exceda la reproducción de los documentos.

Medidas para promover la apertura de la información:

Para hacer efectiva la promoción de apertura de información se deben adoptar esquemas de publicación que incluyan medios tradicionales y modernos aprobados por la comisión de información; que deberán incluir las clases de documentos a publicar de manera proactiva y la forma o mecanismo de publicación.

Es interesante destacar lo que la ley denomina como “información clave” (Art 12 LMIAI).

- a. Descripción de estructura orgánica, funciones y deberes, ubicación de sus departamentos y organismos, horario de atención al público y nombres de funcionarios.
- b. Calificaciones y salarios de altos funcionarios.
- c. Mecanismos internos y externos de supervisión de reportes y monitoreo de la autoridad pública, incluso planes estratégicos, códigos de gobernabilidad empresarial, principales indicadores de desempleo, incluidos informes de auditoría.
- d. Presupuesto y planes de gasto público del año fiscal en curso y de años anteriores, así como el informe que establece como se ejecutó.
- e. El tema de las adquisiciones tanto en su procedimiento, lineamientos, política en esa materia y contratos otorgados.
- f. Escalas salariales, incluyendo componentes y sub componentes del salario total que corresponde a la categoría de funcionarios y consultores que trabajan para la administración.
- g. Los aspectos relativos al servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, cartas y protocolos de atención al cliente.
- h. Mecanismo de presentación de solicitudes o denuncias a disposición del público relativo a las acciones u omisiones de la autoridad pública, junto con el resumen de toda solicitud, denuncia y otra acción directa de personas y la respuesta de este órgano.
- i. Descripción de facultades y deberes de los funcionarios principales, y los procedimientos que se siguen para tomar decisiones.
- j. Leyes, reglamentos, resoluciones, políticas, lineamientos o manuales que contengan interpretaciones, prácticas o precedentes sobre el desempeño de la administración.



Se mencionan otros aspectos del funcionamiento regular de la instancia estatal; no obstante, se puede decir que las medidas antes mencionadas comprenden en buena proporción lo que debe estar al acceso de la sociedad.

En otro orden de ideas, la misma ley en su art. 13 señala que las políticas públicas debe tener acceso público [entendiendo con ello, los programas y planes que las operacionalizan] con especial atención a aquella información que afecte a una población específica, salvo existan restricciones legales, políticas o administrativas que consistan inequívocamente en un asunto de seguridad estatal o interés público.

En cuanto al registro de la información que las administraciones públicas deben tener accesible; se encuentra toda aquella información publicada por la entidad, todo documento publicado y todo documento disponible para ser adquirido por el público.

Es importante que las administraciones posean un registro de todas las solicitudes y divulgaciones que realiza, considerando que la información publicada con anterioridad a la vigencia de cuerpos normativos como el presente de preferencia en formato electrónico dando un trámite expedito a las solicitudes sobre esos documentos.

En el procedimiento para solicitar información, el art. 20 y siguientes de la LMIAI señala que la gama de posibilidades debe ser amplia (verbal, escrita, vía electrónica, telefónicamente u otro medio análogo ante el oficial de información); solicitud que deberá ser debidamente registrada con un número o código para su respectivo seguimiento, la cual debe ser entregada al solicitante con la referencia del oficial que recibió dicha solicitud. Esa presentación deberá ser gratuita, ser atendidas en orden de su recepción y sin criterios discriminatorios de ninguna naturaleza.

Los datos que deberá contener dicha solicitud deberán ser cuando menos:

- a. Información de contacto y lugar de notificación.
- b. Descripción suficiente y precisa de la información solicitada.
- c. La forma en que se espera la información sea entregada al solicitante.

Una vez entregada la información, la autoridad pública deberá razonar debidamente su interpretación acerca del alcance y naturaleza de la solicitud. En el procedimiento, deberán observarse algunas reglas básicas sobre posibilidad de ampliación de la solicitud, notificación a terceros interesados, costos de



reproducción, instalaciones que permitan el acceso directo en los documentos que esto proceda, búsqueda y mantenimiento de documentos, período prudencial de respuesta, prórrogas y los casos de excepción (que para efectos de la ley en estudio; se refiere a seguridad pública, defensa nacional, elaboración y desarrollo efectivo de políticas públicas, relaciones internacionales e intergubernamentales, ejecución de la ley, prevención, investigación y corrección de delitos; manejo de asuntos económicos, legítimos intereses financieros de la autoridad pública, exámenes y auditorías.

Finalmente; deberán observarse reglas pertinentes en materia de divulgación parcial e histórica, los recursos que podrán interponerse ante las resoluciones de la administración, apelaciones externas, instancias jurisdiccionales, carga probatoria. Con ese fin; la ley plantea la necesidad de una Comisión de Información cuya función principal es la implementación efectiva de la ley; debiendo tener personalidad jurídica, propiedades necesarias para su funcionamiento, capacidad de postulación, autonomía operativa, presupuesto suficiente, perfil de los funcionarios y todo lo relativo a sus cargos, con una clara definición de sus funciones y atribuciones, la obligatoriedad de las distintas oficinas gubernamentales de presentar informe a dicha comisión en los términos de la presente ley.

3.1.3 Propuesta de desglose temático de la transparencia desde una aproximación preventivo punitivo (Oficina anti corrupción de Argentina / elaboración adaptada Roberto Rodríguez Meléndez)

Tomando en consideración la propuesta de la oficina anti corrupción de Argentina (Ética en la Administración Pública), se propuso una adaptación al ámbito salvadoreño por parte del Dr. Roberto Rodríguez Meléndez; la cual sitúa la transparencia de la siguiente forma:



Cuadro 5 – La transparencia desde lo preventivo - punitivo

1. Ámbito Preventivo:

Área de trabajo temática según especialización	Área de especificación técnica.
Medidas orientadas a fortalecer la transparencia de la actuación del operador jurídico o funcionario público del sector	<p>a. Norma de conducta de profesionales y funcionarios del sector, tales como códigos de ética judicial u otras.</p> <p>b. Régimen de prevención de conflictos de intereses aplicables a la judicatura y el Ministerio Público.</p> <p>c. Capacitación de funcionarios del sector justicia y policía sobre la materia.</p> <p>d. Fortalecimiento de los sistemas para la selección, ascenso y régimen disciplinario imparcial (carrera judicial y administrativa dentro del sector de carácter meritocrático)</p> <p>e. Transparencia de sistemas para la adquisición de bienes y servicios dentro de las instituciones judiciales.</p> <p>f. Funcionamiento de sistema de planificación, ejecución y evaluación del gasto o inversión pública del sector.</p>
Medidas orientadas a la participación de la sociedad civil	<p>a. Sistema de acceso a la información pasiva y activa dentro del Órgano Judicial y el Ministerio Público.</p> <p>b. Elaboración participativa de normas relacionadas con la prevención y el control de la corrupción dentro del sector justicia.</p> <p>c. Facilitación y definición clara de procesos para la divulgación de información judicial a medios de comunicación.</p> <p>d. Generación de sistemas de consulta o audiencia pública.</p>



Medidas orientadas a la mejora de los organismos de control superior existentes sobre la materia

- a. Reglas de uso adecuado de los recursos asignados al sector judicial.
- b. Canales accesibles para la denuncia de irregularidades y actos de corrupción.
- c. Simplificación de procedimientos, utilización de TIC's y publicidad de las decisiones de las direcciones / unidades de investigación judicial y profesional; así como la resolución de TEG relacionada con la actuación de funcionarios judiciales, fiscales o policiales, transparencia de informes y observaciones de la corte de cuentas y seguimiento de los procesos implicados y la posible eficacia de las sanciones a imponer.
- d. Sistemas transparentes para la recaudación y el control de ingresos del Estado.
- e. Identificación de fortalezas y debilidades de los sistemas de declaraciones juradas generadas por el sector.



2. Ámbito estrictamente punitivo:

Control penal de la corrupción	Área de especificación técnica
	<p>a. Revisión relativa a la adecuación de los tipos penales existentes frente a los estándares internacionales y regionales.</p> <p>b. Detección de posibles vacíos normativos y generación de propuestas de reforma.</p> <p>c. Revisión de aspectos procedimentales que podrían dificultar la persecución penal del delito relacionados con la corrupción.</p> <p>d. Trabajo integral y coordinado entre los actores judiciales y miembros de organismos auxiliares en la administración de justicia en esta área (estandarización de criterios, socializar experiencias exitosas y no exitosas, identificar debilidades en la cadena de procesamiento)</p> <p>e. Análisis de capacidades instaladas en las instancias que persiguen el delito e inician la acción (PNC, FGR)</p> <p>f. Identificación de problemas comunes en el procesamiento de este tipo de delitos.</p> <p>g. Formación que apoye los ejes para una eficaz persecución de los delitos ligados a la corrupción.</p> <p>h. Identificación de la existencia y efectividad de los sistemas de protección de víctimas y testigos en los delitos relacionados con la materia.</p>

Elaboración propia con datos de Rodríguez Meléndez (2002)



3.2 Enfoque 2: *Transparencia como práctica de buen gobierno*

3.2.1 Administración Pública y transparencia en El Salvador: Propuesta teórica en el contexto de los dos desafíos de la actual administración pública: Eficacia y transparencia.

El artículo académico publicado en la Revista de Ciencia Política de la Universidad de El Salvador, se analiza la administración pública desde dos dimensiones: Una de ellas es la eficacia la cual se considera un elemento legitimador de la administración; y la segunda es la transparencia.

En opinión del autor, la transparencia juntamente a la eficacia son dos aspectos necesariamente abordables en un estudio del Estado pos moderno, pues constituyen dos de sus grandes retos considerando que tanto el bajo nivel de eficacia como transparencia pueden afectar directamente la administración, el gobierno e incluso el sistema político mismo (Hernández Anzora, 2009 pp 61)

Para situarse en el análisis, se hace una remembranza de los distintos modelos del servicio civil como paradigmas explicativos de la Administración Pública. En dicho estudio, se considera que en El Salvador aun funcionan algunos elementos correspondientes al modelo pre burocrático (Reclutamiento del personal sobre criterios de afinidad ideológica o personal, evaluación del rendimiento sobre la base de la fidelidad y la disciplina frente a los responsables políticos, menor atención a las normas jurídicas como parámetro de objetivos políticos, poco avance en la definición de una carrera administrativa (Hernández Anzora, 2009 citando a Mancilla 2008: 6); los cuales chocan frontalmente con algunos rasgos modernos y pos modernos de la sociedad salvadoreña que cada vez más presionan al sistema político a través de sus demandas que ponen en jaque el sistema político, la estructura del cuerpo administrativo que se observa superado por la proporción de inputs emanados de la sociedad.

Frente a este escenario, se sugiere la hipótesis que una administración pre burocrática es propicia para la ineficiencia y la corrupción; la cual a partir de la experiencia de diversos países que pretendieron frenar la corrupción mediante una fuerte carga regulatoria en sus procesos internos (mayor burocratización) muestra que esa política no necesariamente provoca una mayor eficiencia y transparencia, aspecto que destaca la necesidad de conceptualizar éste último aspecto: Transparencia es una práctica en el ámbito público cuya observancia permite una mejor perspectiva del que hacer de la administración.

En ese sentido, se posicionan algunas definiciones importantes:

- ▶ “Conducción de los negocios públicos en una situación de apertura que permite a todos los agentes ver los procedimientos del gobierno y todas sus entidades” (Hernández Anzora 2009; pp 51 citando a FUSADES, 2007:1).



- ▶ .. La transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos con la aplicación de esa decisión son accesibles, claros y se comunican al público... la transparencia implica varias ventajas: Favorece el apego a la ley, favorece el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley y conduce a actuar con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública” (Hernández Anzora 2009; pp 51 citando a Guerrero 2000: 22)
- ▶ “Principio de ética pública que establece a los servidores públicos actuar de manera accesible para que toda personal natural o jurídica, que tenga interés legítimo pueda conocer si las actuaciones del servidor público son apegadas a la ley, a la eficiencia, a la eficacia y a la responsabilidad” (Hernández Anzora 2009; pp 51 citando la Ley de Ética Gubernamental de El Salvador, en su artículo 4 literal “f”)

Tomando en consideración éstas y otras nociones sobre transparencia, el autor sostiene que “... la transparencia está ligada al dinamismo de la gestión pública, que no es estático ni abstracto; si no que puede y debe ser medido a través de diversos indicadores. La transparencia se materializa si y solo si, se realiza una gestión pública, es decir; es una precondition necesaria para que se pueda exigir o hablar de transparencia. Esta se relaciona con publicidad y acceso a la información pública, rendición de cuentas tanto en el manejo de los recursos públicos como en las decisiones y acciones de la administración pública y el gobierno, y con la existencia de normas claras para el funcionamiento de las entidades públicas” (Hernández Anzora, 2009; pp 52)

La transparencia también se vincula a la sociedad civil en la medida que se abre a una auditoría social; y sobre éste aspecto las formas en las que los diversos grupos pueden incidir o ejercer contraloría de la administración son básicamente las mismas comentadas en líneas anteriores.

A manera de conclusión, se sostiene que un factor decisivo en el déficit de transparencia en el caso salvadoreño está asociado con el tipo de administración pública que se posee, pre burocrático y con algunas características de la burocracia Weberiana. En términos puntuales quiere decir, que el sistema de selección del personal, la carencia de un sistema de profesión pública, la confusión de funciones y fines institucionales de la administración y de los partidos, una administración medianamente profesional, fidelidad partidaria; es siempre propensa a falta de transparencia; teniendo episodios llamativos tales como el uso de recursos públicos para fines propagandísticos partidarios.

Los contenidos de la transparencia gubernamental:

El estudio realizado propone que la transparencia sea estudiada a partir de los siguientes aspectos, componentes o dimensiones:



La rendición de cuentas parte de la afirmación que la administración pública no es transparente per se; y también que la información brindada no es perfecta, pues de ser así; no habría necesidad de una rendición de cuentas.

Es interesante que en este punto se exprese que la rendición de cuentas constituye un instrumento correspondiente a la democracia representativa en la medida que demuestra que los funcionarios públicos electos están sobre los mismos intereses de quienes les eligieron.

Rendición de cuentas: Accountability que significa la obligación de reportar, explicar y justificar algo, ser responsable ante alguien de algo. La rendición de cuentas por lo tanto, tiene implícito un aspecto obligatorio aunque no exime de la posibilidad de rendir cuentas incluso cuando en determinadas situaciones ésta no es legalmente exigida.

Los pilares o formas en las que se expresa la rendición de cuentas, es identificado por los investigadores de la siguiente manera:

- a. Información.
- b. Justificación.
- c. Castigo (sanciones más utilizadas: Exposición pública y remoción del cargo)

Actualmente se habla de un cuarto pilar que es el premio (o sistema de incentivos) entendido como el estímulo que genera el reconocimiento social al establecimiento de novedosas prácticas de transparencia y rendición de cuentas.

Sujetos obligados: Profesionales de la clase política [Personal empleado por el Estado, funcionarios de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil (tanto sindical como empresarial); aunque en un sentido más estricto se refiere a altos funcionarios públicos]

Es importante señalar que la investigación hace una inclusión especial al caso de los jueces que anteriormente estaban eximidos dada su condición de imparcialidad.

En la rendición de cuentas pueden aparecer diversos sub tipos en atención a los destinatarios, entre los que se encuentran:



- a. Bajo criterio político: Se evalúan los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas, también se valoran las calidades y capacidades personales de los políticos y funcionarios.
- b. Bajo criterio administrativo: Se relaciona a los actos burocráticos se apeguen a los procedimientos establecidos, si éstos llevan a resultados esperados y con eficiencia razonable.
- c. Bajo criterio financiero: Se sujeta a la revisión del uso de dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.

Ahora bien, en atención a los tipos de evaluación que se practican se puede encontrar otra clasificación entre los que se destacan:

- a. Controles horizontales: Describe relación entre iguales que en la teoría democrática atiende a la relación entre pesos y contrapesos.
- b. Controles verticales: En las democracias representativas encuentra sus dos expresiones cardinales en los controles electorales y sociales.
- c. Transnacionales o de tercera dimensión: En el contexto de la globalización es fundamental puesto que existen una amplia gama de agentes que actúan a través de las fronteras de los Estados nacionales con efectos extraterritoriales que incluyen entes como Amnistía Internacional, Fondo Monetario Internacional, etc
- d. Recursivos: Se activa cuando los fallos de los agentes de rendición de cuentas son controversiales y sus operaciones poco transparentes aunque depende de cada sistema en particular.

3.2.2 La rendición de cuentas desde Programa de transparencia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)

USAID delego a un equipo de investigadores salvadoreños, adscritos a la UCA en los departamentos de Sociología y Ciencias Políticas; Letras, Comunicación y Periodismo; la tarea de identificar la “Rendición de Cuentas en el Sector Público de El Salvador”, cuya primera edición fue publicada en el año 2008.

El documento abre con una visión referida a la Rendición de Cuentas, que la coloca con mayor amplitud que simplemente dar cuentas de algo.

Es más que informar o permitir acceso a la información sobre la gestión de los gobernantes y funcionarios públicos; ni se agota con que éstos la conduzcan de manera transparente.

*El acceso a la información y la transparencia son condiciones
Necesarias para el ejercicio de la Rendición de Cuentas.*



Esto, favorece el control político sobre los gobernantes y funcionarios que son quienes deben rendir cuentas. En el lenguaje común, acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas suelen utilizarse como términos equivalentes e intercambiables.

Conceptos importantes de cara a la dimensión de estudio:

- ▶ Transparencia.
- ▶ Acceso a la Información.
- ▶ Rendición de Cuentas.

En la investigación, se comprende la rendición de cuentas como *un sistema de prácticas institucionales por medio de las cuales se evalúa a gobernantes y funcionarios sobre el ejercicio de la autoridad que se les ha delegado temporalmente.*

Como resultado tales gobernantes y funcionarios pueden recibir premios o sanciones expresadas de diversas maneras.

Rendición de cuentas funciona para: Frenar el abuso de autoridad (Dimensión esencial del régimen democrático): Así como sin elecciones no hay democracia, sin rendición de cuentas tampoco hay democracia.

Como sistema de prácticas institucionales, la rendición de cuentas implica la intervención de diferentes instituciones y la vigencia o práctica de diversos procedimientos.

Con el hecho que un funcionario informe de su gestión no equivale a decir que esté rindiendo cuentas. Se entiende que está divulgando información relevante, pero mas nada. (Publicidad o marketing)

La rendición de cuentas parte más de una iniciativa que no es la del gobernante o funcionario, dado que éstos se ven sometidos a las prácticas de rendición de cuentas más bien porque se ven obligados a ello.



Ese proceso como conjunto de prácticas puede comenzar o bien en la sociedad o bien en la estructura misma del gobierno. Cuando es de carácter gubernamental tiende a concatenar el esfuerzo de varias instituciones.

El objetivo del estudio comentado es presentar de forma sistemática información sobre prácticas de rendición de cuentas que llevan a cabo cuatro instituciones del sector público de El Salvador: Asamblea Legislativa, Corte de Cuentas de la República, Fiscalía General de la República y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

Existen otras instituciones que también participan de estos procesos: Tribunal de Ética Gubernamental, Tribunal Supremo Electoral, Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia y Consejo Nacional de la Judicatura.

Referido el tema de la rendición de cuentas al sector justicia, corresponderá cuando menos tener presente el estudio sobre las siguientes instituciones:

- a. Corte de Cuentas de la República.
- b. Fiscalía General de la República.
- c. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
- d. Tribunal de Ética Gubernamental.
- e. Sección de probidad de la Corte Suprema de Justicia.
- f. Consejo Nacional de la Judicatura.

El vínculo encontrado entre rendición de cuentas y democracia es el concebir la rendición de cuentas como régimen político: Conjunto de Reglas formalizadas en constituciones, leyes, reglamentos y estatutos que establecen como se accede a puestos donde se toman decisiones vinculantes y como se ejerce esa toma de decisiones. Debe señalarse que en las sociedades modernas, ese régimen democrático es representativo.

3.3 Enfoque 3: Transparencia desde de las Políticas Públicas:

Constituido desde hace algún tiempo como un área de estudio de la ciencia política¹⁹, las Políticas Públicas (en adelante PP) surgen como área de interés investigativo en el contexto del agotamiento

¹⁹ Particularmente desde el crecimiento del intervencionismo del Estado en muchos aspectos de la vida social, situados en el marco del Estado de Bienestar o de providencia. Científicos sociales, politólogos, sociólogos y economistas se interesaron por el estudio de la acción pública, iniciando en Estados Unidos y ganando terreno progresivamente en Europa continental, los países escandinavos y Gran Bretaña, teniendo para la década los ochenta



contemporáneo de grandes metarrelatos holísticos como el marxismo y liberalismo clásico. Esto quiere decir, la inclinación por el estudio de fenómenos políticos más concretos cifrados en los entes gubernamentales y sobre sus relaciones sobre el entorno. Con el tema de las PP, se incorporan los debates relativos al Estado, la política misma, la democracia, la participación, la organización, la gestión pública entre otros procesos sociales vinculados a momentos posteriores a la segunda guerra mundial (Roth Deubel 2002, pág. 9).

Uno de esos desafíos de la gestión gubernamental que se puede empotrar sobre la metodología de PP es precisamente la transparencia, por razones que a lo largo del presente apartado de demostrarán.

3.3.1 Las Políticas Públicas como un nuevo enfoque en el estudio de la Administración pública:

Dicho en palabras sintéticas, el estudio sobre PP trata sobre un enfoque de naturaleza interdisciplinar que busca superar las concepciones tradicionales de una burocracia esencialmente administrativa y políticamente neutral. (Fernández 2005, p 460).²⁰

En esa ya tradicional forma de aproximarse a las políticas públicas de raíz Weberiana, el énfasis está puesto en las estructuras administrativas, los procedimientos y las rutinas, sin prestar la atención debida a los resultados de la acción gubernamental, la compleja naturaleza del proceso de formulación y ejecución en los asuntos públicos. Su utilidad por lo tanto, se encuentra en la necesidad de superar las limitaciones del instrumental analítico de los estudios administrativos muy propios de los estados liberales, que cada vez se ven más obsoletos para comprender los Estados de corte social, tales como el Estado de bienestar y en general aquellos que disponen de una mayor actividad en las necesidades sociales. (Fernandez 2005, p 461).

De las razones argumentadas para construir esquemas analíticos que superen ciertos déficits descriptivos se encuentran:

- Crecimiento de los aparatos estatales y el gasto público.
- Crecimiento de las regulaciones y de normas gubernamentales relativos a actividades cada vez más complejas de la vida social.
- Dificultades para delimitar las esferas de lo público y privado.
- Eficacia gubernamental como fuente de legitimidad.

una recepción casi planetaria tal como lo demuestran los congresos mundiales de sociología y de ciencia política a partir de esa época. (Roth Deubel 2002, pag 11)

²⁰ Antoni Fernández es profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de Barcelona. Esta información puede encontrarse en Caminal Badía, Miguel “Manual de Ciencia Política”, ya citado con anterioridad.



3.3.2 Un enfoque distinto dentro de la Ciencia Política:

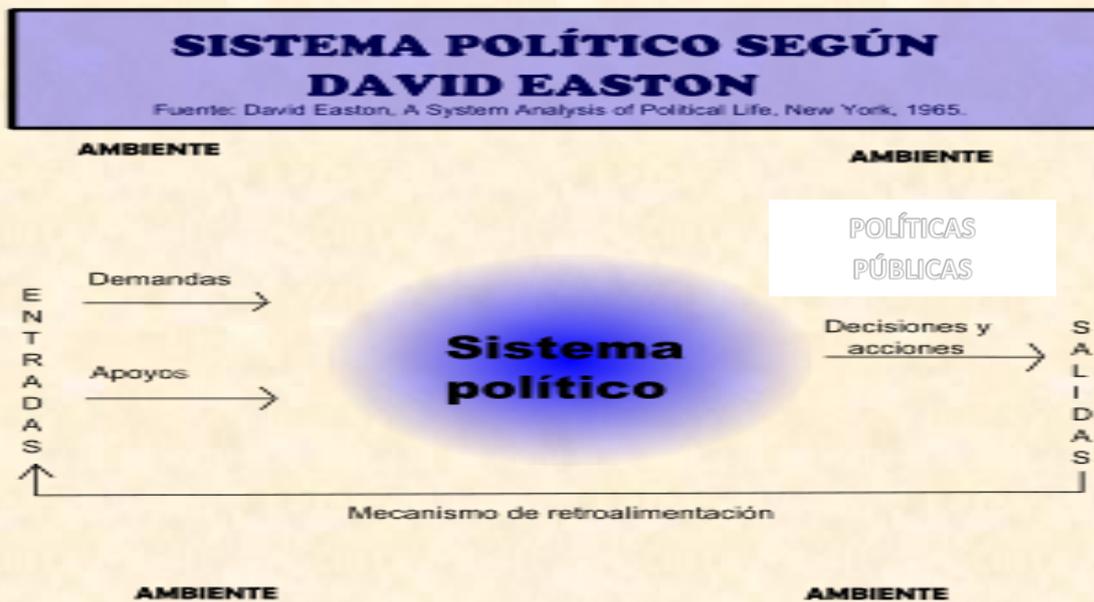
Tal como lo sostienen Yves Meny y Jean – Claude Thoening en su trabajo sobre Políticas Públicas, si una disciplina científica se identifica por su problemática, también lo hará por sus métodos, entendiendo con ello, las formas de razonar, conducir las idas y vueltas entre problemas y hechos. Sucede que en el campo de la ciencia política, el tema de políticas públicas tiene un arsenal analítico que le es propio que ha sido moldeado desde los trabajos de Lasswell a Wildavsky y cuya particularidad, es su densidad teórica como su utilidad en el arte de la gestión. (Meny & Thoening 1992, p 85).

Debe reconocerse que en materia de políticas públicas existen diversos análisis: Algunos tienden más a una mirada neutra, una postura no comprometida, debiendo identificar las consecuencias de todas las alternativas disponibles o consideradas y describir la cadena de efectos previsibles (Policy analysis), otros, se inclinan por un enfoque más comprometido y más activo, pensado más a favor de los gestores mismos de la administración pública.

3.3.3 Las políticas públicas dentro del análisis del sistema político:

Como propuesta de David Easton (1976 p 136) se concibe el sistema político como una globalidad que recibe y transforma, a través de distintos procesos políticos, una serie de insumos que provienen de distintos entornos y los convierte en un conjunto de acciones y decisiones políticas. Dichos insumos se expresan como apoyos y demandas sociales las cuales son manejadas por el sistema convirtiéndose en decisiones y acciones. Las políticas públicas en consecuencia, se ubican en el sistema como un producto del mismo (Molina 2007 p 11).

Esquema 1: Políticas Públicas desde el Sistema Político



Fuente: Wikipedia con adaptaciones propias en lo referente a la ubicación de las políticas públicas.

3.3.4 Definiciones sobre Políticas Públicas

Teniendo presente las perspectivas en las que se ubica el tema de políticas públicas, a continuación se presenta un cuadro descriptivo sobre diversas definiciones, clasificadas de acuerdo a su naturaleza:



Cuadro 6: Definiciones de Políticas Públicas

POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINICIONES	
Política pública comprendida como Programas / objetivos	<i>Política pública: Programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.</i>
	<i>Política pública es un programa proyectado de valores, fines y prácticas (Lasswell y Kaplan, citados por Dye, 1992).</i>
	<i>Políticas públicas entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio por el cual un actor llamado Estado, en su voluntad de modificar sus comportamientos mediante el cambio de reglas operantes hasta entonces (Roth Deubel 2002, pag 19)</i>
	<i>Políticas públicas es un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios y tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth 2002, pag 27)</i>
Política pública como Decisiones	<i>Política pública es decisiones formales caracterizadas por una conducta o actuación consistente y repetida por parte de aquellos que la llevan a cabo y por parte de aquellos que resultan afectados por las mismas (Subirats 1994, pag 41²¹)</i>
	<i>Políticas públicas es un conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan resolver las mismas o llevarlas a niveles manejables (Vargas Velásquez 1999 citado por Roth Deubel 2002)</i>
	<i>Política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. (Meny & Thoening 1992, p 89)</i>
	<i>Políticas públicas es la denominación en español del término policy, que involucra un marco orientado para la acción, un programa o una perspectiva de actividad, es decir, actos (y “no actos comprometidos”) de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia. (Meny & Thoening 1992, p 89)</i>

²¹ Definición obtenida de Menjívar, Cristian “La Supervisión Bancaria en El Salvador”, año 2008



Política pública como Actividad gubernamental	<i>Política pública es un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos, siendo estas prácticas de naturaleza material: formas de intervención, reglamentación, provisión de prestaciones, represión, etc, o de naturaleza inmaterial o simbólica: un discurso, una campaña de comunicación. Se entiende como autoridad pública los ministerios, organismos, entes territoriales, etc. (Desde el punto de vista del análisis de las autoridades) (Meny & Thoening 1992, p 90)</i>
	<i>Política pública es todo aquello que los gobiernos hacen o dejan de hacer (Dye, 1992)</i>
	<i>Políticas públicas están constituidas por las acciones gubernamentales – lo que los gobiernos hacen con relación a un problema o controversia (Dubnick 1983, pag 7)</i>
	<i>Política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma (Roth Deubel 2002, pag 26 citando a Hecló y Wildawsky)</i>
	<i>Política pública es el conjunto de respuestas sucesivas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas (Salazar 1999, pag 50)</i>

Elaboración propia con información obtenida de diversos autores en materia de políticas públicas.

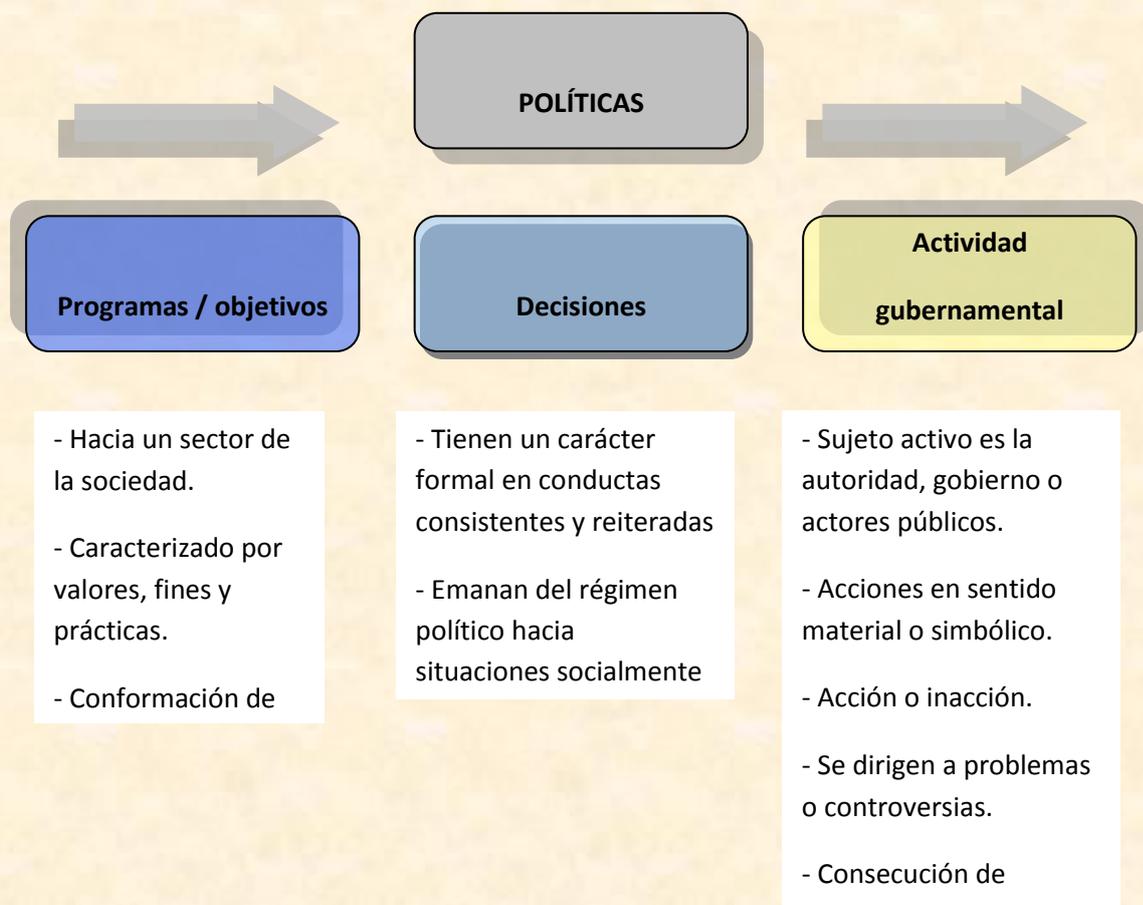
En el breve resumen sobre definiciones de políticas públicas, se puede observar que los diversos autores coinciden en diversos aspectos, entre ellos, que se estructura a nivel de programa de acción, con objetivos, valores y fines por conseguir. De igual manera, es observable la recurrencia en identificar que las políticas públicas se dirigen de un sector estatal o gubernamental, lo cual confirma la tesis sistémica que deben considerarse como productos (outputs) del sistema político y se dirigen a grupos sociales.

En aquellas definiciones que aluden a las PP como decisiones, destaca el grado de formalización y su dinámica procesal para encarar situaciones problemáticas que puedan resolverse o manejarse de mejor forma.

Y finalmente, en aquellos conceptos orientados a las PP como acciones gubernamentales, que por cierto son mayoritarias, que resultan de actores públicos hacia situaciones concretas, grupos determinados en una dinámica constante de las relaciones entre gobierno y sociedad.

De manera esquemática, las definiciones sobre PP ordenadas de acuerdo a la clasificación previa, muestran un orden temporal en su realización. Esto quiere decir, que las definiciones referidas a programas y objetivos están ubicadas primero, las definiciones sobre decisiones se ubicarían en un segundo momento y finalmente, aquellas referidas a la acción gubernamental demuestran.

Esquema 2: Las políticas públicas desde su definición.



Elaboración propia con datos obtenidos de diversos autores en materia de políticas públicas.

En el esquema anterior se pretende destacar que a partir de las definiciones, las PP funcionan como un proceso el cual parte de una definición y diseño programático, el cual se dirige hacia la sociedad como resultado de decisiones emanadas del aparato público, pero en el que intervienen una variedad de actores sociales. De ello, dependerá la realización de acciones concretas cuya titularidad y responsabilidad recae en el gobierno y en los aparatos estatales.



Como se revisará en apartados siguientes, este esquema es trabajado y completado por autores diversos como Jones (1984) así como Meaning & Thoening, 1992), en el análisis de las PP denominado *Proceso de las PP o Ciclo de las PP*.²²

3.3.5 Características de las Políticas Públicas:

Luego de un conjunto de definiciones esquemáticamente explicadas, corresponde plantear una serie de rasgos que posibiliten adentrarse en las particularidades del tema. Para ello, la caracterización propuesta por Yves Meny y Jean – Claude Thoening (1992) puede ser de mucha utilidad para cumplir con este objetivo:

En ellos, una PP “se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o espacio geográfico...” (Meny & Thoening 1992, pag 90) y en ese orden de ideas, plantean que sus características son:

²² En dicho trabajo, se establece el abordaje de las PP desde un ciclo que está continuamente reformulándose, el cual incluye la Identificación del problema, la formulación de soluciones, la toma de decisiones, la aplicación de la acción y la evaluación de resultados (Caminal Badía 2005, pag 469)



Cuadro 7 – Características de las Políticas Públicas

Características de las Políticas Públicas (Meny & Thoening 1992)		
1. Un contenido	La PP se identifica bajo la forma de una sustancia cuyo fin es producir resultados (productos) a los que el analista fija su atención como problema de investigación	Implica: Recursos de diversa índole
2. Un programa	La PP si bien se expresa como acciones concretas de autoridades públicas, corresponde a un marco orientativo que articula ese conjunto de actos.	Implica: - Una estructura que es relativamente permanente de referencia u orientación. - El esfuerzo del analista por interpretarlo y armarlo, del conjunto de leyes, procesos institucionales, discursos, programa de gobierno en general, entre otros aspectos. - Se puede sintetizar en ejes específicos que forman un denominador común.
3. Una orientación normativa	La PP es el resultado de finalidades y preferencias del decisor, conscientemente o no, bajo el peso de las circunstancias.	Implica: - Los actos están orientados por supuestos normativos. - Satisfacen intereses, portan ciertos valores, tienen a objetivos específicos.
4. Factor de coerción	La PP al emanar de autoridades estatales (gubernamentales) posee una naturaleza "autoritaria", es decir, posee una estructuración imperativa.	Implica: - El actor público se impone por una legitimación social y por principio de legalidad. - Se valida por lo tanto, el uso de la fuerza para su cumplimiento.



5. Una competencia social	La PP se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados.	Implica: <ul style="list-style-type: none">- Identificar al público, los individuos, grupos e instituciones que componen el campo de acción gubernamental.- El enfoque incluye tanto un aspecto jurídico (el sector bajo la tutela del Estado) y asimismo, situaciones concretas, particularidades de los grupos e individuos sobre los que se ejercerá la política.
----------------------------------	---	---

Elaboración propia con datos obtenidos de diversos autores en materia de políticas públicas.

Gracias a la caracterización anterior, el abordaje analítico de las PP comienza a ser más asequible, en la medida que se dibujan algunas variables que desagregan de esa primera gran abstracción (políticas públicas) permiten mejores niveles de concreción para el trabajo de investigación.

En la misma línea anterior, la columna relativa a los temas incluidos en cada característica (“implica que”) concretizan aun más las unidades analíticas, dado que proponen elementos cuyo abordaje se antoja como más factible (medición, cuantificación o cualificación)

3.3.6 Enfoques para el estudio sobre Políticas Públicas:

Una de las decisiones más importantes de cara a una investigación en ciencia política, y en particular relativo a las PP, tiene que ver con la elección de un enfoque de investigación. Por razones aclaratorias, cuando en esta investigación se dice enfoque, se está refiriendo a “grandes postura teóricas relacionadas con el Estado y las políticas públicas” (Roth Deubel 2002, pag 29), y dicho con más claridad, se habla de un desplazamiento del ángulo de análisis o del punto de observación. Los enfoques recogidos por Roth Deubel en su trabajo “Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación” son los siguientes:

Teorías centradas en la sociedad:

Tomando en cuenta la relación de causa y efecto, existe un grupo de teorías que considera al Estado una variable dependiente de la sociedad. Esto quiere decir, que la elección de las instituciones estatales en materia de políticas públicas está condicionada por las relaciones de poder, influencia,



persuasión o fuerza que ejercen diversos grupos, individuos, asociaciones, agentes externos u otros actores sociales relevantes. Dentro de éstos enfoques se encuentran:

- *Enfoques marxistas y neomarxistas*: El Estado y sus decisiones son el resultado de una estructura económica comprendida como modo de producción y de una estructura social de clase, y en esa medida, el funcionamiento de las instituciones públicas, dependerá en gran medida de la base económica. El Estado es por lo tanto un componente de la super estructura social (de naturaleza ideal) la cual siempre dependerá de una infraestructura (de naturaleza social y económica) en una relación dialéctica.

- *Teoría de la dependencia*: Propuesta teórica de científicos latinoamericanos (chilenos, brasileños y argentinos) que pretenden dar respuesta al sometimiento y sub desarrollo de la región durante las décadas de los sesenta y setenta durante el siglo XX. La base de dichas teorías es el marxismo en un diálogo con las tesis weberiana, marcando una responsabilidad de las élites latinoamericanas del estado de la región así como una variedad de factores externos e internos.

- *Enfoques racionalistas (racional choice o de la elección racional), pluralistas, elitistas y de escogencia o elección pública*: En referencia particular a los trabajos de la public choice, se puede afirmar que se inscriben en la corriente neoliberal, considerando que es preciso estudiar las fallas de las instituciones públicas mediante una aplicación de los conceptos del individualismo metodológico (el individuo decide por preferencias racionales y egoístas, tal como se plantean las teorías económicas de la democracia), como factor explicativo. En los casos de las teorías elitistas (Wilfredo Pareto, Gaetano Mosca y Robert Michels) pluralistas (cuya mayor representante es Robert Dahl quien entiende que existen varios grupos de poder, élites en sí, que compiten por prevalecer en la contienda política).

Teorías centradas en el Estado.

El segundo grupo de teorías, ubica al Estado como un actor particular, quizá único e independiente de la sociedad. De esta forma, el Estado aparece como un selector de demandas y proveedor de servicios, siendo la acción pública el resultado de las elecciones realizadas por decisores políticos y por altos funcionarios públicos.

Por lo tanto, es ese sector el que determina y decide como se formulará y ejecutará una política determinada. De los enfoques situados en este grupo se pueden mencionar:

- *Enfoques decisionistas (modelo racional, racionalidad limitada, incremental e incluso el modelo garbage can)*: Este enfoque en particular, resulta sumamente importante para la elaboración del presente trabajo de investigación. La razón por la cual reviste tal relevancia, es que el abordaje sobre el tema de



transparencia se montará sobre la estructura de políticas públicas en la fase de implementación, que es posterior a la toma de decisiones.

Para plantearse un modelo de análisis en la toma de decisiones sobre que política pública en la actualidad, debe considerar necesariamente, los resultados obtenidos en aquellas PP que se basaron estrictamente en la racionalidad absoluta, sin tomar en consideración las continuas y complejas presiones/negociaciones a las que las agencias gubernamentales deben enfrentar, y esto es esencial en las democracias.

Cuadro 8: Enfoques Políticas Públicas

	Modelo de Racionalidad absoluta	Modelo de racionalidad limitada	Modelo incremental (ajustes marginales)	Modelo de Anarquía organizada	Modelo del public choice (Elección pública)
Supuestos de validez del modelo	Siempre existe una solución superior a otra, la cual se obtiene por un proceso de estudio científico	El decisor nunca toma una decisión siguiendo la lógica racional de manera absoluta	Parte del modelo de democracia pluralista, en donde el gobierno debe mantener las reglas necesarias con ajustes marginales.	Parte de la contingencia y la ambigüedad. La influencia de las instituciones sobre las decisiones es baja o casi nula.	Aplicación de los métodos de la economía a la ciencia política. La premisa es el individualismo económico.
Proceso o etapas.	a. Definición de problemas b. Identificar valores y objetivos c. alternativas de solución d. Aplicación de criterios e. Toma de decisión	a. El problema surge en medio de un contexto de obligaciones y preferencias. b. Alternativas restringidas. c. Criterio razonable de opciones d. Solución satisfactoria	a. Existencia de una política preexistente. b. Juego de presiones y reacciones de los actores. c. Ajustes o añadiduras a la política como resultado del contexto.	Por lo errático de los procesos, es normal que no existan etapas definidas con claridad. Se apoyan en lazos de lealtad y se confía en su capacidad para remover las situaciones.	a. Los actores libres toman decisiones para aumentar sus beneficios. b. Por ello mantienen, amplían o restringen programas. c. Se evalúa el impacto.
Críticas	El decisor enfrenta condiciones que limitan sus posibilidades de decidir basado solo en su racionalidad	Ningún decisor puede aplicar el método racional, debiendo optar por soluciones empíricas para salir del paso.	Si bien el modelo explica en la práctica las políticas reformistas y lentas, en el plano académico son limitadas para explicar cambios relevantes	Si bien el modelo explica en la práctica las políticas reformistas y lentas, en el plano académico son limitadas para explicar cambios relevantes	Se critica que este enfoque consiste más en un argumento para justificar el neo inst. que para un análisis serio de PP.

Elaboración propia con datos de diversos autores en materia de políticas públicas.



- Enfoques burocráticos o neoweberiano: Las elecciones públicas resultan de los conflictos y competición entre distintos grupos y clanes tecnocráticos en el seno del Estado.

- Algunas posturas neo marxistas: Mención especial en Roth Deubel, el caso de Poulantzas quien en la línea del estructuralismo althusseriano, desarrolla líneas de investigación sobre políticas urbanas a partir del reconocimiento de la existencia de una autonomía relativa del Estado para explicar decisiones.

Como denominador común de las teorías centradas en el Estado, se tiende a minimizar la influencia de los cambios y de los actores situados en el entorno social, económico, político e internacional del Estado para explicar las elecciones de políticas públicas.

3.3.7 La política de transparencia del Gobierno Judicial: Fase de implementación.

Como un paso previo a situar las dimensiones, las variables y los indicadores que serán objeto de análisis, es adecuado establecer en qué punto o fase del ciclo de las políticas públicas se enfocará el presente estudio. En este caso se trata de la **fase de implementación** de la política de transparencia realizada por el gobierno judicial en El Salvador.

Debiendo de aclarar algunos conceptos, a continuación se intentará explicar: En qué consiste la fase de implementación de una política pública, en segundo lugar, se elegirá una definición que permita operativizar dimensiones, variables e indicadores en el estudio de este fenómeno socio político; y como tercer punto, se presentan los enfoques más importantes en el estudio de la implementación de una política pública.

► ¿En qué consiste la fase de implementación de una política pública?

En opinión de André Noel Roth Deubel, la implementación de una política ha sido considerada durante algún tiempo como un problema de naturaleza eminentemente administrativo, es decir, un problema de simple ejecución (Roth Deubel 2002, pag 107). Retrotrayendo el análisis a lo comentado con anterioridad en el apartado sobre el enfoque de la transparencia desde las políticas públicas (capítulo 2.4), se mostraba un debate teórico sobre los diversos *“Enfoques para el estudio de las políticas públicas”*, y en él se hacía mención a las teorías llamadas decisionistas, en las que se abordaba a las PP como:



- a. La ejecución casi automática de los programas fijados por el sector burocrático, aceptando incluso que durante el proceso pudieran darse adaptaciones (modelos racionales absolutos y limitados)
- b. El resultado de un juego de intereses y de reajustes “en el camino” en donde la política se ve muy condicionada por el contexto (incrementalismo)
- c. El resultado de las contingencias inherentes a la política misma, en donde cada situación se irá resolviendo de acuerdo a la capacidad de remover las situaciones (anarquía organizada)
- d. La aplicación de métodos y criterios económicos de máxima ganancia (public choice)

Pues bien, en la fase de implementación, se presentan similares debates teóricos – metodológicos que en el tema sobre PP en general: O se acepta que es tan solo una ejecución mecánica de lo prescrito en leyes, instructivos o manuales; o por el contrario, se reconoce que es una etapa de naturaleza política, y como tal, “la continuación de la lucha por otros medios”. (Roth Deubel parafraseando a Clausewitz, 2002).

Lo anterior se explica de la siguiente manera: “Si la implementación se entiende como un proceso de racionalidad absoluta, significa que es un problema de capacidad administrativa o por problemas derivados de fallas técnicas en la gestión pública empleada” (Roth Deubel 2002, pag 108). Las soluciones se buscarían entonces en la cadena jerárquica de control, la especialización, el manual de funciones o el tipo de mando ejecutado, lo cual quiere decir, asuntos de gerenciamiento.²³

El anterior paradigma eminentemente racionalista, en la medida que fue cosechando críticas por los resultados obtenidos, mostraron la necesidad de reformular dicho enfoque. Las lecciones aprendidas a lo largo de éxitos y fracasos (probablemente más fracasos que éxitos) fueron marcando algunas pautas y supuestos de estudio, que hoy en día simple y sencillamente no se pueden soslayar, y que en buena medida, intentan superar las deficiencias de los modelos burocrático racionales:

- Las políticas públicas están hechas, decididas e implementadas por personas de carne y hueso, que a su vez, son afectados por ellas ya sea positiva o negativamente.
- Las agencias que implementan las políticas - dado que poseen intereses que se disputan en la misma política que deben ejecutar – operan como un actor más en el juego político/administrativo.
- No se puede sostener en la práctica, la pretendida y anhelada “neutralidad de la administración pública” (en el sentido Weberiano) que actúan informados y motivados estrictamente por criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad” (Roth Deubel citando a Mény & Thoening, 1992 pág. 159).

²³ La crítica de Roth Deubel en este punto es que habiéndose aplicado en todo el mundo, tanto para pequeñas como para grandes decisiones en la gestión de los asuntos del Estado, y también en el sector privado, es simplificador y reductor, ya que deja de lado el carácter conflictivo o político que es inherente al proceso de implantación de una política.



Habiendo introducido algunos elementos para el análisis, ahora cabe preguntarse cómo se define la implementación de una PP.

Conceptos sobre la implementación de una PP: La elección de una definición operativa:

A continuación se presentan algunas definiciones encontradas, las cuales están referenciadas por los autores que las proponen²⁴. Así, la implementación de una PP es:

“Como un continuum de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción” Barret y Fudge (1981)

“La continuación del proceso complejo de negociación y compromiso que caracteriza el proceso de elaboración” modelo desde abajo, Ham y Hill (1984)

“Capacidad de realizar las consecuencias previstas después que las condiciones iniciales [Condiciones iniciales: *Consenso en torno a los objetivos de la política y consenso en torno a los recursos e instrumentos a utilizar*] han sido cumplidas” (primera aproximación de implementación como concepto; Pressman y Wildawsky (1973)

“Proceso que intencionalmente establece y realiza la conexión causal y que si cae en defectos o en incumplimientos, rompe el nexo causal y lleva al fracaso de la política” (Pressman y Wildawsky; con una elaboración más completa de implementación orientada al fracaso o éxito; 1973)

“Proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa... que se encuentran en manos de diferentes partes que... son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que está bajo su control” (Bardach, 1977)

“Proceso en el que la maniobra de actores semi autónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control” (Bardach, 1977)

“Poner en operación a través de una organización concreta y de unos operadores concretos, en una localidad determinada un conjunto de acciones cuyas consecuencias previsibles benéficas para la población eran consideradas la realización de los objetivos ordenados por la política” (W. Williams 1975, parte de la segunda generación de estudios sobre implementación llamado enfoque bottom up; y enfocado a estudios de políticas sociales)

²⁴ La parte sobre “definiciones sobre implementación de políticas públicas” corresponde a un trabajo elaborado en el año 2010 por el responsable de la presente investigación, durante la realización del curso “Implantación de las Políticas Públicas” de la Maestría en Ciencia Política.



De esta manera y sin pretender enunciar una definición doctrinaria si no una definición de tipo operativo, se tomaron en consideración los siguientes aspectos:

- a. Proceso.
- b. Que busca el realizar, ejecutar, llevar a cabo, consumir,
- c. Objetivos previamente establecidos
- d. A través de un marco normativo
- e. Una estructura organizativa
- f. Con la participación, intermediación y negociación de actores.
- g. Expresados en resultados determinados.

Así, la definición que se ha armado a partir de los diversos elementos encontrados, puede leerse de la siguiente manera:

“Implementación es un proceso que busca realizar objetivos establecidos de manera previa a través de un marco normativo y una estructura organizativa, con la participación de actores que intermedian y negocian con una considerable incidencia en el desarrollo de la misma, procurando la obtención de resultados determinados”

Elaboración propia, tomando las ideas de varios autores en PP.

Enfoques sobre implementación de Políticas Públicas:

Con el objeto de establecer que se comprende como implementación para la presente investigación y tomando como base distintos enfoques teóricos, se presentan las siguientes ideas.

Enfoque Top Down:

Uno de los enfoques indica que “La implementación ha sido abordada como estricta ejecución de un catálogo de objetivos” (Molina 2007, pag 14 citando a Meny y Thoening 1992) con ciertas condiciones ideales para ponerla en marcha, tales como:

- a. Circunstancias externas de la agencia implementadora no paraliquen la puesta en marcha.
- b. El programa disponga de tiempo y recursos suficientes.
- c. Combinación de recursos disponible en el momento.
- d. Validez de una teoría causal.
- e. Una directa relación de causa efecto con los mínimos eslabones.
- f. Único y claro agente ejecutor con plena libertad de movimientos.
- g. Comprensión y acuerdo respecto a los objetivos de la política.
- h. Especificación adecuada de tareas en una secuencia correcta.
- i. Perfecta comunicación y coordinación.



- j. Perfecta obediencia hacia la autoridad pública que ejecuta la PP.

(Caminal Badía 1999 página 476, citando a Hogwood y Gunn 1991)

El enfoque anterior corresponde a un modelo de implementación que toma como referencia las decisiones a nivel político (desde arriba) que bajan hasta la ejecución en el nivel técnico (hacia abajo). En este sentido, es adecuado prestar atención a los comentarios expresados por Pressman y Wildawsky (Implementation, 1984) en su estudio sobre “Cómo las grandes expectativas de Washington se malograron en Oakland” que se resume en que “a medida que aumenta la cantidad de actores implicados a lo largo de la cadena de ejecución, crece el número de acuerdos necesarios, se alarga el tiempo necesario para la ejecución y mayores son las posibilidades de fracaso” (Caminal Badía 1999, página 477)

Los postulados principales de éste enfoque son:

- a. Primacía jerárquica de la autoridad.
- b. Distinción entre el universo político y el mundo administrativo.
- c. Búsqueda del principio de eficiencia.

(Roth Deubel, citando a Meny & Thoening, 2002, pag 109)

En este enfoque, es muy importante comprender que hay una separación clara entre la fase de formulación / decisión política, respecto a la fase de implementación de decisiones.

Enfoque bottom up:

Otra aproximación importante, parte de la crítica de la postura anterior, que recogen “la compleja trama de relaciones, contradicciones y conflictos que debe enfrentar la agencia implementadora” (Caminal Badía 1999, página 478) y parte de los impactos de la política sobre la realidad para ascender en el análisis tomando en cuenta a actores, objetivos, relaciones, objetivos, negociaciones y fuerza.

Este tipo de enfoques son considerados como críticos o alternativos al top down, y se busca partir de los comportamientos concretos en el nivel en donde existe el problema para construir la política pública poco a poco (Roth Deubel 2002, pag 110). El énfasis se pone por lo tanto, en la espontaneidad, el aprendizaje, la adaptación y la concertación.

Una vez identificados cada uno de los enfoques importantes y contrapuestos entre sí, se procede a resumir en un cuadro comparativo algunas propuestas modernas en la implementación de la PP.



Cuadro 9: Enfoques de la Implementación PP

Enfoque clásico de la Administración racional	Enfoque de buen gobierno	Enfoque de la gestión pública	Enfoque bottom – up, “retroceso o backward mapping”
Modelo ideal de ente ejecutor	Marco amplio para lograr que el gobierno logre sus objetivos	Modelo que involucra objetivos, diseño, el contexto, recursos a disposición.	Buscar soluciones a los problemas justo en el punto en el que aparecen
Administración como sistema unitario con línea de autoridad sencilla y claramente definida.	El “todo gobierno” y el “todo mercado” han fracasado. Se busca renovar procesos.	Teoría sólida: Cambio en el comportamiento del público necesario para realizar los objetivos.	Analiza acciones de individuos o grupos para corregirlos a partir de este nivel
Estricta uniformidad en reglas y objetivos	Estilos de gobernar: Reconocen la multiplicidad de actores	Ley (o decisión política) debe contener directrices de actuación claras.	El punto crucial del problema se sitúa en el lugar más bajo de la jerarquía.
Contexto de control administrativo perfecto	Se trata de escenarios, estrategias y mecanismos de participación.	Responsables de los entes de implementar deben disponer de capacidades políticas y de gestión. Compromiso	Cuanto más próximo se está de la fuente del problema, mayor será la capacidad de influenciarla.
Excelente coordinación entre unidades administrativas	Estrategia para instaurar gobierno eficiente que debe rendir cuentas.	Apoyos activos durante todo el proceso.	Analizar acciones y recursos en cada nivel y retroceder para obtener la conducta deseada
No se busca incorporar actores para el diálogo, pues la idea es respetar las normas de ejecución	<ul style="list-style-type: none"> - Participación. - Difusos límites público privados. - Interdependencia de las instituciones. - Red de actores - Técnicas y un grupo de instrumentos para dirigir y guiar. 	Prioridad relativa de objetivos no debe alterarse porque surjan políticas públicas conflictivas o cambios a nivel socio económico.	Descentralizar puntos de decisión mejora la responsabilidad de análisis.
Weber, Fayol	BM	Sabatier y Mazmanian	Elmore, Ingram.

Adaptación libre de Roth Deubel (2002)



4. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA DE TRANSPARENCIA: DIMENSIONES DE ESTUDIO

Diversos investigadores a nivel nacional e internacional a lo largo de los últimos años han puesto un especial énfasis en el estudio de las políticas públicas como eje de investigación. Esto se refleja claramente, en la producción de artículos académicos, informes de organismos regionales y congresos internacionales en materia de ciencia política y administración, en el que es un denominador común el uso del modelo llamado: El ciclo de las Políticas Públicas - el cual ya fue analizado en este trabajo - en un diálogo académico entre diversos autores, tales como Jones, Mény & Toening, André Noehl Roth Deubel, y a su vez, repensado por otros autores, algunos de ellos ya revisados con anterioridad. Será a partir de ese modelo de análisis que se abordará la transparencia en el gobierno judicial

Por esa razón, la elección tomada en lo metodológico se posiciona sobre los esfuerzos previos en esta materia. Esto quiere decir, que tal como se ha venido trabajando en los apartados anteriores habrá una referencia constante a los especialistas extranjeros y nacionales en materia de políticas públicas y transparencia, pero esencialmente en esta parte y en la correspondiente a la exposición de resultados, se utilizará el esquema analítico ya patente en diversos trabajos de investigación, tales como: “La política energética en El Salvador desde 1994” (2007), y en “La supervisión bancaria en El Salvador 1991 – 2008” (2010); todos producidos en la Maestría en Ciencia Política de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA)

No son los únicos trabajos realizados en este programa de posgrados; también se pueden mencionar “La formulación de política de turismo en El Salvador” (2009), “Formulación de la política de protección al consumidor 2004 - 2008” (2010), “Una evaluación de la política de protección al consumidor” (2010), “Los impactos de la política trinacional en el Golfo de Fonseca, sobre la problemática de los pescadores artesanales” (2010) y “La formulación de las reformas tributarias en El Salvador 1984 – 2009” (2011). Si bien estas últimas investigaciones han sido de mucha utilidad para aclarar algunos conceptos, no serán ampliamente citadas en esta parte del trabajo, debido a que se centran en otras fases del ciclo de las políticas públicas que no son la implementación.

Existen varias razones por las que se ha optado por replicar el modelo de estudio de implementación de políticas públicas en la presente investigación. Una de ellas, es dar seguimiento a un modelo metodológico ya adoptado por ese tanque de pensamiento, con la convicción que su continua adaptación puede ir consolidando una escuela o tendencia académica sobre políticas públicas en El Salvador. Evidentemente, todo modelo requiere ser mejorado con cada investigación que lo replique, y en este caso, se procurará aportar algunas modificaciones que permitan esa proyección ascendente.



Otra razón, obedece a la adaptación que debe hacerse del modelo de análisis de implementación de políticas públicas al tema particular de la transparencia en la gestión gubernamental. Esto es necesario en la medida que la política de transparencia es distinta a la política energética y estas a su vez, a la política de supervisión de actividades bancarias. Por ello, también es importante ir concretando dimensiones, variables e indicadores que procedan de conformidad al objeto de implementación.

4.1 Descripción y fundamentación de las dimensiones de estudio:

En este tramo final sobre la elección de que será estudiado dentro de la implementación de la política de transparencia, se comentará brevemente las razones que han tenido especialistas internacionales y analistas nacionales para tomar como dimensiones de estudio de la implementación de una PP: Las normas – leyes – reglamentaciones, los actores / escenarios y los resultados de la política.

Desde el enfoque de Gestión Pública, los autores destacados en la etapa de implementación son Daniel Sabatier y Paul Mazmanian, en su estudio llamado “Las condiciones de la efectiva implementación: Una guía para la consecución de los objetivos de una política pública” (1979)

Para estos investigadores de la Universidad de California, existe una importancia fundamental en el rol que tienen los legisladores y diseñadores de políticas públicas (Roth Deubel 2002, pag 114) de cara a una implementación exitosa de una política pública. Son aspectos claves dentro del proceso: Los objetivos y el diseño de la política – que son el contenido material de la política – así como el contexto y los recursos disponibles. En esencia, son cinco las condiciones consideradas:

Condiciones de efectividad de la implementación:

- a. La sólida fundamentación de un programa, relacionado con el cambio del comportamiento del público para lograr esos objetivos.
- b. La ley – o decisión política – que debe contener directrices que no sean ambiguas y debe estructurar el proceso de implementación de manera que maximice la probabilidad de que los destinatarios se comporten según lo previsto.
- c. Los dirigentes o responsables de los entes encargados de la implementación deben poseer capacidades políticas y de gestión importantes y sentirse comprometidos con los objetivos de la ley.
- d. El programa debe disponer de apoyos activos durante todo el proceso de implementación por parte de grupos organizados de electores y por algunos legisladores claves, un ejecutivo a favor y unos tribunales neutrales o favorables.



e. La permanencia de los objetivos por el paso del tiempo.

De ello, Sabatier y Mazmanian - según Roth Deubel – se piensan el proceso a partir de una sólida teoría causal, esto es, la política está sustentada en una hipótesis demostrable que modificará una situación existente. De igual forma, la existencia de una ley bien concebida (Roth Deubel 2002, pag 116), con una jerarquía de objetivos y directrices de actuación, suficiente cantidad de recursos, personal capacitado, agentes implementadores convencidos del proceso.

Es clave, minimizar los puntos de potenciales vetos y cuellos de botella, y para ello, la debida reglamentación resulta clave. Es importante de igual manera, un apoyo político y social suficiente así como un entorno favorable.

Se ha revisado asimismo, la propuesta de Luis F. Aguilar Villanueva, en su estudio introductorio sobre “La Implementación de las Políticas Públicas”, que incorpora análisis de otros referentes en la materia como Donald Van Meter, Carl E Van Horn, Richard Elmore, los mismos Paul Sabatier y Daniel Mazmanian, destacando el estudio sistematizado de Laurence O’Toole jr sobre “Recomendaciones prácticas para la implementación de políticas que involucran a múltiples actores: Una evaluación de campo”; en la que presenta una enorme cantidad de variables a estudiar en la bibliografía sobre implementación.

Se debe mencionar que hasta este punto, la primera dimensión elegida que es la parte normativa de una política, aconseja un estudio top – down de implementación, dado que la hipótesis de trabajo es que lo dispuesto legalmente y estratégicamente a partir de un plan, programa o proyecto, será determinante para la efectiva o adecuada ejecución de una PP.

En la segunda dimensión de estudio, denominada “Dimensión de actores partícipes en el proceso de implementación” ha sido importante lo presentado por el Banco Interamericano de Desarrollo en su informe “La Política de las Políticas” (2006) que de acuerdo a sus autores, pretende ir más allá de las visiones tecnocráticas que “elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución que encierra en si el desordenado mundo de la política” (BID 2006, pag 4).

Precisamente bajo ese enfoque, es que se estudian los actores y los llamados “escenarios” (BID 2006, página 25), partiendo de una clasificación de actores (formales, informales), aunque como bien aclara Menjivar (2010, pag 36) en su esquema de análisis, estos han sido colocados más bien en la fase de



formulación de las políticas. No obstante, su incorporación a este nivel sigue siendo válida, en tanto su incidencia en la implantación es crucial ya sea para coadyuvar o dificultar el proceso. Con esta dimensión, el trabajo ya adquiere una visión más de public choice, contingencial o de racionalidad limitada, puesto que, se incorpora al análisis las diversas posiciones y proposiciones de actores involucrados con la política, ya sea o no de manera directa.

Finalmente, en lo que corresponde a la dimensión de resultados, Aguilar Villanueva (1993) en la referencia a Sabatier y Mazmanian vuelve a ser importante para la construcción de dimensiones y variables, siendo retomados por las tesis en Política energética (Molina 2007) y Supervisión Bancaria (Menjivar 2010). Para ello, se pondrá atención a los resultados oficiales (en esta literatura se utiliza el concepto “reales”, concepto con el cual no comulgo en la medida que los resultados presentados, aun puestos en términos cuantitativos y constatables, pueden ser objeto de manipulación deliberada o errores involuntarios, se prefiere el uso de un concepto que remite a la fuente que los presenta) y los resultados percibidos por diversos actores interesados en el concepto.

4.2 Parámetros de estudio para la implementación de una política de transparencia: La especificidad del objeto.

Tratándose entonces de la implementación de una política cuyo contenido es la apertura, clarificación y disposición de información al público, cabe preguntarse entonces ¿Existen parámetros recomendados para el estudio de una política de transparencia? La respuesta es sin lugar a dudas: Si.

Esos parámetros, son aquellos sugeridos por OEA y FUSADES en sus guías o recomendaciones para la implementación de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información (OEA) y la Ley de Acceso a la Información Pública de El Salvador (FUSADES). Haciendo uso de lo que en materia de derecho procesal se denomina “economía procesal”, esos criterios serán presentados y explicados conjuntamente dado que se refieren exactamente a lo mismo

**Cuadro 10 - Parámetros de estudio: Política de transparencia**

Aspecto	Consiste en
1. Adopción de un marco general	<p>a. Armonización del marco normativo. Se debe analizar las modificaciones que se deben hacer propiciar el funcionamiento de dicho marco.</p> <p>b. Armonizarla con otras leyes y reglamentos al respecto.</p> <p>c. Fortalecer instituciones de contraloría: Corte de Cuentas, Tribunal de Ética, sección de probidad, investigación profesional, investigación judicial, etc.</p>
2. Lineamientos o guías de interpretación de las excepciones al caso.	<p>a. Fundamentar y clasificar las causales de información que será restringida: Información reservada, información confidencial, etc.</p> <p>b. Por conexión, crear el más amplio espacio posible para dar cabida el principio de máxima publicidad.</p>
3. Supervisión del incumplimiento de la ley	<p>a. Designación clara y atribuciones adecuadas de los oficiales de información</p> <p>b. Creación o adecuación de un agente responsable para la supervisión del acceso a la información (en el caso de la LAI es el Instituto de Acceso a la Información Pública) Las recomendaciones van en el sentido que ese actor burocrático debe ser autónomo.</p>
4. Asignación de los recursos necesarios	<p>a. Independencia presupuestaria.</p> <p>b. Si bien los recursos pueden provenir de cooperación extranjera, la sostenibilidad de la política debe poseer una fuente de financiamiento estatal que sea regular.</p>
5. Adopción de políticas y sistemas eficaces de gestión de la información	<p>a. Adoptar funciones orientadas a la transparencia y acceso a la información, requiere de un trabajo a nivel de operadores, puesto que a sus funciones regulares se añaden funciones adicionales en el manejo de información.</p> <p>b. Las instituciones deben identificar el tipo de información que manejan, como una hoja de ruta para no perderse en un mar de información en donde no se sabe ponderar lo que es información pública de lo que no lo es.</p> <p>c. Más y mejores estadísticas.</p> <p>d. Mayor documentación de decisiones y acciones del sector público.</p>
6. Fomento a la Capacidad de de proveedores y usuarios de información	<p>a. Crear capacidades de usuarios tanto del lado de la oferta (administración pública) como de la demanda (ciudadanos) fomentando el uso cotidiano de la información</p> <p>b. La experiencia internacional muestra que la falta de conocimientos y experticia es uno de los más grandes obstáculos en la implementación</p>

Elaboración propia con datos obtenidos de OEA y FUSADES.



Procurando mayor claridad en los aspectos deben ser estudiados a nivel normativo, se estima adecuado el tener presente los parámetros que la vigente Ley de Acceso a la Información Pública (2010) en El Salvador prescribe.²⁵ Esto es en términos estrictamente de estándar de información que puede exigirse al Órgano Judicial.

LAIP (2010): Objetivos normativos

Cuadro 11 - Objetivos normativos

	LAIP
Objetivos normativos - Fines perseguidos	1. Facilitar a las personas el derecho de acceso a la información pública mediante procedimientos sencillos y expeditos
	2. Propiciar la transparencia en la gestión pública, mediante la difusión de información por agentes obligados
	3. Impulsar la rendición de cuentas de las instituciones o dependencias públicas
	4. Promover la participación ciudadana en el control de la gestión gubernamental y contraloría ciudadana
	5. Modernizar el sistema de de información pública.
	6. Promover la eficiencia de las instituciones públicas
	7. Promover el uso de las TICS e implementación del gobierno electrónico
	8. Proteger datos personales en posesión de entes obligados y garantizar su exactitud
	9. Contribuir a la prevención y combate a la corrupción
	10. Fomentar la cultura de transparencia
	11. Facilitar la participación de ciudadanos en los procesos de toma de decisión relativo a los asuntos públicos

Elaboración propia con datos obtenidos de la LAIP (2010)

²⁵ La Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP, diciembre 2010) será considerada para la presente investigación como un parámetro de comparación, referencia y como un estándar de cumplimiento, y no en su sentido normativo, en vista que no es vigente para el período en estudio de este trabajo



En consecuencia, surgen preguntas relevantes a formularse en este sentido: ¿Se ha adoptado un marco general de transparencia para la gestión judicial? ¿Se dio una armonización de normativa relativa al mismo tema? ¿Existen y se han fortalecido instituciones de contraloría? ¿Hay una clasificación de la información según su naturaleza? ¿Tiene cabida el principio de máxima publicidad?

Respecto al tipo de información que la administración de justicia está obligada a revelar, la LAIP también prescribe algunos parámetros que son importantes a considerar:

Cuadro 12 - Información a publicar: Órgano Judicial

	LAIP
Información oficiosa	Marco normativo aplicable al sistema judicial
	Estructura orgánica completa, competencias, facultades de las unidades administrativas.
	Directorio y currículum de servidores públicos, incluyendo sus correos electrónicos institucionales
	Información del presupuesto asignado, sus partidas y rubros y presupuesto según proyectos
	Procedimientos de selección y contratación de personal.
	Listado de asesores determinando sus respectivas funciones
	Remuneración mensual por cargo presupuestario.
	Plan operativo anual y resultados del cumplimiento del mismo
	Memoria de labores e informes que por disposición legal estén obligados a presentar
	Servicios que ofrecen, lugares y horarios en los que se brinda, procedimientos ante cada ente.
	Listado de viajes internacionales autorizados
	Dirección de la Unidad de Acceso a la Información Pública, nombre de oficial de información, e mail, y teléfono
	Informes contables del presupuesto.
Inventario de inmuebles cuyo valor exceda los veinte mil dólares	



	Listado de obras en ejecución o ejecutadas total o parcialmente con fondos públicos. Su especificidad
	Permisos, autorizaciones y concesiones
	Contrataciones y adquisiciones formalizadas o adjudicadas en firme
	Mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas
	Información estadística que se produzca
Información oficiosa del Órgano Judicial	Proyecto de agenda de las sesiones ordinarias y extraordinarias del pleno de la CSJ
	Sentencias definitivas e interlocutorias firmes con fuerza de definitivas
	Sistematización de jurisprudencia
	Textos actualizados con la legislación vigente
	Actas y resoluciones que emita la corte Suprema de Justicia en pleno
	Nombramientos o designaciones de funcionarios de otros entes nacionales e internacionales que corresponda efectuar
	Nómina de abogados, notarios y jueces y jueces ejecutores con mención expresa de las nuevas autorizaciones, suspensiones e inhabilitaciones
	Estadística de la gestión judicial brindada por Medicina Legal
	Casos relevantes de interés público
Autos de pareatis, extradiciones y calificación de carácter de orden público	

Elaboración propia con datos de la LAIP

4.3. Enunciado de las dimensiones a estudiar en la Implementación de la Política de transparencia del Gobierno judicial.

Tomando como base el análisis anterior, se han elegido tres dimensiones a estudiar. Por su numeración correlativa a toda la investigación, habrá que recordar que ya se han analizado dos dimensiones correspondientes al Gobierno Judicial, y por tal razón, las dimensiones correspondientes a la implementación de la transparencia serán las número tres, cuatro y cinco:



Gobierno Judicial:

Dimensión 1: Estructura Administrativo – Gerencial

Dimensión 2: Mecanismos políticos institucionales que tutelan la independencia judicial.

Implementación de Política de transparencia en el gobierno judicial:

Dimensión 3: Marco normativo jurídico de la política de transparencia del Gobierno Judicial

Dimensión 4: Actores partícipes del proceso de implementación.

Dimensión 5: Resultados oficiales y percibidos.

Dimensión 3: Marco normativo jurídico de la política de transparencia del gobierno judicial

En los trabajos precedentes en materia de implementación, hay una tendencia a trabajar la parte normativa institucional de las políticas públicas desde la denominación: “Dimensión legal” (Molina 2007, pag 16) o “dimensión legal reguladora” (Menjívar 2008, pag 29) de las políticas públicas.

En la presente investigación se retomará esa dimensión, no obstante es menester realizar una adaptación importante. Esta consiste específicamente, en el uso adecuado del concepto “legal” o “legal reguladora”, que en mi particular opinión debe ser corregido. La implementación de una política pública debe validarse o ampararse en un cuerpo normativo para poder operar, dado que, como se anticipó en la dimensión “normativa jurídica” en el estudio del gobierno judicial, en un Estado constitucional y democrático de Derecho, la administración pública debe regirse estrictamente a lo que la constitución de la república, leyes y demás normas le establezcan – esto quiere decir, la plena vigencia del principio de legalidad.

Reconociendo que el concepto ley tiene una connotación amplia (como cualquier norma emitida por el Estado) como restringida (“La expresión de la voluntad soberana que prescrita de la forma que establece la Constitución, manda, permite o prohíbe” Código Civil de El Salvador, art. 1), resulta más adecuado entonces, utilizar el concepto de norma jurídica para denominar la presente dimensión.

Pero ¿Cuál es la diferencia entre denominarle dimensión legal – reguladora o dimensión normativa jurídica? La diferencia radica en que las normas jurídicas son “un conjunto sistemático de normas impuestas y garantizadas por los medios coactivos del Estado, para regular relaciones intersubjetivas en la



sociedad” o mejor dicho como “sistemas de normas emanadas por la autoridad competente y promulgadas de acuerdo con el procedimiento de creación imperante en un país o nación determinada” o bien “sistema de normas impero – atributivas que son creadas, impuestas y garantizadas por el Estado para regular las relaciones intersubjetivas en un espacio y tiempo determinado”²⁶. Por lo tanto, puede asegurarse que el término sistema normativo es mucho más adecuado que el término ley, para hacer referencia al material constitucional, legal y regulatorio que será estudiado. El sistema normativo jurídico u ordenamiento jurídico por lo tanto, está conformado verticalmente de la siguiente manera:

1. Constitución de la República de El Salvador.
2. Tratados Internacionales y las leyes (en el medio jurídico: Leyes secundarias)
3. Reglamentos.
4. Ordenanzas Municipales y Reglamentos Municipales.
5. Circulares, Instructivos.
6. Sentencias, contratos y normas jurídicas individualizadas.

(Oporto y Castro 2010, pag 180)

Entonces ¿Es tan importante esta diferenciación para los objetivos del presente trabajo? Probablemente lo sea, en la medida que los esfuerzos anteriores se concentraron en leyes y reglamentos (Molina 2007, pag 16, siguiendo a Aguilar Villanueva 1993, pag 336) o solamente en leyes (Menjívar 2010, pag 47, siguiendo a Molina y a Sabatier & Mazmanian en Aguilar Villanueva, 1993; procedió a analizar la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva y ley de Bancos), aún y cuando en el desarrollo del trabajo, se les prestó interés a manuales o instructivos en particular, estos instrumentos no fueron parte del análisis riguroso del marco normativo.

Si bien las decisiones anteriores son adecuadas para sus objetos de estudio, también es cierto que existen otros cuerpos normativos, normas jurídicas individualizadas o sentencias y resoluciones administrativas que pueden ser de utilidad en la implementación de políticas públicas, en aspectos muy concretos y focalizados de dicho proceso.

Hecha la anterior aclaración, se procede a establecer cuáles serán las variables a analizar al interior de ésta dimensión:

²⁶ Todas estas definiciones pueden encontrarse en el documento “Conceptos básicos de Derecho” del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de El Salvador, el cual publicado el año 2010 para el curso propedéutico de nuevo ingreso de estudiantes, pero que corresponde al material de consulta de la Cátedra “Introducción al Estudio del Derecho” y sistematizado por Francisco Oporto y Juan José Castro, Profesores titulares de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, UES.



- a. *Marco normativo general*: Los indicadores a analizar son: Centralización / dispersión del marco normativo, naturaleza de las normas y directrices.
- b. *Objetivos normativos* Los indicadores a desarrollar son: Jerarquización de objetivos normativos, precisión de los mismos y medios dispuestos para tal fin.
- c. *Organizaciones responsables del proceso de implementación*: Los indicadores a considerar son: Organizaciones burocráticas obligadas, organizaciones privadas establecidas por la normativa que serán parte de la implementación e integración jerárquica de dichas organizaciones.
- d. *Recursos financieros asignados*: Los indicadores a desarrollar son: Financiamiento establecido legalmente y clasificación del mismo.

Dimensión 4: Actores partícipes del proceso de implementación.

Son varias las investigaciones que han ido incorporando la dimensión de actores dentro de las políticas públicas, en la medida que los enfoques más contingenciales, incrementales y de intereses (desde los enfoques correspondientes a la fase de decisión de las políticas públicas), así como los enfoques de buen gobierno y de public choice (en la fase de implementación de las políticas públicas) los incorporan al estudio. El denominador común en ambos casos, es la superación de las concepciones racionales y estrictamente top down, no su reemplazo, pero si su complementariedad en la medida, que la implementación de la política pública, no es el resultado de una ejecución perfecta entre agencias estatales. Es más bien, un continuum de avances y retrocesos, intereses contrapuestos, escenarios en los que se disputan la aplicación o no de un programa determinado.

Partiendo de esas premisas, el presente trabajo incorpora también la dimensión de los actores dentro de las PP, estimando que la política de transparencia aproxima la información relevante que demandan diversos actores sociales y políticos, por razones diversas. Por esa misma razón, también amenaza el poder que se tienen determinadas estructuras, que partiendo de sus intereses que básicamente se refieren al poder derivado de la asimetría de los poseedores de la información respecto a los que no la tienen; pueden dilatar la entrada en vigencia de una política de transparencia y acceso a la información, diseñarla y ejecutarla de conformidad a sus criterios y condiciones, o bien, ceder finalmente a la presión de otros actores por abrir más alternativas de la información disputada.

Es así, como para estudiar esta dimensión es que se analizarán las siguientes variables e indicadores:

Actores formales (Categoría 1): Órgano colegiado decisor, Funcionario de más alto nivel, Burocracia o agencia estatal responsable directo de la implementación:

- a. *Naturaleza institucional*: Los indicadores a analizar son: Atribuciones, organización interna y autonomía de funciones.
- b. *Acciones concretas de ejecución de transparencia*: Divulgación de información, naturaleza de la información y motivación.



Actores informales (Categoría 2): Actores políticos y sociales incidentes en implementación de la política de transparencia.

- a. *Naturaleza*: Clasificación en actores políticos y sociales.
- b. *Acciones y reacciones concretas dirigidas a la política de transparencia*: Apoyos, demandas y motivaciones.

Dimensión 5: Resultados oficiales (Datos dispuestos por la agencia estatal) y percibidos:

En esta dimensión, se procurará establecer la producción de resultados concretos, brindados por la agencia estatal responsable de la implementación, así como la percepción de actores sociales relevantes en la puesta en marcha de dicha política. En el entendido que la dimensión de resultados se ubica en una intersección entre la fase de implementación y de evaluación, se deja claro en este punto, que no es un objetivo propuesto por el investigador el evaluar si la transparencia en esferas concretas del gobierno judicial han cumplido con los objetivos propuestos, ni si quiera, cual es el resultado de evaluaciones institucionales, políticas y sociales al respecto.

En el caso de los resultados oficiales, lo que se procura en particular, es identificar los productos obtenidos por la política de transparencia, sin entrar a la valoración su impacto, que en todo caso, es un esfuerzo que deberá comprometer a nuevos investigadores interesados en esa fase de la transparencia judicial.

Referente a los resultados percibidos, la medición – que no es fácil de asignar – permitirá para los efectos de esta investigación, contrastar la posición oficial del gobierno judicial respecto a su política de transparencia, respecto a diversos actores sociales cercanos a la problemática. En este sentido, se eligieron a diversos actores para sondear su opinión respecto a la producción de los resultados obtenidos en percepciones positivas, negativas o neutras, con el objeto de facilitar su análisis, interpretación y sistematización.

La idea es sondear en las dos variables los mismos indicadores, para obtener un contraste interesante de cara a las conclusiones de este esfuerzo investigativo.

- a. Resultados oficiales: Procesos sometidos a transparencia y hallazgos detectados
- b. Resultados percibidos: Percepción de transparencia y opinión sobre agencias implementadoras de la transparencia del gobierno judicial



BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Aguilar Villanueva, La Implementación de las Políticas (Estudio Introdutorio y edición) Grupo Editorial Porrúa, Enero de 1993, México DF

Aguilar Villanueva, Luis F. La Hechura de las Políticas. (Estudio introductorio y edición) Grupo Ed. Porrúa. Primera edición México, 1992.

BID “La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina, informe 2006”

Bobbio, Norberto “El futuro de la democracia”, México F. C. E, 1989; pp 26 – 27.

Caminal Badía, Miguel. “La política como ciencia” Manual de Ciencia Política. CGA Universitario. Quinta edición, Madrid España 2005

Castro Orellana, José Rodolfo “Orígenes de la Política en la Antigua Grecia: El concepto de política, Orígenes del mundo griego” en Revista de Ciencia Política

Gregorio, Carlos “Transparencia en la Administración de Justicia y acceso a la información judicial” Instituto de Investigación para la Justicia, Buenos Aires Argentina sin fecha de publicación.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/2/aij/aij8.pdf>

Habermas, Jürgen “Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso”, Editorial Trotta, Madrid, 1998.

Hobbes, Thomas en su obra El Leviatán, México, F.C.E, 1984

J.C. Moron / OEA, Boletín electrónico E – Gobierno, Transparencia y Acceso a la información pública. / Revista probidad “Los deberes de transparencia (accountability) en la Gestión Pública”



Kosselleck, R “Historia conceptual e historia social” ahora en Futuro Pasado. Para una semántica de los tiempos históricos. Paidós, Barcelona 1993, p. 113

Locke, John; “Second treatise on civil government, Alianza Editorial. Madrid 1988,

Maquiavelo, Nicolás con “El Príncipe” Alianza Editorial, Madrid 1944.

Medellin Torres, Pedro. La Política de las políticas públicas: Propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Serie 93. CEPAL, Santiago de Chile 2004

Menjívar, Cristian “La Supervisión Bancaria en El Salvador”, año 2008

Miranda Baires, Danilo. Tesis La Formulación de la Política de turismo en El Salvador. UCA, 2009.

Perla, Mirna Antonieta “La Independencia Judicial como garantía del un Estado Democrático de Derecho en El Salvador”, Tesis UAB – UES 2008.

Rawls, John “Teoría de la Justicia” Buenos Aires, F. C. E. 1995.

Roth Deubel, André – Noël, Políticas Públicas, Formulación, Implementación, y Evaluación. Ediciones Aurora Bogotá, Colombia, 2002

Vergara, Rodolfo en la colección “Cuadernos de transparencia No. 10: La transparencia como problema”, del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Quinta Edición, México DF. Octubre 2008.

Umaña, Carlos y Monte Domeneq, Raúl; Transparencia en El Salvador: Un nuevo desafío Revista probidad, Enero – Febrero 2000.



**IDEAS E IDEOLOGÍAS EN LAS LUCHAS POR EL PODER EN EL PROCESO
DE EMANCIPACIÓN-1814-1821.
El “Interregno” Emancipador.**

VI parte.-

INTRODUCCIÓN

En la última entrega de esta serie de artículos sobre el tema concluimos preliminarmente sobre las incidencias e impacto que los trabajos de las Cortes de Cádiz-inclusive la promulgación de la Constitución de 1812- tuvieron en las luchas por la emancipación en la Intendencia de San Salvador y en la capital del reino de Guatemala.

En breve concluimos, primero, que los propios líderes del movimiento tenían una clara perspectiva ideológica positiva de las Cortes, y de cómo se podía hacer un uso práctico a favor de sus objetivos de autonomía e independencia, y que fue transmitida a sus aliados de los barrios populares en forma beligerante; segundo, que los movimientos rebeldes a la condición colonial hicieron un “uso subversivo” del nuevo entramado constitucional, en particular de las normas que regulaban las elecciones para integrar autoridades en las nuevas instituciones constitucionales, lo cual fue obstruido en forma continuada y beligerante por las autoridades realistas; tercero, que el conflicto sobre la efectiva aplicación de las normas gaditanas desembocó en acciones de conspiración para defenestrar a las autoridades de la capital del reino y sustituirlas por las propias, que fue el caso de la “Conspiración de Belén” en ciudad de Guatemala a fines de 1813, y la segunda insurrección de San Salvador que se llevó a efecto en enero de 1814, con participación masiva de la elite criolla y sus aliados de los barrios populares y que, pese a su derrota, representó una expresión de voluntad de emancipación pues fue contra el gobierno establecido y por la sustitución de los realistas en el poder político, lo cual implica que no fue un simple motín.

Y, cuarto, para reforzar lo dicho este último alzamiento ya contaba con un esbozo de reorganización constitucional de un poder independiente, cuestión sobre la cual es importante ahondar dado que sería el primer proyecto que apunta hacia la perspectiva independentista en forma más clara que en los anteriores alzamientos en toda la región. Sabido es que, a partir de 1808, toda acción autonomista aún se cubría con la “máscara” del legitimismo realista y se justificaba en la doctrina populista española, legitimando así una autonomía de cara a las autoridades de la capital del reino que, en todo caso, significaba un cuestionamiento al régimen en su conjunto por ser la corona quien lo sostenía independientemente de los conflictos entre los Ayuntamientos de las Provincias-Capitanía General. Para nosotros, pues, no es valedero el enfoque dual que los separa: era contra los criollos de



Guatemala pero no contra el poder español; el ataque iba dirigido contra el sistema aún cuando en las demandas aparecen como las más notorias las anti-centralistas.²⁷

En este artículo pretendemos abarcar cronológicamente el periodo de 1814-1820 llamado del sexenio absolutista, o del “interregno” emancipador, o sea, desde las derrotas y persecución de los alzados hasta el inicio de un nuevo momento a partir de la rebelión de las tropas expedicionarias a América del ejército español en enero de 1820, la nueva vigencia de la Constitución de 1812 y su obligada “jura” por Fernando VII; dichos acontecimientos le imprimieron una dinámica socio-política muy veloz a una correlación política favorable para la independencia en América que, a su vez, abrirá un nuevo periodo de luchas por el poder en las Provincias de Centroamérica. Lo anterior por la necesidad de confrontar las posiciones de analistas que ven a este periodo como un “retiro” total de las fuerzas pro-emancipación a las sombras de una inacción voluntaria que es caracterizado como “sopor o letargo independentista...”, mutismo generalizado sobre el interregno de 1814 a 1821 que declara (por los historiadores JRC) la inexistencia de un proceso independentista..., su desarrollo se ve interrumpido por siete años y la continuidad de su transcurso no expresa sino el deseo republicano-liberal por crearse un mito fundacional”. (Lara, 31-34). Estas apreciaciones señaladas por el autor citado se “auto-limitan” y restringen, a nuestro juicio, a un examen puramente interno de los acontecimientos del “interregno”, sin enlazarlos con lo que acaece en el entorno de una intensificación de los conflictos por la emancipación y por el poder en Nueva España, el Sur de América y los múltiples problemas a que se enfrenta la restauración aquí y allá; en cierta forma es reivindicar la aplicación del “método” de contextos múltiples que señala Jordana Dym en el estudio sobre Bustamante de T. Hawkins (AFEHC, ficha N° 558, 2005, J. Dym, Reseña de ...).

La Política de la Restauración: Ahogar Ideas y Movimientos. La Militarización.

En nuestra opinión aún no se ha valorado seriamente entre nosotros los efectos que de la derrota de Napoleón Bonaparte, por la “Santa Alianza” europea, se derivaron sobre las luchas emancipadoras en la América hispana, en particular sobre los de las Provincias de Centroamérica. La nueva correlación favorable a las fuerzas legitimistas en Europa trajo consigo no solo la abolición de la Constitución de 1812, sino la persecución de los principales líderes “doceañistas” tanto en España y en toda Europa como en América; lo cual se erigió en un poderoso factor de “detente” tanto de las fuerzas reformistas como de las revolucionarias más radicales dentro de las corrientes liberales y republicanas entre los criollos y aliados. Derrotado Napoleón en 1814 el régimen absolutista se instaló de nuevo, aunque no en forma

²⁷ En un enfoque “etapista” ese momento del paso de autonomía a independencia en un proceso emancipador es más difícil de ubicar por la velocidad y sinuosidad del fenómeno, y eso es lo que ha llevado a la tesis “dualista” que separa tajantemente ambos momentos. Un autor reflexiona sobre el punto en el sentido de que **el intento emancipador puede crecer “de pronto” en las mentes de los rebeldes enfrentándose al problema de ¿Cómo realizar ese objetivo? “Las respuestas variaron entre el temor y la audacia..., la prudencia y la ingenuidad. Unos creyeron que era necesario marchar con tiento sin precipitar las decisiones. A la etapa de las ideologías siguió la preocupación por las estrategias. Fueron aquellos últimos los que decidieron usar la “máscara de Fernando VII”, encubriendo el designio emancipador tras una política cautelosa que diera tiempo no solo para convencer y decidir a los más apocados, sino también para comprobar si, efectivamente, había llegado la ocasión...”** .JL Romero, 68-69, cit. por Turcios 167, negritas nuestras.



cómoda, en la Península y en las Provincias de Ultramar: “Fernando VII...inmediatamente suprimió la libertad de imprenta, cerró las Cortes, encarceló a...los Diputados, restableció la inquisición y persiguió todo resabio de constitucionalismo.” (C. Láscaris, 355).²⁸

Por este periodo en la parte Sur de América y en Nueva España menudeaban los alzamientos. Sin embargo, también en esta zona repercutió la derrota de los franceses en Europa, y ya a fines de 1814 e inicios de 1815 los movimientos habían entrado en una secuencia de derrotas que los pusieron en declive militar y dieron la ventaja estratégica a las tropas realistas, hasta casi desaparecer la lucha en ciertas regiones, a excepción de la zona del Río de la Plata. La situación de los alzados se volvió difícil cuando la acción decreció sensiblemente y dejó de presentar la imagen de una “Guerra Americana total” contra la monarquía española; así los recursos humanos y en armas fluyeron desde la Península con más normalidad para reforzar a las tropas realistas. “Las victorias realistas de 1814-15 parecieron ser el anticipo de una intervención creciente (o masiva-JRC) de la fuerza militar metropolitana en América. No fue así; la restauración absolutista española enfrentaba demasiados problemas internos para poder consagrar un esfuerzo constante al sometimiento de las colonias aún sublevadas”. (Halperin, 107-8). Algunas de esas dificultades fueron: la corriente anti-absolutista existente en el ejército español que se negaba cada vez más a venir a América como fuerza expedicionaria y que terminó por rebelarse a fines de 1819 y pronunciarse a favor de la Constitución gaditana a inicios de 1820; la crisis económica y social resultante de seis años de guerra de resistencia que tenía pobres las arcas del imperio, de la nobleza y la iglesia, con la ingente tarea de reconstrucción nacional por delante y, en fin, los tremendos obstáculos surgidos de la terquedad de Fernando VII, sectores de la aristocracia y de la iglesia legitimista de querer imponer, contra las nuevas realidades, el viejo orden absolutista en la Península y, más grave aún, en las Provincias de Ultramar como si nada hubiese acontecido en la última década. (Ibid-idem).

Por eso, tan pronto como en 1816 se empezaron a sentir los malestares que la obcecación y torpeza de la restauración estaba provocando en la sociedad española, las cuales tuvieron hondas repercusiones en el manejo de la política colonial. Refiriéndose al ambiente de la época en España comenta un autor: “Dos años habían transcurrido desde que Fernando VII recuperara su poder absoluto y aún continuaban las proscripciones dictadas por una camarilla reclutada entre las “heces” de la sociedad. No reinaba sino el desorden, la pereza y la confusión gubernamental. Los impuestos eran distribuidos de la manera más desigual. La situación financiera era deplorable..., el ejército no percibía sus pagas, los magistrados se retribuían a sí mismos por medio de la venalidad, la corrompida e inactiva administración era incapaz de implantar mejora alguna ni aun de conservar nada. De aquí el descontento general del pueblo...” (M. de Martignac, cit. por C. Marx, 72). Además del descontento creciente por retrasos o la falta de pago del salario, el ejército español ya no era el mismo de inicios de la guerra contra los franceses; se puede afirmar que ahora existía un “ejército paralelo” formado con elementos llegados de orígenes sociales diversos, principalmente de las clases bajas, que se organizaron como grupos guerrilleros; muchos fueron licenciados y dados de baja pero la misma situación económica representaba un valladar

²⁸ Fernando VII a su regreso a España “practicó el despotismo pero como además era de cortos alcances y ruin, su despotismo fue brutal, sin ilustrar. Su tiranía y necedad echaron por tierra toda la labor de las Cortes de Cádiz. Más grave aún, **fomentaron que los constitucionalistas de América se hicieran antiespañoles**”. C. Láscaris, idem. Negritas nuestras, JRC); y no solo eso sino que muchos se convirtieron en republicanos por oposición al régimen monárquico, sin distinguir que fuera absolutista o constitucionalista.



para despedirlos a todos, lo cual por lo demás sería peligroso para el régimen. Lo que se hizo fue rebajar el grado a muchos que lo habían obtenido en el terreno de sus tropas, que después era reconocido por los mandos profesionales, o enviarlos a un exilio interno a guarniciones sin importancia, creando con ello un resentimiento que va a servir de fermento en la participación de militares de esa extracción en alzamientos que se dieron desde fines de 1814, 1815, 1816, 1817 y 1818 hasta el definitivo de 1819-20 de Riego y Quiroga. (Ver, JL Comellas, 76-89).²⁹

Para poner en perspectiva la reacción de las autoridades colonialistas en Centroamérica es importante recordar la valoración ideológico-política que, en retrospectiva, hace Bustamante y Guerra del significado político-ideológico de las Cortes y de las ideas constitucionalistas de que son portadores los criollos del Ayuntamiento de Guatemala, afines a los criollos de los demás cabildos de las provincias de Centroamérica. En informes a las autoridades peninsulares, que van a ser el inicio de un largo expediente judicial contra los ex-aliados del absolutismo, Bustamante se mostró tal como lo caracterizó Marure, “duro, inflexible, suspicaz, absoluto, vigilante y reservado; sus planes (estaban) en perfecta consonancia con su carácter” (cit. por Turcios, 128). Desde su conocimiento en julio-agosto de 1814 de la derogatoria de la Constitución y del golpe de Estado a las Cortes, Bustamante y Guerra celebra la restauración absolutista con un eufórico y orgulloso auto-reconocimiento de su posición ideológica, “ser inconstitucional y realista decidido, enemigo acérrimo del liberalismo”, que se le imputaba por sus enemigos “como atroz delito” (Barón Castro, 124).³⁰

²⁹ Los Pronunciamientos hechos por oficiales de alto rango del ejército “alterno”, o sea, de los provenientes de las filas guerrilleras, menudearon a partir del mismo año de la restauración absolutista. El primero en rebelarse fue un militar guerrillero de origen campesino-Francisco Espoz y Mina-, resentido por el nombramiento de un militar noble de Virrey de Navarra, puesto que él ambicionaba, moviliza sus tropas para tomarse Pamplona, pero sus subalternos lo abandonan huyendo a Francia desde donde se hace conspirador y liberal en contra del absolutismo. La segunda, septiembre 1815 en La Coruña, ya es con participación de comerciantes y clérigos descontentos y explotando el retraso de paga a militares, cuyo líder es otro general ex-guerrillero de ideología liberal-Juan Díaz Porlier, logra levantar la guarnición y dominar parte de Galicia; es traicionado y condenado a muerte. El tercero, en febrero de 1816 es una conspiración para secuestrar al rey y hacerle que jure la Constitución; participan militares y civiles, entre ellos un ex-diputado, pero los delatan y son ahorcados. La cuarta, en abril de 1817, de otro militar ex-guerrillero-Luis Lace o Lacy- en Barcelona, fracasa por su mala organización pese a la intervención de “sociedades secretas”; al temerse disturbios se les lleva a Mallorca donde son ajusticiados. Desde 1818 los grupos masones de Cádiz y Andalucía inician la organización de la sublevación del ejército contra-insurgente que va a América; hacen un intento en julio de 1819 que es abortado por el comandante de las tropas-Conde de Labisbal- quien no aceptó ser el líder de la rebelión. Aún en diciembre de 1819 se da la “conspiración de Valencia”, encabezada por el general Vidal que es descubierta, y capturados trece conjurados que son pasados por las armas. Pero las fuerzas dispersas del plan abortado en julio, se reorganizan y logran el éxito-con Riego, Quiroga y otros- que se les negó a los anteriores, al hacer su pronunciamiento el 1 de enero de 1820. Ver Sexenio Absolutista-1814-1820....

³⁰ Se ha sostenido que no hubo “golpe de Estado” en contra de las Cortes porque el retorno de Fernando VII fue apoteósico entre el pueblo español, y ya nadie, a excepción de ilustrados de clase media y sectores minoritarios, defendían la permanencia de la Constitución de 1812. Es indudable que el regreso del “deseado” levantó mucha expectativa en la gente después de seis largos años de guerra con todas sus secuelas, y que él hizo sus cálculos políticos antes de dar el golpe a las Cortes, pero también hay que decir que, una vez pasada la euforia inicial y ver que la situación lejos de mejorar se agravaba, empezó a crearse paulatinamente un clima favorable a la reinstauración de las Cortes y nueva vigencia de la Constitución de Cádiz, en especial entre los militares de extracción guerrillera y la burguesía comercial descontenta con la política monopolista del régimen, y que desembocó en el “pronunciamiento” del 1 de enero de 1820 de Riego y Quiroga. Ver JL Comellas, Idem.



A la vez, para ser consecuente con su adhesión ideológica, el Capitán ya ha iniciado una campaña de acusaciones con fuerte contenido ideológico en contra de los constitucionalistas del Ayuntamiento guatemalteco, que en las últimas insurrecciones han sido sus aliados estratégicos en las tareas contra-insurgentes. Esta actitud, en particular contra Peinado, Aycinena y el diputado en Cortes Larrazábal, refleja que Bustamante no les perdona su demostrada ideología reformista; los dos primeros por ser firmantes de las famosas “Instrucciones para la Constitución Fundamental de la Monarquía española y su gobierno...” y el tercero, por haberse mostrado muy “militante” y entusiasta propagador de esas “ideas subversivas”, tanto en Nueva España, como a su paso por Londres y en su arribo a Cádiz donde hizo reimprimir las “Instrucciones...”. El diputado las distribuyó profusamente entre los diputados criollos del sur y los españoles peninsulares, con una presentación que decía, “Convencido de su mérito juzgo de justicia ofrecer este pequeño obsequio a V.E., (que) han merecido la aprobación de muchos sabios de una y otra España” (Barón, 111). En la copia que envió Bustamante de las “Instrucciones...” a la Secretaría de Estado de la Península trató con mucho celo, mediante anotaciones, comentarios y subrayados, artículo por artículo, de “probar” la inspiración francesa de la obra. La mayoría de las copias fueron incautadas, coleccionadas y luego quemadas en público por el capitán general “después de convencer al monarca de su contenido subversivo”.³¹

Nos parece de mucha significación política-ideológica el transcribir nuevamente las palabras textuales usadas por Bustamante y Guerra para calibrar la posición ideológica del restaurado capitán general, pero también con el objetivo de valorar los efectos sobre la mentalidad intolerante y despótica de la autoridad colonial de ese momento, que se puso en tensión máxima en un periodo decisivo de las luchas por el poder, más allá de la estéril discusión acerca de si existió o es un mito el llamado “terror bustamantino”. Dice en sus comunicaciones, por cierto muy recargadas e insinuantes, de 1814 y 1815 a las autoridades peninsulares: **“Larrazábal en el viaje a Cádiz por Nueva España y Londres (viaje que por no ser preciso era notable), llevó aquellas instrucciones; escribió a Peinado desde México diciéndole, según estoy informado, de que mandase ejemplares al Ayuntamiento de la misma capital y a los de Puebla y Guadalajara para que todos procediesen acordes, las reimprimió en Cádiz para circularlas por todas partes; sostuvo en las Cortes las ideas insanas que contienen, y las comunicó como era de esperar a otros diputados”**; luego, en nuevas cartas reitera las acusaciones ideológicas y agrega que, **“dicho folleto voló por las Américas aún antes de su impresión en esta capital, y reimpresso en Cádiz fueron adoptadas sus máximas subversivas por el partido de la prevaricación de las llamadas Cortes, leyéndose en su constitución muchas de las más criminales y escandalosas por las conmociones que ha ocasionado su veneno en estas Provincias, y tal vez, el trastorno también de muchos cerebros en Cádiz en aquellos días aciagos, para fortificar la facción llamada liberal.”** (Barón, 132, negritas nuestras).³²

³¹ Como nota curiosa que refleja la “eficiencia” del Capitán General en su cruzada anti-Instrucciones y anti-criolla, cuarenta años después de la quema pública de todos los ejemplares en circulación, cuando el Ministerio de Educación de Guatemala la publicó, al no encontrar otro ejemplar se usó una copia anotada de Bustamante, para que sirviera de texto en las escuelas públicas; M. Rodríguez y Ministerio Educación, cit. por J. Dym, Ciudad y Ciudadanía...

³² Barón hace la transcripción para probar “a las claras la decisiva influencia de las “Instrucciones, no solo en el medio centroamericano, sino en los de Nueva España y la misma Península, y particularmente entre los diputados doceañistas”; nuestro objetivo es distinto: tratar de establecer cómo operan las ideas e ideologías en la praxis política y, de paso, adherirnos a la caracterización que Marure hizo de Bustamante y Guerra, la cual se transparenta más en un momento en que él tenía el control de la iniciativa política, y podía darse el lujo de omitir aspectos que



Pero no se quedó allí en sus acusaciones, sino que señaló que los criollos del ayuntamiento con las “Instrucciones...” estaban conscientemente trasladando facultades que eran de la corona al ayuntamiento, privando al rey de sus “regalías en las provisiones de empleo” y lo limitaban en su “derecho de convocar y cerrar las Cortes”, lo que agrava más las imputaciones. Esas recriminaciones las hizo Bustamante casi cinco años después de tomar conocimiento del contenido del documento a su paso por nueva España camino al reino de Guatemala, lo cual comenta una autora como “guardar un rencor terrible contra Peinado” y contra los criollos que tanto le sirvieron. Otro autor comenta: “Para los municipales excluidos..., que no se atrevían ni a pensar un acto de infidencia, que aún duplicando el déficit presupuestal habían continuado y aumentado el donativo voluntario patriótico (para sostener la guerra contra Napoleón JRC), que por generaciones habían luchado por la posesión de esos miserables empleos y honores anexos y, lo peor de todo, que ellos mismos habían decidido y contribuido a pacificar los levantamientos...de 1811-1814 en San Salvador, fueran sujetos a la imputación de Bustamante, máxima degradación del estamento criollo” (J. Dym, *idem*, y Regalado, 198).³³

En comunicación oficial proveniente del Secretario de Estado de “su majestad el rey de España” y a nombre de Fernando VII, recibía Bustamante en agosto el decreto real del 31 de marzo de 1815 con la contestación a sus múltiples y reiteradas acusaciones contra la “facción constitucionalista” de los criollos guatemaltecos. Acusa recibo de los dos impresos enviados por el capitán general-Instrucciones y Apuntes, y que ha tomado conocimiento de los autores intelectuales de ellos; y **“convencido Su Majestad de que la expresada instrucción, en la que se ven copiadas a la letra muchas proposiciones de la asamblea nacional de Francia, ha sido la que ha encendido en estas Provincias, por los principios sediciosos que contiene, la tea de la discordia y ocasionado la revolución, ha resuelto, entre otras cosas..., que todos los que firmaron la primera parte (o sea las “Instrucciones...”)**, donde está contenido su mayor veneno, quedan incapaces (sic) de obtener en América empleo alguno de ninguna clase...” (Negritas nuestras, JRC). Ni lerdo ni perezoso Bustamante transcribió el 28 de agosto de 1815 a todos los ayuntamientos de las Provincias del reino, la condena del rey a los dos impresos, la expulsión de Peinado del cargo de Intendente de San Salvador, “y que los demás firmantes quedan incapacitados para todo cargo público”(Regalado, 198, Monterrey, 50). Recuérdese que los comentarios, anotaciones y subrayados de Bustamante buscaban provocar esa reacción y las consiguientes sanciones en contra de los criollos del

ideológicamente lo distanciaban de sus aliados criollos y ser más “tolerante”; este “celo” de Bustamante completamente impolítico va a ser la causa de su destitución en 1817, como se verá más adelante.

³³ Por ello nos parece importante comentar lo que afirma Hawkins, según resume la investigadora J. Dym, que los municipales del ayuntamiento entraron en conflictos con el Gobernador porque malinterpretaron sus acciones de contra-insurgencia y virtual militarización de la sociedad, como motivadas por el resentimiento y el rencor en su contra y, sin embargo, Bustamante “continuaba en su misma perspectiva”, y fueron “sus ideas de buen gobierno las que motivaron sus continuos esfuerzos por erradicar la subversión”. Primero, nos parece un despropósito sacar de contexto el discurso escrito del Capitán cuando se presentó “A los Guatemalenses” en marzo-abril de 1811 como un “reformista borbónico” con ideas de “buen gobierno”, y trasladarlo mecánicamente a coyunturas críticas como las que enfrenta en 1813 y 1814; como consecuencia, y en segundo término, él podía seguir sosteniendo en su mente esas ideas como parte de su “cultura política”, pero en la práctica política sus medidas de represión que afectaban a todos y especialmente a la élite criolla del ayuntamiento se convertían en acciones de “mal gobierno”; y, tercero, que tal conducta se convierte en su reiteración a lo largo de su gestión en una política de gobierno cuando se da en un escenario de derogatoria de la Constitución de Cádiz a partir de agosto de 1814 y por lo menos hasta su destitución en 1817. Ver AFEHC, ficha N° 558, 4/9/2005. Reseña de Jordana Dym.



ayuntamiento, y en la nota oficial del secretario de Estado se usan casi textuales las palabras de la carta de Bustamante.³⁴

Por ser estas unas notas sobre ideas e ideologías creemos que es de importancia el referirse en esta parte al voto disidente de los cuatro municipales del Cabildo capitalino, que **es expresión de una variante ideológica entre los criollos guatemaltecos, del sector conocido como el de “los españolistas”** por su casi pleno acuerdo con el legitimismo, su posición ideológica más cercana al monarquismo histórico tradicionalista, les protegió contra la represión absolutista, aunque no del temor reverencial a la autoridad colonial, que los convirtió en seres carentes de personalidad y muy permisivos frente a las acciones despóticas del capitán general. Cuando se firman las “Instrucciones...” cuatro miembros del Ayuntamiento “no estuvieron conformes con el texto adoptado, y reclamaron otro, que asimismo entregaron al diputado Larrazábal”, el cual llevaba el título de *“Apuntes Instructivos al Señor Don Antonio Larrazábal, Diputado a las Cortes Extraordinarias de la Nación Española por el Cabildo de la Ciudad de Guatemala (que) dieron sus Regidores José Isasi, Sebastián Melón, Manuel González y Juan Antonio de Aqueche”*.³⁵ En su “advertencia” hacen un resumen de los principios que marcan la distancia con las “Instrucciones...”. La primera variante es que “propugnan”, según su afirmación, “una Monarquía arreglada al Pueblo Español” lo cual es un implícito señalamiento al proyecto de la mayoría, en la que veían la huella de influencia “afrancesada” que, a instigación de Bustamante, fue posteriormente señalada por el Secretario de Estado a nombre del rey; en segundo lugar, aclaran que su “modelo” había sido la Constitución Inglesa que era no escrita y basada en la costumbre histórica de ese pueblo, además del modelo inglés, agregan, no haber tenido como guía más que “nuestras luces”; tercero, que habían reconocido en las formas que adoptaron las Cortes desde 1810, “un remedo imperfecto del Parlamento inglés”, por lo que su propuesta llevaba la intención de que sus cambios no fueran en detrimento de “los fueros” de los monarcas a la vez que la Nación les protegiera contra ellos mismos, como sucedía en la Constitución histórica inglesa; en este aspecto se encuentran rastros del pensamiento tradicionalista de Edmund Burke y otros autores ingleses. Finalmente, se negaban a respaldar el principio del libre comercio tal como se había redactado en las “Instrucciones...”, por no incorporar la protección debida a los intereses económicos del reino en el sentido de incentivar una industria propia. En general su contenido es comentado como la aplicación de principios del derecho público “bien digeridos”, con los

³⁴ Las consecuencias inmediatas fueron la “exclusión de la alta y de la baja política cortesana” de los criollos guatemaltecos señalados con nombres, apellidos y títulos, o sea su “muerte política”; pero también su exclusión en la participación heredada, por ser descendientes de conquistadores y colonizadores españoles, en las prerrogativas de la hacienda pública, lo cual los llevó directo a la quiebra económica y a algunos a la “muerte moral” y de allí a la muerte física; así, para el caso, el Marqués José de Aycinena, “agobiado de pesares públicos y domésticos”...murió hacia 1816; el menor de los Aycinena-Mariano-reconoció alrededor de 1820 que la Casa Aycinena estaba casi en la ruina económica. Salazar cit. por Regalado, 199. Para una síntesis sobre la “extensa red comercial y financiera” de la “Casa Aycinena” a fines del siglo XVIII e inicios del XIX, ver Turcios, 78-80.

³⁵ Estos “españolistas” del voto disidente después de una leve amonestación fueron reintegrados a sus funciones de Regidores del ayuntamiento guatemalteco, ya restaurado al antiguo sistema gubernativo colonial después que pasaron el examen de no tener “tacha legal” por no haber sido “anotados de opiniones subversivas” que fue el caso de Peinado, Aycinena, Larrazábal y otros criollos del cabildo que “no pasaron el examen”; Monterrey, 47 y Oliva, 67-68.



conocimientos prácticos del reino de Guatemala en las áreas de la administración, comercio, agricultura e industria, “sin perjuicio de los intereses comunes de la Monarquía”. (Barón, 129-30; Turcios, 127).³⁶

En su “cruzada” anti-constitucionalista Bustamante no dejó “títere con cabeza” en su defensa de la pureza legitimista, al imprimirle un fuerte acento ideologista de intolerancia a sus acciones por erradicar toda memoria de las Cortes y de la Constitución de 1812. La emprendió contra retratos, monumentos, símbolos o señales de todo tipo que trajeran el recuerdo de las “ideas insanas” del “partido de la prevaricación”, la llamada “facción liberal” que con ellas había “trastornado muchos cerebros en Cádiz”, en aquellos “días aciagos”. En esa casi demente línea de conducta el Capitán Bustamante y Guerra mandó quitar las lápidas alusivas a la Constitución de 1812 colocadas en diversos puntos de las ciudades del reino, y los retratos de los criollos Larrazábal, Aycinena y Pavón de la sala capitular del ayuntamiento, lo cual hizo con prepotencia frente al Síndico que trató de justificarla, y con la cómplice actitud servil del regidor Isasi, que pese a la poca atención que le presta el prepotente, le agrega una delación para congraciarse con el beligerante Capitán: que en el aula magna de la Universidad de San Carlos también se comete el delito de “lesa majestad” de tener retratos de los criollos “prevaricadores”, junto a la del rey en el aula magna de la “Real y Pontificia” Universidad. (Oliva, 68).

El temeroso regidor realista Isasi siendo obsecuente con la línea de su jefe, les cuestionó a los miembros del Cabildo universitario-como representante del ayuntamiento- que “no era decoroso tener otros retratos” en el aula magna que no fueran los del rey, y les amenazó con no asistir a sesiones si no los retiraban. El acuerdo del Cabildo universitario, después de un pleito que tomó mucho tiempo, prohijado por Bustamante a través de su imitador es que, se retiraran los retratos de Pavón, Larrazábal y Aycinena del aula magna, pero además **se les borrarán “todas las inscripciones y jeroglíficos alusivos a la constitución sancionada por las llamadas Cortes Generales”**. (A. Alvarez, La Real USCG Frente al...; y Oliva, 68). El pleito se había extendido desde junio hasta casi todo agosto de 1815, cuando se le ordenó al Cabildo universitario que rindiera un informe al Ayuntamiento, ya reconvertido en colonial, de por qué permanecían los cuadros a la par de los del rey; la USACG respondió con largo historial de la institución que incluía listas de universitarios que por “méritos propios y de la institución” se habían “distinguido en artes, letras y ciencias”, omitiendo-quizá por temor-los de los tres munícipes objeto de persecución y veto pese a que todos habían egresado de sus aulas, impartido cátedras y ocupado cargos de gobierno en el alma mater o tenido relación con ella, como Larrazábal que era ex-Rector de 1805, Pavón que aún era parte del claustro universitario y Aycinena además de egresado de la USACG era un reconocido donante de fondos para la educación universitaria(A. Álvarez, ídem, Oliva, ídem).

Finalmente, hacemos la caracterización del periodo último de la colonia como “pos-Bustamante”, previo a la independencia de Centroamérica, la cual tiene su base, como hemos examinado, en la

³⁶ “El resto de la “Advertencia” contiene un panorama histórico del sistema español de Cortes, que recuerda el que habrá de figurar, con más lujo de erudición y detalle, en el “Preámbulo” de la Constitución de Cádiz. Beristain atribuye la paternidad de esta obra a Don Antonio García Redondo...” precisamente por su preocupación proteccionista de la industria local, cuestión que se había enfatizado en los “Apuntamientos sobre la Agricultura y Comercio del Reyno de Guatemala”, del que también era portador el diputado Larrazábal y del cual se le señala como autor a García Redondo, aunque aparezca elaborado por el Real Consulado de Comercio, con fecha 20 octubre de 1810, y del que era miembro junto a uno de los “regidores” disidentes. Barón, ídem, y Ch. Belaubre, El Canónigo Antonio García Redondo....



adopción por el capitán general de una ideología política contra-insurgente que militarizó por primera vez a la sociedad centroamericana, cuya importancia radica en haberse convertido en una de las raíces del militarismo posterior que fue factor de fragmentación política del antiguo reino de Guatemala. El investigador estadounidense T. Hawkins ha hecho ver que por siglos los títulos y rangos militares españoles durante la colonia formaban parte de símbolos de distinción, dado que el imperio enfrentó pocos desafíos internos a su control de las colonias y el peligro externo se limitó a bucaneros y corsarios, y el más grave fue el de las amenazas inglesas a la costa de la mosquitia que no se complicó sino hasta crisis española; ello cambió, pues, con la amenaza insurreccional a partir del vacío de poder de la corona borbónica, experiencia vivida intensamente en Centroamérica como hemos examinado. Al respecto dice Hawkins, “Para las elites criollas..., la preocupación de Bustamante por su poder militar durante un periodo de paz relativa confirmó una realidad política nueva: **la autoridad española en el reino no se mantendría por el peso de la tradición, ni por la legitimidad de la...institucionalidad civil, sino por la fuerza militar...En el crisol de la crisis imperial...estas fuerzas se transformaron en un instrumento del gobierno español a un nivel sin precedentes en la colonia. Si su estrategia de contra-insurgencia causó la militarización total de la sociedad, como afirmaban sus adversarios, o no [no obstante] las inversiones militares de Bustamante sin duda reanimaron la institución hacia el final de la época colonial**”; de esa manera “... **Bustamante subvirtió la estabilidad institucional que había asegurado tres siglos de paz colonial**” (Hawkins, *La Corona, el Ejército y la Sociedad Colonial... negritas nuestras JRC*).³⁷

Las conclusiones preliminares del autor citado son muy sugestivas: primero, la experiencia en Centroamérica es semejante a la de otros lugares de América Indiana, que pese a esfuerzos en modernizar las milicias coloniales en el XVIII esta no se pudo hacer efectiva sino al amparo de las guerras de independencia. Segundo, que estas fuerzas irregulares se constituyeron en medios de “movilidad y asimilación social y contribuyeron a la urbanización del reino”. Tercero, quizás lo más importante, que los criollos se aprovecharon de la experiencia, de tal manera que al arribar a la independencia la fuerza militar por sus características fue la que más rápido se acomodó a la nueva situación, porque pese a ser instrumento de las autoridades españolas, “el ejército era efectivamente americano y sus oficiales eran criollos”. (Ibíd.- ídem).³⁸

Precisamente los últimos actos de autoridad de Bustamante son el prototipo de la conducta militarista que nos es tan conocida por estas latitudes. Estos actos sucedieron al serle comunicado, por el censor de correos en forma confidencial, del recibo de una orden real dirigida a la Audiencia, emitida por el rey el 13 de junio de 1817 en España, sobre un pliego que contenía su destitución, que además de dejar abierto el “juicio de residencia” contra él (juicio de arraigo y de cuentas) y nombrar a su sustituto, derogaba el acuerdo de marzo de 1815 en el que se sancionaba a los munícipes que firmaron las “Instrucciones...”; y, lo más afrentoso para su orgullo, se les restituía en su condición de súbditos honorables. Este último acuerdo y los reproches que se le hacen en el acuerdo, de arbitrariedad en el trato a los criollos y de faltar a la verdad en sus informes respecto a su afirmación, de que las

³⁷ Es posible que la afirmación anterior sea excesiva, pero no se puede dejar de reflexionar sobre los efectos causados a largo plazo por las políticas contrainsurgentes de Bustamante sobre la segmentación política de Centroamérica causadas por el militarismo heredado de los últimos tiempos de la colonia.

³⁸ “El hecho de que los ayudantes militares de Bustamante..., lo acompañaban por todas partes simbolizó la llegada de las fuerzas armadas al corazón de la administración política”. Ibíd.-ídem.



“Instrucciones...” habían sido la causa de los alzamientos de 1811 y 1814 en San Salvador, y que se había comprobado que “la magnitud de estos superaba a los dictámenes enviados por Bustamante”; todas esas disposiciones y acusaciones lo sacaron de sus casillas: “hizo salir a las tropas de sus cuarteles y los situó en la plaza central” y se negó persistentemente a que el pliego de su destitución fuera abierto y leído por los demás miembros de la Audiencia pues él ya sabía de su contenido; según la denuncia posterior, todo lo anterior lo hizo con la complicidad de religiosos realistas y peninsulares. (Oliva, 72-73 y Regalado, 205).

Pese a que todavía permaneció en el mando tres meses más, Bustamante no hizo el menor gesto de reconciliación o distensión política con los criollos, ya que esa era la política que de la metrópoli emanaba con una serie de decretos para ese periodo (ver cuadro 4) que entraban en choque con la dirección de sus políticas de militarización de la justicia y de la sociedad. Por el contrario, además de persistir en sus desencuentros con instituciones como la audiencia, el cabildo y hasta la USACG, se negó a cumplir el real decreto de desagravio de los criollos sancionados en 1815; y no fue sino el nuevo capitán general Carlos Urrutia y Montoya el que, en acto solemne del 17 de junio de 1818, les leyó a los municipios el decreto de rehabilitación. El nuevo capitán general giró comunicaciones explicativas del desagravio a todos los ayuntamientos, intendencias y alcaldías mayores del reino, lo mismo que a los rectores y claustro de las universidades de San Carlos y de la recién fundada en León-Nicaragua-, en cumplimiento del marco de reconciliación imperante. También se envió copia del decreto a la audiencia, sociedad económica, real consulado, colegio de abogados, y otras instancias de gobierno. José María Peinado respondió formalmente al discurso de desagravio hablando de que con ese acto “se abría una nueva época en el reino, en que la paz se iba a imponer”. (Oliva, 75-76).³⁹

El Interregno 1814-1820: ¿Sopor Emancipatorio o Giro en la Estrategia? La Red Familiar.

³⁹ José María Peinado fue restituído en su calidad de Intendente de SS, puesto desde el cual fue muy eficaz colaborador de Bustamante en su política contrainsurgente. Reasumió la gobernación de la Intendencia en septiembre de 1818 para permanecer un año más al frente de ella; a fines de 1819 cae gravemente enfermo y muere en Amatitlán en enero de 1820.

**CUADRO 1. ACCIONES DE CONTRA-INSURGENCIA Y REPRESIÓN-AÑO DE 1814.***

No.	ACCIONES Y MEDIDAS	FECHA
1	Decreto de Ley marcial y toque de queda en San Salvador.	Enero 25
2	Se impide a José Matías Delgado su entrada a la intendencia de San Salvador desde Guatemala.	Enero-Febrero
3	Misiones de intendencia e iglesia de exhortación de paz y tranquilidad pública.	Febrero
4	Destitución de alcaldes insurgentes, y sustituidos por elementos militares	Enero-Febrero
5	Captura del alcalde 1º., el síndico y 2 regidores del cabildo y huida al exilio del alcalde 2º. Pedro Pablo Castillo.	Febrero-marzo
6	Cateos en domicilios de los principales dirigentes de la insurrección.	Febrero-marzo
7	Reducción a prisión de los presbíteros Manuel y Nicolás Aguilar.	Marzo-abril
8	El Síndico del ayuntamiento Santiago José Célis aparece ahorcado en su celda.	Abril 17
9	Capturados Manuel José Arce, Juan Aranzamendi (regidor) y el presbítero Mariano Antonio de Lara	Mayo 05
10	Bando de autoridades de “tener por sospechosa” toda reunión de más de tres y que los “rumbos y bailes” se concluyan temprano.	Mayo 09
11	Suspensión en funciones eclesiásticas de Nicolás y Manuel Aguilar y su confinamiento en Guatemala.	Mayo-junio
12	Por orden de Bustamante se da largas al proceso contra los alzados de San Salvador en previsión de un fallo favorable.	Mayo-junio
13	Aceleración de procesos contra conspiradores del convento de Belén Guatemala.	Agosto-Septiembre
14	Condenas contra los criollos de Granada, alzados y presos desde abril de 1812.	Diciembre
15	Restablecimiento de ayuntamientos y cabildos coloniales y destitución de los alcaldes y regidores constitucionales.	Diciembre

**Elaboración del Autor.*



CUADRO 2. ACCIONES DE “RESISTENCIA” Y SOBREVIVENCIA-AÑOS DE 1814 A 1816.*

No.	ACCIONES DE RESISTENCIA
1	Prédica de sermones contra a las autoridades, de Nicolás y Manuel Aguilar.
2	Anónimos diarios contra el intendente de la provincia de San Salvador José María Peinado.
3	Recolección de fondos de patrimonios de los rebeldes y simpatizantes para los gastos de defensa de los procesados.
4	Felipa Aranzamendi de Arce solicita al Fiscal que se permita a su esposo romper con la incomunicación carcelaria en que se le mantiene.
5	Solicitud de esposa de Arce para que no se le nieguen sus alimentos a horas adecuadas en el presidio.
6	Presentación de escrito al Juez de la causa por M.J. Arce, quejándose de vejámenes y malos tratos de los guardias que lo custodian.
7	Oposición al juicio de embargo de bienes de los criollos salvadoreños por miembros del montepío de cosecheros de añil de San Salvador.
8	Nombramiento de defensa para los presbíteros hermanos Aguilar.
9	Petición de nulidad a la sala del crimen del proceso contra el presbítero Manuel Aguilar por incompetencia.
10	Reiteradas denuncias y peticiones de municipios, comerciantes y jueces de la audiencia contra Bustamante por actos arbitrarios.
11	Oposición al embargo de bienes de las familias encausadas, por sus coherederos.
12	Apelación de condenas de los encausados por la insurrección de 1814 por el procurador de pobres José Ignacio Castilla.

**Elaboración del Autor.*

Como lo muestra el cuadro 1, no es exagerado afirmar que a partir de 1814 y durante todo ese año el régimen colonial basó su política contra-insurgente en lo que popularmente, para estos álgidos episodios, se ha denominado como el “tiempo de las tres fatídicas “e””: encierro, exilio o entierro. Por eso y por las acciones de “resistencia y supervivencia”-ver cuadro 2- de simpatizantes, familiares y aún de gente que había participado en la insurrección, aunque esas actividades son mínimas si las comparamos con las represivas, no se puede caracterizar en forma irreal al periodo como de “letargo o sopor” del movimiento emancipador, declaración a nuestro juicio hecha sin mayores reflexiones. Aquí habría que traer a la memoria la Red Familiar de los de San Salvador que ha operado en un sentido de responsabilidad cívica pero principalmente en las insurrecciones; fundada desde la segunda mitad del siglo XVIII y siempre renovada, sobreviviendo aún debilitada los líderes de la insurgencia que huyen o guardan prisión, y cuyos miembros han tomado parte de instituciones diversas y en diversos acontecimientos en la intendencia y en el reino, pero que además de lo extenso de sus influencias, han despertado e inculcado “en sus componentes el sentido de la responsabilidad frente a la comunidad”. (Barón, 64).⁴⁰

⁴⁰ Por eso nos parece que es necesario matizar las afirmaciones tajantes, hechas desde un enfoque “clasista” y economicista muy mecánico, de Marroquín quien a partir de una lista de propietarios añileros, tomada del Informe de Gutiérrez y Ulloa de 1807, deriva actitudes y conductas de criollos, mestizos y ladinos en las posteriores asonadas políticas, sin ningún tipo de mediación cultural ni política coyuntural y, lo más reduccionista, hacer casi en forma



A este respecto, es preciso traer a cuentas la actitud muy perspicaz e inquisitiva del comandante de las fuerzas militares imperiales de México en 1821. Cuando el “condottieri” italiano Filísola estudia el terreno que va a pisar en San Salvador, para enfrentarla política y militarmente, repara en esta “Red Familiar” que a esas alturas se ha ampliado y hecho más frondosa. Al respecto comenta Barón: “El propio Filísola alude a estos entronques (familiares JRC), dándoles importancia política. He aquí sus palabras: Vicente Rascón, Capitán, casado ahora con el mismo objeto [para afirmar la unión de Sonsonate a San Salvador] con doña María Ana Escolán y Delgado, sobrina del cura Delgado **o llámese Obispo**...Don José Antonio Escolán, sobrino de Delgado, Comandante de Armas y Sargento Mayor del Escuadrón de San Miguel. Don Miguel Escolán, Administrador de Alcabalas y Tabacos de la misma ciudad y hermano del anterior. Don Joaquín Escolán, ayudante de las milicias de San Miguel, con grado de Capitán”. (La Cooperación de México en la Independencia de Centroamérica. T II, cit. por Barón, 44-49, y 26-28). Ya en análisis previos dejamos anotado muy rápidamente este intrincado laberinto de las “Redes Familiares” que operaron en la insurgencia, y que en nuestro medio han sido tratados o muy a la ligera o completamente ignoradas; sin duda esta puede ser una significativa fuente en la búsqueda de explicaciones de muchos hechos que están en las sombras del periodo. (Para un acercamiento a esa “trabazón de parentescos”, Ver: Molina y Morales, 256-267).

Por otro lado, pero ligado a lo anterior, el silencio de las fuentes se entiende por la férrea censura impuesta por el régimen, con la ley marcial desde el 25 de enero de 1814, y la desarticulación de la dirección política de los alzados (Cuadros 1 y 3), lo cual creemos que no merece la lectura extrema de que “el interregno” de más de seis años debe interpretarse como “inexistencia de un proceso independentista” que para lavarse la cara necesitó al final de la creación de un “mito fundacional” (ver Lara M., 31-34). El mito siempre existe y solo hay que buscarlo pero no como sustituto gratuito de ausencias heroicas o de paladines. A eso hay que agregar que aún en partes del Sur de América y en México, donde abundan los mitos fundacionales, se cayó en el consabido “letargo” en este lapso, y que a las fuerzas realistas no se les expulsó definitivamente del sur sino hasta 1824; sin embargo, hay mucho análisis del periodo de “letargo” que rescatan la continuidad del proceso en su declive.⁴¹

Aquí en Centroamérica no habría que confundir el descenso estratégico del movimiento insurreccional por las derrotas causadas a los alzados por las milicias realistas, con la pretendida “no existencia” de un proceso emancipatorio que habría desaparecido en el “polvo de la historia” sin mayor rastro, ante la supuesta ausencia de una metafísica “voluntad popular” por la independencia, pero que sí existiría un dominante “sentimiento” por el régimen de monarquía que llevó a la mayoría a la aceptación del “Iturbidismo”. Esta tesis será examinada en posteriores trabajos que busquen superar críticamente esos enfoques que examinan el proceso desde una óptica lineal de juristas, sin reparar que se examinan eventos históricos en que los participantes son fuerzas políticas muy complejas y diversas, que caminan

directa o no mediada “proyecciones ideológicas de los estratos sociales ante la crisis revolucionaria”; ver, la 2ª Parte, 49-58.

⁴¹ Entre nosotros es claro el “hueco” que existe en los análisis conocidos sobre el sexenio por la pobreza de las fuentes y la debilidad de los estudios que pasan de largo por el periodo, ya señalada por Lara Martínez; pero también por el “prurito” advertido hace muchos años de la “datería” tumultuosa y desordenada...obsesiva y estéril” que busca en forma obstinada “el momento providencial...respecto a los desgarrados fenómenos, típicos de nuestra pre-independencia”; y que “creen dominar la ciencia histórica por haber encontrado “ciertos” documentos”. Ver, Guandique, 21 y 59-60.



“dos pasos adelante y tres atrás” porque siguen en sus acciones vías no previstas en los silogismos formales. Así presenta la historia esa concepción, que parte del supuesto metafísico de la pre-existencia de una “voluntad popular” por la emancipación, y cuyos “sentimientos monárquicos” se habrían mantenido unánimes-por los 300 años de colonialismo-aún en contra de una presunta “conciencia republicana” de sus líderes. Esta afirmación soslaya, o niega implícitamente, cualquier tipo de grieta o cesura experimentada en los residuos y adherencias ideológicas de trescientos años de coloniaje, como consecuencia de los alzamientos masivos.

La primera observación crítica a ese enfoque es que en el plano ideológico las ideas-o sentimientos o creencias-no deben ser tratadas con las reglas de la lógica formal, o sea, con fines de conocimiento sino con objetivos prácticos o de práctica política para movilizar o “disuadir y convencer”. En la aseveración del enfoque metafísico se presupone o está implícito que esa abstracción “pueblo” ya conoce la diferencia entre monarquía y república y opta conscientemente por la primera, “por la que vibra”, aún en contra del pensamiento y guía de sus líderes. Una segunda observación que deriva de la anterior es que toda “Voluntad Popular” debe ser construida socialmente y darle un “pegamento” ideológico que fije rumbos a la acción directa, de lo contrario estamos frente al caos y la anarquía, o como dice Lara a un “carnaval bajtiniano”.⁴²

En consecuencia, a nuestro juicio en el caso de la intendencia la pregunta que hay que formularse es la siguiente: con todo el estado mayor rebelde descabezado, ¿Qué giro tomaron los planes y las actividades de los que quedaron en el exilio, regados por diversos lugares pero en particular en Guatemala? Sin duda la pregunta es de muy difícil respuesta por la “incertidumbre documental y ambigüedad factual” del periodo, como nos señala Lara. No obstante ese vacío, se pueden adelantar ciertas hipótesis muy de trabajo asumiendo la falta de fuentes y sus debilidades factuales. Para poder dar inicio a una respuesta hipotética a la pregunta es necesario traer a cuentas lo dicho antes sobre la persistencia de la “Red Familiar”, pero también referirla a quién la hacía “operativa” en el campo político: el cura José Matías Delgado, cuestión primaria reconocida hasta por sus más connotados enemigos del campo realista.⁴³ En efecto, por testimonios dados en el contexto de los procesos de infidencia se

⁴² Esta interpretación de la historiografía “populista” de la derecha será abordada en un trabajo posterior, por lo que creemos importante adelantar aquí una conclusión fundamental de ella con la siguiente transcripción muy clara de su tesis central: “Mientras estos [los próceres] no atentaron contra sus sentimientos monárquicos, los siguió dócilmente [el pueblo]; pero tan pronto como quisieron imponerle un sistema republicano por el que no vibraba, supo manifestar su carácter propio y su voluntad decidida...**Porque su mayor timbre de gloria [del pueblo] consiste en haberse encaminado él mismo hacia la Independencia...**” Peccorini, 109-10), claro, se entiende a la “independencia-dependencia” del anexionismo de Iturbide.

⁴³ Al identificar al más notable dirigente de la “Red Familiar” en la persona de José Matías Delgado, cabe hacer el siguiente retrato de su personalidad, que es a la vez referencia al uso ideológico en el discurso “delgadista” de instituciones hispánicas del legitimismo y de otros aspectos: “Solo ese carácter austero y esforzado pudo capacitar a (Delgado) para llevar adelante la brega de muchos años. Organizado como pocos, fue el organizador por antonomasia. Y así invulnerable y perseverante, **comanda a sus émulos en un mundo de pequeñas sospechas e implacables controles, aunque...recurra**-a fin de disimular (las) miserias (de ese mundo)-**a las grandes concepciones del cristianismo, a la valentía pregonada de los conquistadores, a las tutelares leyes de Indias, a las virtudes de los monarcas peninsulares, a la clemencia de los funcionarios coloniales y a la labor civilizadora de la iglesia...**”; su personalidad “no brinda ángulos a las interpretaciones psicológicas ni fueron de su agrado la efusión y el desbordamiento...No hay facetas románticas o atractivas destinadas a acuñar su mito. Tampoco esas anécdotas



señalaba a la red familiar como la más activa durante la insurrección, pero cuyo “inductor y dirigente principal” era Delgado. El propio Capitán General Bustamante lo indica reiteradamente en sus cartas al Secretario de Estado de la Península-en mayo y septiembre de 1814 y en marzo de 1815-como “factor” de los acontecimientos de noviembre de 1811, por lo cual en previsión de problemas y en acuerdo con el obispo Casaus fue nombrado José Matías, a fines de 1812, como “examinador sinodal” en la USCG y trasladado a Guatemala. (Barón, 208; Monterrey, 45). Bustamante conocía a Delgado, no solamente por los informes confidenciales que había recibido del ex-intendente Gutiérrez, de Aycinena su ex-aliado en las primeras elecciones de 1809-10, del actual intendente Peinado y del teniente letrado Miguel de Bustamante que instruyó como fiscal de guerra en las causas por infidencia, sino además porque intimó con él personalmente como diputado por San Salvador en la Junta Provincial que presidió como jefe político.

Además de propia voz en su discurso-sermón había reconocido Delgado su presencia activa y participativa en los acontecimientos de 1811, cuando declara públicamente que en “los aciagos días...de noviembre corría de un lugar a otro, infatigable y activo, para dar ejemplo de moderación a los unos, dirección a los magistrados, y consolación a los afligidos...”, y se interroga Barón **¿cómo desarrollar semejante actividad sin ser uno de los elementos responsables?** Dar “dirección a los magistrados” no está al alcance de quien permanece al margen. Y, para mezclarse en los movimientos de la multitud, contaba con sus hermanos y familiares. Entre los que clamaron frente a la casa de Gutiérrez se encontraban tres de aquéllos-Manuel, Miguel y Francisco (Delgado)”; estaban los tres Arce: Bernardo, Juan José y Manuel José y los demás parientes, que forman parte del círculo más íntimo de José Matías: en particular los tres curas Aguilar, los Fagoaga, Rodríguez, Morales, Villaseñor, Escolán y otros. (Barón, 190-91; las negritas son nuestras JRC).

Está también el testimonio de Miguel de Bustamante que se dirigía a la capital del reino a tomar posesión de Juez Oidor de la Audiencia, cuando se encontró en medio del tumulto y no vaciló en acudir a casa de Matías Delgado para enterarse de lo que estaba sucediendo, topándose con varios de los cabecillas del movimiento, quienes armados recibían indicaciones de José Matías sobre qué hacer con el intendente que se resistía a ser confinado; y a exhortaciones y advertencias sobre lo peligroso de la situación, se mandó a llamar a quien tenía la custodia de Gutiérrez y los españoles presos [el Regidor Morales] llegando al acuerdo de asilarlos en los conventos tal como se hizo. Comenta el historiador Meléndez: “Vemos pues al doctor Delgado interviniendo en los acontecimientos desde su residencia, como si fuera ella el cuartel general. Allí era donde los cabecillas concurrían y las gentes que [buscaban información]...llegaban a su casa. Se nota la autoridad que tenía sobre los rebeldes, en el caso

cotidianas en lo que [a veces] se entiende por “historia” en estas latitudes.” Y en relación a su pluma, “Ni siquiera contamos con el refugio de una profusa correspondencia personal; apenas escuetas referencias a estudios y órdenes, incidentes políticos y cargos de relevancia, oficios importantes y misivas de interés general, todo reacto a análisis introspectivos”. Guandique, 46 y 47; pero, paradoja del hombre de acción, fue de los que forjaron las condiciones para la conciencia emancipadora y una ideología autonomista en la generación que se opuso a nuestra sujeción a fuerzas imperiales de España o de México, *ibid*, 51.



del...Regidor Morales, quien primero alega mucho trabajo y basta una nota [del cura] para hacerlo llegar". (Meléndez, 140).⁴⁴

CUADRO 3. CONTINUACIÓN ACCIONES DE REPRESIÓN Y CONTRAINSURGENCIA-1815 Y 1816.

No.	ACCIONES	FECHA
1	Juicios de embargo de bienes de sediciosos	Enero-abril 1815
2	Refuerzo de acusación contra rebeldes.	Mayo 1815
3	Depuración de procesos de infidencia de más de 40 reos de San Salvador en sala del crimen de Guatemala.	Agosto-diciembre 1815
4	Nota de Bustamante a los cabildos del Reino sobre las sanciones del rey a los munícipes del ayuntamiento de Guatemala que firmaron las "instrucciones".	Agosto-diciembre 1815
5	Se traba embargo en bienes a la familia Arce.	Febrero 1816
6	Presentación de testigos claves en juicios de infidencia contra Manuel José Arce.	Marzo 1816
7	Confinamiento de los curas Aguilar en hacienda de su propiedad.	Mayo 1816
8	Condena de Manuel José Arce a 8 años de prisión en la cárcel de Ceuta-África, suspensión de derechos civiles y políticos en destierro permanente.	Junio 1816
9	Acciones dilatorias en juicios contra curas rebeldes.	Agosto 1816
10	Nombramiento de juez eclesiástico por el arzobispo Casaus para instruir causas contra curas rebeldes.	Octubre-diciembre 1816

Nos hemos extendido en estos antecedentes con la mira de fundamentar las hipótesis sobre el problema del giro que experimentó la política de los sediciosos posterior a su derrota y descabezamiento entre 1814 y 1816 (Ver cuadros 1 y 3). Como se señala en el cuadro 1, una de las primeras medidas contrainsurgentes de las autoridades realistas de Guatemala fue la de impedir reiteradamente el desplazamiento de Matías Delgado hacia la intendencia de San Salvador, pese a su calidad de diputado

⁴⁴ En carta privada del Capitán Bustamante al Obispo Casaus se señala que, **"la maquinaria de la conmoción pasada [de noviembre de 1811] ha estado movida por un personaje misterioso e invisible, y las sospechas todas recaen sobre el cura Delgado, a quien por prudente precaución habrá que reconcentrar a esta ciudad, con la urgencia que es de esperarse y como mejor dé lugar la distancia entre Guatemala y San Salvador"**. Flores Figeac, cit. por Barón, 202 y Regalado 200-201; negritas nuestras JRC; esta carta explica por qué se hizo el nombramiento-traslado preventivo de Matías a Guatemala con el "premio" de examinador sinodal de la USACG a cuyo rectorado sería elevado, por sus méritos, en el periodo de noviembre de 1813 hasta septiembre de 1814, permaneciendo en su claustro hasta su retorno a San Salvador después del retiro de Bustamante de la capitanía.



por San Salvador en la Junta Provincial. Con eso buscaban evitar el mínimo contacto de los perseguidos y capturados con el sospechoso de ser el máximo líder de los sediciosos, el que habría manejado “la maquinaria de la conmoción” de noviembre de 1811. Es evidente la magnificación de su papel más allá de lo posible, pero que se inscribe en una serie de medidas “profilácticas” de las autoridades centrales dado el ascendiente político-ideológico que tenía Delgado sobre los diversos sectores en SS, aún de los no comprometidos directamente en la insurrección, en un contexto políticamente muy inestable. Por lo demás es importante señalar la tendencia a la baja en las acciones de represión que expresa el cuadro 3 comparado con el 1; a nuestro juicio eso estaría indicando que se transita hacia un nuevo momento en el escenario político, que debe ser vinculado a las medidas de “reconciliación política” del régimen dictadas desde la Península. (Ver Cuadro 4).

CUADRO 4. MEDIDAS DE RECONCILIACIÓN Y DISTENSIÓN POLÍTICA. 1817-1818.-*

No.	DECRETOS Y ACUERDOS	FECHA
1	Real cédula concediendo indulto a reos políticos.	25 de enero 1817
2	Decreto de destitución de Bustamante y Guerra de Capitán General del reino de Guatemala.	Marzo 1817
3	Real cédula que ordena suspender expatriación de los insurgentes a las islas filipinas.	Marzo 1817
4	Ampliación del indulto incluyendo a todos los reos de infidencia del reino de Guatemala.	Mayo 1817
5	Real cédula que ordena que los reos políticos deben ser confinados dentro de las ciudades de residencia.	junio 1817
6	Real cédula por la cual quedan sin efecto las penas impuestas a los criollos del ayuntamiento de Guatemala que firmaron las “instrucciones”.	Junio 1817
7	La sala de indulto declara comprendidos en la gracia a los presbíteros Vicente y Nicolás Aguilar.	Febrero 1818
8	Toma de posesión del nuevo Capitán General del reino de Guatemala, Carlos Urrutia y Montoya.	Marzo 1818
9	Declaración de Sala de Indulto a favor conceder la gracia a Manuel José Arce, y se fija su residencia en Guatemala con libertad de entrar y salir.	Abril –junio 1818
10	Decreto de libertad de los reos políticos nicaragüenses reclusos en cárceles de España, Guatemala y Honduras.	Julio 1818
11	Decreto de libertad para insurgentes salvadoreños de 1814 que aparecen en informe de 24 de agosto de 1815 y fijación de su residencia.	Julio-septiembre 1818
12	Real cédula a Capitán General del reino para crear expediente sobre establecimiento de silla Episcopal y seminario conciliar regional en San Salvador.	Diciembre 1818

***Elaboración Propia.**



La Hipótesis de la Vía Politico-Administrativa de Reanimación de la Voluntad Emancipadora.

Precisamente nuestra hipótesis es que Matías Delgado, atento a los acontecimientos del reino de Guatemala, y desde su relativa posición privilegiada en la capital reflexiona llegando a varias conclusiones que le dieron un giro fundamental a la visión que compartía con su grupo de acción, sobre la política de emancipación de las Provincias de Centroamérica. Primero, valora el error de cálculo político en relación a su previo optimismo por la permanencia de las Cortes y la Constitución gaditana, visión compartida en gran parte con los criollos de Guatemala pero por distintos objetivos: los primeros para buscar mecanismos de superación de las grandes desigualdades sociales, y los segundos para buscar vías de acceso a la “política cortesana”. Segundo y como consecuencia de ello valora que la vía de los alzamientos está cancelada por el momento y que estos habían contribuido en alguna forma a cerrar la vía gaditana; que la vía insurreccional los había golpeado a los criollos y aliados mestizos y mulatos de la intendencia de San Salvador, y la cancelación de la vía constitucional gaditana a todos pero en especial a los criollos del ayuntamiento de Guatemala.

Así que a fines de 1815 los criollos constitucionalistas guatemaltecos habían sido degradados política y socialmente, y los criollos y sus aliados de las “castas” en San Salvador y otros lugares del reino (Nicaragua y Comayagua) habían sido desarticulados por las políticas contra-insurgentes de Bustamante-Casaus (Cuadros 1 y 3). No obstante ello José Matías Delgado comprendió con su “lectura” de la situación, ya en 1816, que la correlación política en la Península- por tanto en el reino- se movía hacia medidas de “indulgencia, perdón y reconciliación” que favorecerían a los guatemaltecos- con delitos menos graves- y alcanzarían de alguna manera a los alzados de la intendencia de San Salvador y otras partes del reino; lo cual cambiaría el escenario político para proseguir por vías políticas alternas las luchas por la emancipación. (Regalado, 203).

Otro personaje que calcula la transitoriedad de las duras medidas de Bustamante contra los criollos del ayuntamiento de Guatemala es su secretario privado, y que ya en 1816 había ascendido a abogado consultor del Presidente y Capitán General, el hondureño José Cecilio del Valle. El sabio estaba convencido que la continuidad de la tranquilidad en el reino pasaba por el respeto de los privilegios de los criollos que eran garantía del sosiego de los criollos de otras provincias, y aún de indígenas y mestizos; su consejo para los criollos en esa situación era que el secreto de la “política sublime”, en el pensamiento borbónico de Bustamante, y que reportaba “paz, silencio y tranquilidad” a quien la aceptaba, pasaba necesariamente por “jurar reyes absolutos”. Pero ese acto de obediencia absolutista implicaba lógicamente una contraprestación: mantener los privilegios y derechos de los criollos guatemaltecos (JC del Valle, cit. por Regalado, 202-203); y eso era así independientemente de que Bustamante y Guerra desapareciera del escenario político, como efectivamente va a suceder.

Sin embargo, para José Matías el objetivo a más largo plazo era distinto: el de debilitar o vencer el orgullo “noblete” de los criollos guatemaltecos que los hacía suspirar por la “alta política cortesana”, o sea por la continuidad del régimen de “testas coronadas” que tanto había afectado el trato entre la elite capitalina y las elites provincianas, y que se erigían en un obstáculo formidable en la construcción de alianzas “viables” para la erección de un nuevo régimen igualitario entre las elites. Su proyecto de reeducación de los criollos lo había expuesto, en clave teológica y religiosa en sus discursos como Rector



de la USACG en el periodo de noviembre de 1813 a septiembre de 1814 y sin duda en sus reflexiones personales sobre los procesos por infidencia en 1815 y 1816. Poco, y con muchas dificultades, por el cierre de espacios, se había hecho por la preservación y sobrevivencia (Cuadro 2) de los elementos sometidos a los procesos por infidencia, en especial por el peso de la militarización impuesta por el capitán general como presidente de la Audiencia, y demás escalones de la administración de justicia que, al no serle eficaces decidió silenciarlos o someterlos a su autoridad militar (Hawkins, La Corona, el ejército...).

José Matías Delgado y su grupo habían captado-al aliarse con los Aycinena y compañía- desde 1808-09 que los criollos del ayuntamiento de Guatemala cerraban cada vez más sus filas y excluían de su círculo a los demás grupos criollos del reino, proceso que tomó mayor velocidad con su proyecto de Constitución de una Monarquía contenida en las "Instrucciones...". Ahora que los criollos habían sido humillados y degradados por la política de Bustamante y después rehabilitados por decreto real, y que a la vez se había destituido al que había centralizado todos los poderes con su política contra-insurgente, se presentaba el momento de trabajar "por la nivelación social". Este objetivo previsto en el proyecto de Delgado, como presupuesto para que se desarrollara "una auténtica unidad nacional" a nivel de las Provincias de Centroamérica se podía conseguir en el nuevo escenario; o como dice Regalado, "dichos efectos [de la nueva política] no podían emerger a la vida pública, hasta que no concluyera la tiránica autoridad de Bustamante y Guerra como Presidente de la Audiencia: (lo que sucedió) en el año de 1818". (Regalado, 205).

Se trataba, pues, de "quebrar" la unidad del estamento criollo que se originaba en una ideología aristocrática, enseñada y reproducida en la USACG y en seminarios y escuelas religiosas, cristalizada en dogmas eruditos que les formaban en valores de "superioridad aristocrática" aún frente a sus pares del criollismo centroamericano, y de los que ellos serían exclusivos y auténticos portadores. Según Delgado solo cambiando su concepción aristócrata estamentaria, **a través de la ideología del derecho natural se les inculcarían los valores de "la religiosidad sentida mediante la unión personal con Dios"**, y ya no por ser los presuntos portadores de un "esprit de corps" del estamento aristocrático. (D. Vela, Barrundia ante el Espejo de su tiempo, cit. por Regalado, 204, negritas nuestras JRC). De nuevo Regalado: "La praxis de José Matías era la de contribuir a inculcar en la idiosincrasia estamental-de los jóvenes-un sentimiento de **nacionalidad**, consecuentemente, una actitud de animadversión hacia la extra-nacional Monarquía, pues era esta la que sostenía la arrogancia de los nobles y privilegiados de Guatemala". (Ibid-idem, negrita en el texto). Este sin duda era un viraje en el pensamiento de Delgado respecto a su valoración de la monarquía constitucional de fines de 1811 y de la jura de la Constitución de 1812, de "descansar los ánimos en la sabiduría de las Cortes" y en su Constitución, aprendizaje que le servirá de guía para interpretar más adecuadamente, aunque no exenta de limitaciones, la nueva vigencia de la Constitución Gaditana en 1820.

Pero ¿cómo operar semejante cambio en la mentalidad de los criollos guatemaltecos? Antes que nada, era imperativo acceder al plano institucional-religioso que los conduciría a las esferas de toma de decisiones, sobre la formación de las elites político-religiosas del reino para reformar sus programas de estudios y modificar su mentalidad en un sentido más igualitario. Aquí es donde para Delgado y su círculo es fundamental retomar el Proyecto de erección de una Silla Episcopal y un Seminario Regional de



formación de elites dirigentes en San Salvador, para trabajar por una correlación política-religiosa favorable a semejante plan. Él pensaba que la enseñanza en la existencia de un “**derecho natural justo**” como ordenación de una sociedad de hombres con libre voluntad, por encima de las contingentes posiciones nobiliarias y estamentarias, se convertiría en la semilla germinal de una conciencia renovada, anti-aristocrática. Esta, sembrada en el pensamiento de la nueva generación, amén de servir de “válvula de escape” a sus inquietudes intelectuales, les daría una concepción racional acerca de la relación entre sujeción teocrática y poderes patrimoniales, lo cual le daría un giro a su mentalidad que los iría autoexcluyendo de los círculos privilegiados de las viejas familias de los criollos con pretensiones nobiliarias. En sus discursos él ilustró acerca de la vinculación entre una ley eterna y la problemática objetiva circunstancial, por mediación de una ética racional originada en los principios del derecho natural, que conduciría a una actividad legisladora “para la creación racional del derecho” que serviría de fuente de una actividad jurisdiccional justa y por encima de los intereses patrimoniales contingentes de esa generación, confiriendo a la filosofía de derecho natural una virtud “regeneradora” de una “falsa conciencia”-en sí-. (Regalado, 203-4).

Es evidente la carga de utopía racionalista, coloreada de religiosidad, que contiene el plan de “renacimiento” del criollismo guatemalteco de José Matías Delgado, quizás por ser la envoltura que contiene un plan de “subversión” de la mentalidad noble de los criollos, en un entorno de mucha vigilancia de los movimientos del cura. Pero lo que no era ninguna utopía era, por un lado, su diagnóstico de las raíces ideológicas de las aspiraciones de “alta política cortesana” de los criollos y, por otro, la importancia que le concede a la lucha por constituir el Obispado de San Salvador, que efectivamente se convirtió en la semilla de fundación de una primigenia identidad san salvadoreña, aunque el proyecto también incluía la erección de un Seminario Regional y otras instituciones regionales de tipo cultural y social. Primero, porque “el nexos religioso” se había transformado en sujeción a la prepotente voluntad del obispo de Guatemala Casaus y Torres y, con ello, al poder de los criollos del ayuntamiento guatemalteco y sus anhelos monárquicos, cuestión que se puso en evidencia con las insurrecciones y en particular con los procesos por infidencia; segundo, por lo que dice Meléndez, que es un motivo muy pragmático: el dinero de las rentas eclesiásticas-muy considerable-sería mejor que permaneciera en San Salvador con su propio obispado y seminario provincial, “a cuyo sostén bastaría la renta de los diezmos que subían a la suma anual de 40.000 pesos fuertes”, y esto calculado en tiempos del obispo Cortés y Larráz. (Gavidia, cit. por Meléndez, 114); a lo que hay que añadir su carácter de reivindicación histórica de la provincia de San Salvador.⁴⁵

Ese asunto de la lucha por el obispado en San Salvador venía de muy atrás, teóricamente desde que el obispo de Guatemala Cortés y Larráz recomendó su erección en su largo informe de una “Visita Pastoral” que hizo a parte del Reino entre 1770-1772 y cuya publicación es de 1778, después de enviarla a

⁴⁵ Sobre el tema de la lucha por el obispado y el seminario regional siempre se pone por delante lo de la “Mitra” y se opaca o se omite lo del seminario regional como si no formaran parte de un mismo proyecto; de allí las muchas especulaciones sobre él, al punto de la deformación y la ligereza: “Su principal contribución histórica [de Delgado] fue su obsesión por ser obispo...Y encabezó un clan familiar que controlaba El Salvador” para ese objetivo! ¡Qué ligerezas se dicen cuando no hay de por medio una investigación seria! C. Láscaris, 404, hace esa contundente afirmación después de consultar dos libros, un artículo periodístico y un discurso de la Presidencia del periodo de José María Lemus de 1959; ver notas al pie de la obra de Láscaris.



la corona. En la práctica el tema reapareció con fuerza como una de las reivindicaciones del ayuntamiento de San Salvador ante las Cortes de España, y que llevaba en su cartera de demandas el diputado salvadoreño José Ignacio Ávila, electo en los primeros comicios de julio de 1810. La presentación formal de la petición la hizo el representante en marzo de 1812, habiendo sido admitida por las Cortes y remitida al Consejo de Regencia para su legal tramitación.⁴⁶

Como parte de los conflictos, que se suscitaron alrededor de la pretensión salvadoreña de una Mitra independiente de Guatemala, en 1813 el ayuntamiento de San Salvador impugnó la autoridad del obispo Casaus por no haber recibido sus bulas y el palio arzobispal, (Monterrey, 26 y 32). El primero, era el documento pontificio expedido por la Cancillería Apostólica papal por medio del cual se concedía un “señorío eclesiástico”, y el segundo una banda que simbolizaba autoridad y jurisdicción, por lo cual el no ostentarlos significa que sus disposiciones y acuerdos eran ilegítimos; cuestión que habla mucho de la búsqueda de argumentos para enfrentar la “guerra político-religiosa” sostenida entre el ayuntamiento de SS y el Arzobispo de Guatemala.

Vista ligeramente, esta fue una reacción de venganza al acuerdo del obispo Casaus por el traslado, en connivencia con Bustamante, del cura Delgado hacia la capital del reino meses después de la insurrección; su significación política iba más allá pues se inscribía en las luchas por la autonomía de los criollos del ayuntamiento de San Salvador en contra de las autoridades de Guatemala, que formaban parte del ideario de la “Red Familiar” Delgado-Arce y compañía. Las demandas de los criollos salvadoreños respecto a los criollos guatemaltecos, según Marroquín, eran: a) autonomismo provincial, b) descentralización política y administrativa, c) eliminación de los nobletes como sector políticamente dominante y, d) erección de un obispado propio así como de centros regionales de cultura y asistencia social. (Marroquín, 50-51). La enumeración que hace este autor coincide con el proyecto de “eliminación de los nobletes como grupo dominante” y se enlaza con el de la Mitra arzobispal, ampliando las reivindicaciones a demandas de tipo regional, lo cual indicaba que las demandas y reivindicaciones eran comunes y compartidas por criollos de otras provincias. Sin embargo, en la praxis política de los criollos, conforme a nuestra hipótesis, las demandas de autonomismo y descentralización, en el nuevo diseño de Delgado, se iban a perseguir en la arena política-ideológica de las instituciones religiosas y no como se había venido haciendo: con movilizaciones en las calles, lo que había llevado a las insurrecciones de 1811 y 1814, vía cancelada por la política contra-insurgente y las medidas de represión de Bustamante y Peinado, apoyadas por los criollos del Ayuntamiento de Guatemala, y celosamente por el obispo Casaus en lo que se refiere al control y represión de curas comprometidos, en los años de 1814 hasta 1816 (ver Cuadros 1 y 3).

La disputa por el obispado se trasladó en 1813 también a las Cortes en España, ya que cuando la Regencia pidió la opinión del obispo Casaus éste, tal y como se esperaba, se opuso a la petición del ayuntamiento de San Salvador, posición que fue respondida por el representante Ávila con una reiteración de la solicitud de creación del obispado; el conflicto parecía agravarse porque el diputado de

⁴⁶ La Regencia dirigió una orden al gobierno del reino de Guatemala-julio 1812- “para que se procediera a elaborar el expediente, según el derecho eclesiástico, pero según parece no se quizo proceder, por lo que...engavetaron la orden real. Según García, Bustamante no abrió el expediente...”por la mala voluntad conque Guatemala veía todo lo que fuera favorable a San Salvador”; cit. por Ayala, 166 y citas al pie 169 y 170.



Cartago (Costa Rica) Florencio del Castillo, intervino e hizo también solicitud en el mismo sentido, pero para la provincia que él representaba (Monterrey, 34). En vista de la persistencia de la “mala voluntad” de Bustamante-Casaus, el Cabildo de San Salvador se dirigió en forma directa al rey, por medio de la Regencia, en julio de 1813 para: “ponerle a la vista una de las mayores y principales necesidades de la Intendencia..., de la que pende su lustre, sus adelantamientos territoriales, mejor administración en el servicio público, su ilustración en las ciencias y en los principios de nuestra santa religión” (Ayala, ídem). Es evidente el interés fundamental del Cabildo en llevar adelante el proyecto de Arzobispado y anexos vinculándolo a su futuro progreso; de allí su inmediata elevación al conocimiento de la Diputación Provincial, recién instalada después de muchos forcejeos con Bustamante (septiembre-octubre de 1813). En su nota solicitan su apoyo para “eivarla al Supremo Gobierno y que de este modo no se demore ni atrase el objeto de ella”.⁴⁷

Sin embargo, la inminente disolución de las Cortes y de la Regencia junto a la derogatoria de la Constitución de Cádiz en mayo de 1814 “congelaron” los trámites y la disputa alrededor de la Mitra Arzobispal. No fue sino a partir de la rearticulación de los planes de emancipación del grupo Delgado-Arce y aliados, que se va a reactivar esta demanda en las esferas reales de España en 1816 y 1817, y que, como fruto de un paciente trabajo político, se consigue la expedición de la Real Cédula de 1818 que ordena al nuevo Capitán General del reino, proseguir con los trámites de erección de la Silla Arzobispal y Seminario Conciliar Regional en San Salvador (Cuadro 4, #12). A partir de ese Decreto real, conocido en San Salvador en diciembre de 1818, se reinicia una febril actividad a través de diversos mecanismos institucionales como los ayuntamientos de la Provincia de San Salvador, las parroquias y curatos, al amparo de una serie de medidas de “Reconciliación” que se han dictado desde España a partir del primer decreto de “indulto” a los reos políticos de enero 1817 (Cuadro 4).⁴⁸ En consecuencia, es a partir de 1818 en el marco de una nueva situación que se va a dar el giro a la lucha por la emancipación, ya lejos de la vía insurreccional cancelada por la política contrainsurgente de Bustamante-Peinado. Esta es nuestra hipótesis de trabajo: en el nuevo marco se prioriza la lucha de tipo legal cuya reivindicación histórica más sentida es la erección del arzobispado, usado como el instrumento fundamental para conseguir autonomía y poder político-religioso de cara a la capital del reino; la lucha por la mitra es un paso en la lucha por la “nivelación social” entre los criollos de todo el reino lo cual entendemos como la “construcción de la unidad criolla” en Centroamérica de largo plazo. Por el momento se trabaja por los autonomistas en una correlación político-religiosa favorable, en toda la Provincia, a la postulación de José Matías Delgado como arzobispo, frente a la propuesta de la facción pro-monárquica de la figura del cura realista y anti-autonomista

⁴⁷ Curiosamente esta comunicación iba firmada por Peinado, Manuel José Arce y Manuel Delgado, que en menos de tres meses se van a enfrentar cuando estalle la insurrección de enero de 1814 en San Salvador (ver JR Castro, RCP # 12), lo cual es expresión del desarrollo vertiginoso de los acontecimientos en un contexto de volatilidad política. Es de señalar que en la petición directa al rey se anexaron “una descripción geográfica, poblacional, económica y pastoral” de la Intendencia; L. Ayala, ídem.

⁴⁸ Señala Monterrey en sus anotaciones cronológicas del mes de diciembre de 1818: “Los Ayuntamientos de la Provincia de San Salvador y la mayor parte de los Curas Párrocos y Sacerdotes de la misma, piden que el Dr. José Matías Delgado sea nombrado Obispo de San Salvador, en vista de que había interesados en que fuera nombrado... el Presbítero Dr. Manuel Antonio Molina, Monárquico declarado y principal opositor al movimiento del 5 de noviembre de 1811”, Monterrey, 55-56; o sea que ya existía “proselitismo” abierto a favor de las candidaturas más fuertes, apoyadas por los sectores conservador y autonomista desde el año de 1818.



Manuel Antonio Molina.⁴⁹ Prácticamente los años de 1819-20, y ya en los albores de la firma del Acta de la independencia de Centroamérica, ya avanzado el segundo semestre de 1821, se van a consumir en esta contienda política-religiosa y con ella en el avance del proyecto que gana adhesiones mes con mes (ver Cuadro 5). En forma planificada y paciente se trabaja curato por curato, cabildo por cabildo, parroquia por parroquia, etc., hasta lograr una “voluntad mayoritaria” a favor del cura José Matías Delgado; el objetivo político es acelerar los trámites administrativos y legales de conclusión del expediente que se va a enviar a España y al Papado. La correlación política favorable puede ser verificada en la práctica con la apertura del expediente por el capitán general (Urrutia), después de darle largas al asunto, en agosto de 1819, y en especial con el “consentimiento” o visto bueno que la propuesta consigue por parte del arzobispo Casaus en el mes de diciembre de 1820 (Ayala, 168-169).⁵⁰

Es ante la evidencia del abrumador apoyo que Delgado está recibiendo en la Provincia de San Salvador, expresada en las múltiples adhesiones de los Cabildos y otras instituciones y comunidades, que se va a doblar la férrea oposición del Arzobispo guatemalteco Casaus y Torres al proyecto de los salvadoreños, por lo menos en esta coyuntura. Para tener una idea de lo que significó en términos de movilización de una “voluntad nacional”, ver en cuadro 5 de información tomada de la investigación de Luis Ayala Benítez, una lista parcial de los cabildos y otras instituciones de la Provincia que se pronunciaron, en los meses de junio y julio de 1821, a favor de la candidatura de Delgado, donde se nota que casi no hubo municipio de los distintos partidos de la Intendencia que no le apoyara, y esta actividad se adentró y casi coincidió con la declaración de independencia de septiembre de 1821 (Ayala, 171, cita 179).

Cuadro 5: Cabildos y otras Instituciones que apoyan a J. M. Delgado para Obispo junio-julio 1821.

No.	Cabildos y otras Instituciones	Fecha
1	Cabildo de Usulután	11 de junio
2	Cabildo de San Sebastián	16 de junio

⁴⁹ Es necesario apuntar que los curas Aguilar no participaron de este momento nuevo en el proceso político de la emancipación por su desaparición física; en efecto, Vicente falleció en enero de 1818 cuando la enfermedad lo privó de su vista en el confinamiento a que se le tenía reducido en Guatemala; Nicolás, el mayor dejó de existir en septiembre de 1818 a los 76 años de edad, y el menor, Manuel, en mayo de 1819. Hay que recordar la inclusión de los tres en la “Red Familiar”, pues eran primos de Delgado, y su labor de participación eminente en las conspiraciones y en las denuncias de las injusticias de las autoridades coloniales hechas desde el púlpito. La importancia que tuvo el púlpito en la confrontación ideológica es un campo en donde los Aguilar jugaron un rol clave; para el uso pro-monárquico del púlpito, ver JR Castro, *Ideologías y Luchas de Poder...*, 25 a 34, y S. Herrera, *Escenarios de Lealtad e Infidencia...*

⁵⁰ Conforme a los procedimientos el expediente debería incluir: a) informe pastoral, geográfico y económico del territorio en el que se erigiría la diócesis; b) como además de la diócesis se proponía a Delgado como primer obispo, ello exigió a la Provincia que cada uno de los ayuntamientos, parroquias e instituciones religiosas, pidieran expresamente al prelado con señalamiento de sus virtudes y méritos para ostentar tan delicado cargo, lo cual sirvió para movilizar una incipiente voluntad nacional salvadoreña. También hay que visualizar el proceso como una confrontación de los autonomistas, que apoyan a Delgado, y los pro-monárquicos que se alían con los grupos conservadores de Guatemala a favor de la candidatura del cura Molina. Ver: L. Ayala, 169-70.



3	Cabildo de Aculhuaca	16 de junio
4	Cabildo de Ayutuxtepeque	17 de junio
5	Clero de San Salvador	25 de junio
6	Cabildo de San Vicente	27 de junio
7	Cabildo de Quezaltepeque	2 de julio
8	Cabildo de Sensuntepeque	6 de julio
9	Cabildo de Santa Ana	6 de julio
10	Cabildo de Chalatenango	8 de julio
11	Cabildo de Chalchuapa	9 de julio
12	Cabildo de Gotera	10 de julio
13	Cabildo de Cojutepeque	11 de julio
14	Cabildo de San Miguel	12 de julio
15	Cabildo de Tejutla	14 de julio
16	El Coronel de Dragones	18 de julio
17	Cabildo de San Luis Talpa	21 de julio
18	Cabildo de Cuyultitán	21 de julio
19	Cabildo de Santa Catarina	21 de julio
20	Cabildo de San Juan Talpa	24 de julio
21	Cabildo de Metapán	27 de julio

Fuente: Luis Ayala Benítez. La Iglesia y la Independencia Política... pp. 169 a 172, citas al pie 177-180; los archivos consultados por el autor, p. 163, cita 162.

Nota: al reunir todos los oficios, el cabildo de San Salvador envió a fines de julio el expediente completo a la Diputación Provincial para que se le diera curso a España. También se unieron a los peticionarios los ministros principales de hacienda pública, y San Miguel uno de los partidos más representativos reforzó su petición el 12 de agosto de 1821.

Finalmente, nos parece importante registrar que estos cuatro últimos años previos a la firma del acta de independencia se avanzara en este tipo de lucha político-administrativa, en esferas políticas movilizadas a partir de la ideología religiosa que sirve de “pegamento” de una voluntad mayoritaria, silenciosa si se quiere por estar muy lejos de las movilizaciones multitudinarias de las acciones insurreccionales de 1811 y 1814, pero efectiva políticamente por librarse con instrumentos efectivos del poder local como los Cabildos. Si ese es el “sopor emancipatorio” de que se habla para el sexenio, habría que decir que los caminos que siguen los pueblos de carne y hueso-no las abstracciones- en la búsqueda de sus propias rutas a la emancipación política, no siempre son del agrado de quienes bregamos con las interpretaciones sobre los rumbos que toma la historia de los pueblos; y que son más de nuestro gusto las



rutas ruidosas o “carnavalescas” o pletóricas en derramamiento de sangre. Sin embargo, debe de reconocerse que la “Voluntad del Pueblo Salvadoreño” se movió en estas direcciones, y que, alrededor del eje político-religioso y del poder local, se construyó la fuerza que, eso sí, se va a movilizar y oponer en forma beligerante a las fuerzas imperiales de Iturbide-Filísola y aliados criollos pro-monárquicos de otros ayuntamientos de las Provincias de Centroamérica en 1822. En la realidad de los tercos hechos, la vía administrativa legal conformó una inédita voluntad nacional, para conseguir un objetivo político-religioso de autonomía política-religiosa, construida a base de “voluntades parciales” pero que sumaban un anhelo mayoritario en la intendencia de San Salvador, como se pudo verificar en la adhesión al proyecto de la mitra, que para nosotros es la cobertura política del sentimiento nacional por la emancipación en ese momento. Precisamente con esa voluntad, construida pacientemente en espacios locales, se articuló una correlación pro-emancipación religioso-política, con la cual se va a enfrentar la imparable invasión mexicana, y pensamos que ella es la expresión más clara de un sentimiento de autodeterminación propia y un rechazo del anexionismo político imperial de 1822.

SÍNTESIS

La política de la restauración absolutista en el reino de Guatemala a partir de 1814 dio continuidad a la política contrainsurgente del capitán Bustamante, alcanzando en sus efectos punitivos a los aliados criollos del cabildo guatemalteco. Se puede afirmar que uno de los elementos que contribuyeron a alimentar la aparición del fenómeno del militarismo en la región fue esa política de la autoridad realista, que derivó en la militarización de la administración de justicia y de otras instituciones del sistema político; la conducta y actitudes personales de Bustamante son el antecedente simbólico de la psicología militarista en estas sociedades, las cuales en la vida independiente fueron asumidas como dominantes por la autoridad criolla tras la fragmentación política de Centroamérica.

El llamado “interregno” de 1814-1821 solamente puede ser caracterizado como un periodo inmovilista desde la perspectiva de quien interpreta los procesos de emancipación como un camino donde se imponen con férrea necesidad-como leyes naturales- únicamente, o con exclusión de otras, las vías de guerra y violencia, revolución y acción armada. Nuestra hipótesis de trabajo es que, frente a las derrotas por vía insurgente, se experimentó un viraje estratégico hacia una nueva vía de movilización de una “Voluntad emancipadora”- así como se hizo en las elecciones-, y en ella es que surge la figura descollante, en el campo de la práctica organizativa, de la “Red Familiar” comandada por José Matías Delgado y el grupo de criollos salvadoreños. Pese al descalabro sufrido por las insurrecciones de 1811 y 1814 que implicó el debilitamiento y erosión del movimiento emancipador, este se va a rearticular a partir del proyecto de erección de un Obispado en la Provincia de San Salvador que, además de representar una reivindicación histórica de los súbditos de esta, abre una vía, objetiva y subjetiva, de movilización administrativa y legal a la voluntad de emancipación de las mayorías, a través del poder de los ayuntamientos.

En consecuencia, creemos que en los cuatro años previos a la declaración de independencia de Centroamérica, se trabajó intensamente y en forma paciente-y eso lo demuestran los datos- por carriles



de la nada epopéyica vía administrativa y legal, por una correlación político-religiosa favorable a la creación del Arzobispado en la Provincia salvadoreña, partiendo de los espacios del poder local. Es evidente la construcción de una conciencia nacional-para sí-de este empeño mayoritario, que forma parte eminente en la ruta de la construcción de nación salvadoreña, pese a que en la “gran” política se persiste en la idea de “unidad nacional” de las cinco provincias. Pero de estas pequeñeces, ambivalencias y ambigüedades es que está hecha la lucha política histórica por la emancipación; las otras rutas están bloqueadas, o no son transitables. Sin embargo, paradojas de la historia, de este afán de transitar por la “baja” política es que va a resultar un movimiento nacional de oposición a los intentos por anexarnos al imperio mexicano, ya no con las “armas de la razón”, aunque no estén ausentes, sino primordialmente con la “razón de las armas”.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

I. IMPRESA

- ❖ Barón Castro, Rodolfo (1962). José Matías Delgado y el Movimiento Insurgente de 1811. 1ª edición, Dirección General de Publicaciones, San Salvador, El Salvador, C.A.
- ❖ Castro Orellana., José Rodolfo (2011). Ideologías y Luchas de Poder en los sucesos de 1811. En Revista La Universidad No. 16, pp. 21-109
- ❖ Cevallos, José Antonio (1964). Recuerdos Salvadoreños, tomo II, 2ª edición, Ministerio de Educación, Dirección General de Publicaciones, San Salvador, El Salvador, C.A.
- ❖ Cortés y Larráz, Pedro. (2000). Descripción geográfica. Moral de la diócesis de Guatemala. El Salvador, 3ª edic. de la 1ª de 1921, Concultura.
- ❖ Guandique, José Salvador (1962). Presbítero y Doctor José Matías Delgado, Ensayo Histórico. 1ª edición. Ministerio de Educación, Dirección General de Publicaciones, San Salvador, El Salvador, C.A
- ❖ Herrera MENA, Sajid A. (2011). Escenarios de Lealtad e Infidencia Durante el Régimen Constitucional Gaditano: San Salvador, 1811-1814. Mesoamérica 53 (enero-diciembre de 2011), pags. 200-210.
- ❖ Herrera Mena, Sajid Alfredo (2011). San Salvador y Sonsonate durante las Revoluciones Hispánicas 1808-1821. En: El Salvador: Historia Mínima. Secretaria de Cultura de la Presidencia. Editorial Universitaria, UES, 1ª edición.
- ❖ Halperin Donghi, Tulio (1972). Historia Contemporánea de América Latina. 3ª edición. El libro de bolsillo, Alianza Editorial, Madrid España.
- ❖ Lara Martínez, Rafael. (2011). El Bicentenario. Un Enfoque Alternativo. El Salvador, editorial Universitaria Don Bosco, serie bicentenario, 1ª edición.
- ❖ Láscaris, Constantino (1970). Historia de las Ideas en Centroamérica. Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), San José de Costa Rica, Imprenta Trejos hermanos, 1ª edición.
- ❖ Marx, Carlos y F. Engels (1975). La Revolución Española. Moscú, Progreso, libros de ciencias sociales, ediciones en lenguas extranjeras.
- ❖ Meléndez Chaverri, Carlos (2000). José Matías Delgado, Prócer Centroamericano, Ensayo Histórico, 2ª edición, dirección de publicaciones e impresos, Concultura, San Salvador, El Salvador C.A.



- ❖ Molina y Morales, Roberto. (1959). María Felipa Aranzamendi. Pequeña Biografía de la esposa de M. J. Arce. En María B. de Membreño, Literatura de El Salvador, 1er tomo, tipografía central, San Salvador, El Salvador, S.E., pp. 256-267.
- ❖ Monterrey, Francisco J. (1996). Historia de El Salvador. Anotaciones cronológicas 1810-1842, tomo I. 3ª edición, editorial universitaria UES.
- ❖ Peccorini Letona, Francisco (1972). La Voluntad del pueblo en la Emancipación de El Salvador, 1ª edición, Ministerio de Educación, Dirección de Publicaciones, San Salvador, El Salvador, C.A.
- ❖ Pinto Soria, Julio César. (1993). La Independencia y la Federación en Historia General de Centroamérica, tomo III. De la Ilustración al Liberalismo, edición a cargo de Héctor Pérez B., FLACSO-Comunidad Europea, Madrid, España.
- ❖ Regalado Dueñas, Miguel (1968). La realidad Política Centroamericana como Crítica Proyectiva. Guatemala, editorial e imprenta "San Antonio".
- ❖ Turcios, Roberto (1995). Los Primeros Patriotas, San Salvador, 1811, 1ª edición, ediciones Tendencias. San Salvador, El Salvador, C.A.
- ❖ Vidal, Manuel. (1961). Nociones de Historia de Centroamérica. El Salvador, edit. Universitaria, 6ª edición revisada y autorizada.

II. SITIOS DE INTERNET

- ✓ Alvarez Sánchez, Adriana. La Real Universidad de San Carlos de Guatemala Frente al Proceso de Independencia. UNAM, México, XIV. Encuentro de Latinoamericanistas españoles. Congreso Internacional, pp. 489-508. www.halshs.archivos...
- ✓ Avendaño Rojas, Xiomara. San Salvador: De Intendencia a Estado, 1786-1823. <http://www.miportal.edu.sv>
- ✓ Avendaño Rojas, Xiomara (2008). Poderes Locales y Provincias Estados en C.A. 1808-1823. Escuela Historia. USAC.edu.gt/pdf/poderes20locales.pdf
- ✓ Ayala Benitez, Luis E. La Iglesia y la Independencia Política de Centroamérica. El caso de El Salvador (1808-1833). Books.google.com/sv/books?isbn=8460044041, pp.165-173.
- ✓ Belaubre, Christophe y R. Hernández M. El Canónigo Antonio García Redondo y los orígenes de la Independencia centroamericana, un acercamiento de su influencia pública a partir del concepto de redes (1780-1810). www.afehc-historia-centroamerica-org...
- ✓ Comellas García, José Luis. El Sexenio de Plena Soberanía Real (1814-1820); cap. IV vol. I. Historia Centroamericana de España; Javier Paredes (coord.); Barcelona 4ª edic. 2004 www.book.sgoogle.com/sv/books?isbn=8434467550
- ✓ Chust, Manuel y Serrano, J. A. (2008). El Liberalismo Doceañista en el Punto de mira: Entre máscaras y Rostros. Revista de Indias. N°24 pp. 39-66, 2008
- ✓ Dym, Jordana (2000). Ciudad y Ciudadanía en Centroamérica durante la época de Cádiz: 1809-1821. Borrador de Ponencia de V Congreso Centroamericano de Historia, San Salvador, El Salvador, julio 2000.
- ✓ Dym, Jordana (2005). Reseña del libro: "José de Bustamante And Central American Independence: colonial administration in age of imperial crisis, autor Tymothy Hawkins. Asociación para el Fomento



- de los Estudios Históricos en Centroamérica AFEHC, ficha N°558, 4 septiembre 2005.
- ✓ García Laguardia, Jorge Mario. Reforma Liberal en Guatemala. Independencia, anarquía y Restauración. www.bibliojuridicas.unam.mx/libros/1/370/3.pdf
 - ✓ Hawkins, Timothy (2008). La Corona, el Ejército y la Sociedad Colonial Centroamericana. Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica. AFEHC, Boletín N° 34, 28 de febrero 2008.
 - ✓ Rincón Gallardo, Victoria Guedea (2006), La otra Historia, o de cómo los Defensores de la condicional colonial recuperaron los pasados de la Nueva España. www.acadmexhistoria.org.mx/pdf/silon24.pdf
 - ✓ Stoetzer, Otto Carlos. La constitución de Cádiz en la América Española. www.dialnet.uniroja.es/servlet/articulo?codigo=2074888&orden=0
 - ✓ Tateishi, Hirotaka. La Constitución de Cádiz de 1812 y los conceptos de Nación/ciudadano. www.tufs.ac.jp/.../mediterranean%20world%XI%20=toteishi.pdf
 - ✓ Valdez Oliva, Arturo (1971). La Independencia en la Realidad Histórica. Tipografía Nacional de Guatemala, 1971. <http://www.archive.org/details/laindependencia.e00artuguat.pdf>

OTROS SITIOS

- www.historiayviajes.wordpress.com/...2/8-sexenio.absolutista-1814-18201
- www.bachiller.sabuco.com/historia/sexenioabsolutista2020psm.pdf



COREA DEL SUR: EXPERIENCIA DE DESARROLLO E IMPACTO DE SUS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES.

SUMARIO: I. Introducción. II. Datos Generales de Corea del Sur. III. Proceso de Desarrollo de la República de Corea. IV. Contexto Político como Factor Subyacente del Proceso de Desarrollo de Corea del Sur.

Gracia Ivonne Bonilla Morán

I. INTRODUCCIÓN

Corea del Sur es un país que ha demostrado una lucha incansable para conducir a la nación a un desarrollo impresionante en solo 4 décadas, para lo cual implicó pasar por un proceso estructurado y agresivo en donde el gobierno jugó un papel preponderante. A este fenómeno se le conoce por *milagro económico coreano* o *milagro en el río Han*, que fue un crecimiento económico experimentado en el país entre 1953 y 1996. En este periodo, el país, y sobre todo su capital, Seúl, experimentaron un proceso muy rápido de industrialización, desarrollo tecnológico y educativo, elevación de la calidad de vida y urbanización, incluyéndose la construcción de numerosos rascacielos. El proceso sacó al país de la pobreza y la destrucción en donde estaba sumergido transformándolo en una economía desarrollada.

La República de Corea durante los últimos 25 años ha demostrado tener un crecimiento espectacular de sus niveles de producción y exportaciones como una significativa transformación de su estructura económica. Ha presentado tasas de crecimiento promedio de Producto Interno Bruto (PIB) superiores al 9% anual, mientras que el PIB per cápita creció de US\$87 en 1962 a US\$ 5,523 en 1990. En el mismo periodo también podemos observar un gran crecimiento de sus exportaciones pasando de 55 millones de dólares a 65,000 millones de dólares. Gracias a ello Corea del Sur pasó de ser el número 101 entre los países exportadores a ser el número 14 (Gómez, 2003).

Los cambios estructurales que muestra la economía coreana se reflejan además en la composición de sus exportaciones. Las industrias químicas y pesadas crecen en este periodo del 15% al 55%, debido al comportamiento de las exportaciones de acero, electrónicos, químicos y maquinaria y equipos de transporte.

A nivel macroeconómico, Corea muestra a lo largo del periodo una tasa de inflación moderada junto a una fuerte expansión en los niveles de ahorro e inversión. Además, los niveles de productividad aumentaron debido a la contribución realizada por la incorporación y difusión de la tecnología que a su vez fue estimulada por el crecimiento de las exportaciones.

El presente artículo se aborda el proceso de desarrollo voraz en la República de Corea y el papel primordial del Estado en su realización.

II. DATOS GENERALES DE COREA DEL SUR

UBICACIÓN GEOGRÁFICA

El país se encuentra situado en el nordeste de Asia, exactamente en la mitad sur de la península de Corea. Limita al norte con la República Democrática Popular de Corea, al este con el mar del Japón, al sureste y sur con el estrecho de Corea, que la separa de Japón, y al oeste con el mar Amarillo.

Mapa 1: Corea de Sur y su ubicación geográfica



**Tabla 1. Información general de Corea del Sur**

Capital:	Seúl
Idioma Oficial:	Coreano
Forma de Gobierno:	República. - Presidente: Lee Myung-bak - Primer Ministro: Kim Hwang-sik
Independencia:	Del Imperio del Japón.
República:	1 de Marzo de 1919
Rendición del Imperio Japonés:	15 de Agosto de 1945
Constitución:	17 de Julio de 1948
Superficie total:	99.720 km ²
División administrativa:	9 provincias y 7 distritos
Población total:	49.540.000
Densidad:	487,7 hab/km ²
Moneda	Won surcoreano (₩)
PIB (PPA)	Puesto : 15°
Total (2011)	US\$ 1.640.963 millones
PIB per cápita	US\$ 29.835
PIB por sectores	Agricultura 2.6% Industria 39.3% Servicios 58.2% (2010)
Inflación (IPC)	4.2% (2011)
Población bajo la línea de pobreza	15% (2008)
Fuerza Laboral	24.62 millones de personas (2011)
Desempleo	3.4% (2011)
Principales industrias	Electrónica, telecomunicaciones, automóviles, productos químicos, navales, construcción, acero.

Fuente: Elaboración propia basada en la información proveniente de "Corea del Sur": http://es.wikipedia.org/wiki/Corea_del_Sur y de "Economía de Corea del Sur": http://es.wikipedia.org/wiki/Economia_de_Corea_del_Sur



Según el Informe de Desarrollo Humano de 2011, el Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁵¹ de Corea del Sur es de 0.897 para este mismo año, posicionándolo en el número 15º (muy alto) en el ranking mundial, 3 niveles abajo del 2010 y uno arriba de Dinamarca⁵²

Seúl es la ciudad más poblada de Corea del Sur, cuenta con una población de 9,752,083 habitantes⁵³. Se ha convertido en un país emblemático dentro de la categoría de los países globalizados, por lo tanto, hoy en día juega un rol relevante dentro de la economía mundial teniendo así su participación activa dentro de organismos internacionales como la ONU, APEC, OCDE, G-20, entre otros, de los cuales en las Naciones Unidas es en donde ejerce un papel decisivo por contar con el surcoreano Ban Ki-moon como su Secretario.

Actualmente Corea del Sur es la 12ª economía más grande en el mundo (por PIB PPA, 2012)⁵⁴, y está clasificado como país desarrollado por la ONU, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

III. PROCESO DE DESARROLLO DE LA REPÚBLICA DE COREA

Corea perteneció al imperio japonés desde 1910 hasta la finalización de la segunda guerra mundial cuando la península fue dividida en dos partes. Durante este periodo los coreanos pudieron desarrollar un aprendizaje tecnológico y organizativo por los japoneses, convirtiéndose en uno de sus grandes legados para la formación del capital humano coreano.

La guerra de 1950-53 entre el Norte y el Sur dejó a ambas regiones devastadas y con una situación de fuerte dependencia económica y militar con respecto a las dos superpotencias, URSS y Estados Unidos. Corea del Sur fue gobernada en forma autoritaria por Syngam Rhee desde el final de la guerra hasta el derrocamiento del régimen en 1960. Durante este periodo el aporte de ayuda económica y militar por parte de los Estados Unidos sobrepasaba los US\$2,000 millones.

⁵¹ El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador del desarrollo humano por país, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno.

⁵² PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2011 Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos

⁵³ Población y Estadísticas World Gazetteer, 2012: <http://www.world-gazetteer.com/>

⁵⁴ Fondo Monetario Internacional (FMI), base de datos World Economic Outlook, "Perspectiva de la economía mundial", 17 de abril de 2012.



La ayuda estadounidense es considerada un elemento político importante para consolidar el régimen y sentar las bases de la estabilidad económica en los años cincuenta. No obstante para el periodo del primer plan quinquenal las donaciones de Estados Unidos constituían aún el 70 % del total de capitales ingresados al país, representando los préstamos el 28 % y las inversiones extranjeras el 2 %. Fue a partir de 1967 que los ingresos de capitales tomaron principalmente la forma de préstamos de bancos extranjeros, en su mayoría japoneses. Además, las inversiones extranjeras no fueron importantes hasta finales de los años 80, cuando Corea ya había logrado su industrialización.

Otro punto importante a considerar es la Reforma Agraria que se presenta en los 50, la cual permitió abrir nuevas oportunidades económicas y sociales en las áreas rurales. No obstante, es importante considerar que con el adelanto en el proceso de industrialización, también se presentan niveles muy altos de concentración económica.

Asimismo, a partir de 1962, el gobierno coreano utilizó un método único de la aplicación de una serie de planes quinquenales económicos para impulsar drásticamente su economía. En total, siete planes de desarrollo económico y social se llevaron a cabo entre los años 1962 y 1996. Cada uno de ellos dirigido a un grupo específico de industrias de la economía del país, para promover la rápida industrialización y las exportaciones. Debido a estos planes económicos, Corea del Sur se transformó de una economía agrícola pobre a una economía fuertemente industrializada.

PLANES QUINQUENALES

En 1961, el General Park Chung Hee tomó una decisión de transformar a Corea del Sur de un estado agrícola pobre a una nación industrializada moderna. El gobierno también se dio cuenta de que la economía sólo crecerá a través de la industria y por el aumento de las exportaciones. Asimismo había que reconocer las limitaciones del país en cuanto a recursos naturales, por tanto el Primer Plan Quinquenal se orientó hacia el desarrollo de una estructura industrial autosuficiente, que no dependiera de los recursos extranjeros.

Una de las secuelas de la Guerra de Corea, fue el suministro eléctrico. Por lo tanto, el énfasis era en el desarrollo de la capacidad de energía hidroeléctrica y térmica para la eventual expansión de la producción industrial clave en áreas tales como fertilizantes, refinación de petróleo, cemento, acero y fibras sintéticas de hierro. La fundación de la Compañía Eléctrica de Corea (KECO, por sus siglas en inglés)



se relacionó inicialmente con el Primer Plan Quinquenal. El gobierno invirtió enormemente en KECO, reconociendo que la energía es un pre-requisito para la industrialización.

El objetivo del Segundo Plan Quinquenal fue la modernización de la estructura industrial y la construcción de industrias de sustitución de importaciones como el hierro, acero, productos químicos e industria maquinaria. El gobierno creyó que la industria del acero era muy esencial para el desarrollo económico, por lo que durante este Plan Quinquenal invirtió en el desarrollo de Pohang Iron and Steel Company (Compañía de Pohang Hierro y Acero), la cual comenzó a funcionar a partir de 1972.

Tabla 2. Planes Quinquenales aplicados en el país

Período	Plan Quinquenal	Objetivo
1962-1966	Primero	Construir una estructura industrial autosuficiente.
1967-1971	Segundo	Modernizar la estructura industrial y la construcción de industrias de sustitución de importaciones.
1972-1976	Tercero	Construir una estructura industrial orientada a la exportación mediante la promoción de las industrias pesada y química.
1977-1981	Cuarto	Promover el desarrollo de las industrias que pudiesen competir efectivamente a nivel internacional en los mercados de exportación industrial.
1982-1986	Quinto	Mover la concentración de las industrias pesada y química a industrias intensivas en tecnología.
1987-1991	Sexto	El objetivo era sobre todo una extensión del Quinto Plan Quinquenal, sin embargo, se hizo un especial énfasis en la Investigación y Desarrollo y Formación de Recursos Humanos.
1992-1996	Séptimo	El plan fue desarrollado para promover los campos de alta tecnología, tales como la microelectrónica, nuevos materiales, química fina, la bioingeniería, óptica y aeroespacial.

Fuente: Elaboración propia basada en información proveniente del artículo: "South Korea's Five Year Plans for Economic Growth", sitio web:

http://internationalbusiness.wikia.com/wiki/South_Korea's_Five_Year_Plans_for_Economic_Growth

En el Tercer Plan Quinquenal, Corea del Sur tuvo como objetivo aumentar las exportaciones en diversos sectores mediante la utilización de su nuevo fondo de capital en acero, productos químicos y maquinaria del plan anterior. También comenzaron una inversión sustancial en el desarrollo de las industrias pesada y química. Algunas industrias que se hicieron prominentes fueron la de hierro y acero, maquinaria de transporte, industria electrónica para el hogar, la construcción naval y la petroquímica.



El Cuarto Plan Quinquenal tenía como propósito la eficiencia en la manufactura y la inversión en industrias que pudiesen competir a nivel internacional. Se les prestó mucha atención al uso intensivo de la tecnología y de la mano de obra calificada para la labor industrial. Es durante estos cinco años que las exportaciones de Corea del Sur comenzaron a crecer enormemente.

Durante el quinto plan quinquenal, el gobierno movió su atención hacia la construcción de productos de alta tecnología que eran de gran demanda en todo el mundo. Por lo tanto, la electrónica (televisores, VCRs y semiconductores) y maquinaria de precisión fueron las inversiones industriales preferidas.

El Sexto Plan Quinquenal es básicamente la segunda parte del plan anterior, con énfasis en la Ciencia y Tecnología, sin embargo, el gobierno aumentó sustancialmente las inversiones en la formación de I + D y mano de obra en todas las industrias.

El Séptimo Plan Quinquenal se basó principalmente en el desarrollo de alta tecnología, tales como la microelectrónica, química fina, la bioingeniería, la óptica y aeroespacial. El gobierno tuvo como objetivo la construcción de siete instalaciones de alta tecnología en todo el país.

Lo anterior es una síntesis del plan de desarrollo integral implementado por el gobierno. A continuación, el detalle de las políticas gubernamentales ejecutadas en el país como parte de estos planes quinquenales.

POLITICA DE CRECIMIENTO ECONOMICO

En la dictadura de Park Chung Hee (1961-1979) se crearían los conglomerados industriales y financieros, llamados *chaebols* (en coreano: 재벌)⁵⁵, tanto para el desarrollo de economías de escala en tecnologías maduras como para impulsar a las industrias estratégicas. El gobierno contribuyó a la consolidación de los *chaebols* no solo con el apoyo a la formación de capital y la diversificación de estos conglomerados sino a través de incentivos a la formación y desarrollo de compañías de trading integradas, que estén en capacidad de desarrollar su propia capacidad de marketing, lo que les permitió insertarse en el mercado mundial e imponer sus propias marcas. El Estado ejerció una gran disciplina

⁵⁵ Entre los *chaebols* mas conocidos se encuentran: Samsung, Hyundai, Daewoo, LG, Ssangyong, entre otros.



sobre los *chaebols*, penalizando los malos resultados e incentivando su actuación en industrias nuevas y riesgosas.

Asimismo el Estado coreano creó instituciones y organismos públicos y privados al servicio de la exportación de las empresas, las cuales jugaron también una influencia indirecta de cooperación y creación de sociedad civil. Se crearon institutos como:

- a) KOTRA (Corporación de Promoción de Comercio en Corea) de carácter público, explotaba los mercados extranjeros.
- b) KTA (Asociación de Comercio Coreano), de capital privado, organizaba reuniones entre empresas miembros y enviaba recomendaciones al Ministerio de Comercio e Industria.
- c) KOSAMI (Sociedad Coreana para la Industria Maquinaria Avanzada) fue creada para fomentar la compra de material interno.

El gobierno implementó un proceso de promoción a las exportaciones que no se realizó en un contexto de completa liberalización comercial, sino en una combinación sincronizada entre la estrategia de estímulo a las exportaciones y la política de sustitución de importaciones (Gómez, 2003).

Esta sustitución de importaciones y sus consecuentes medidas proteccionistas contenían un alto grado de selectividad, que cambiaban y se modificaban de acuerdo a la dinámica y las necesidades del desarrollo industrial del país. Este proceso fue combinado estratégicamente con el de promoción de las exportaciones. Los beneficios estatales de subsidios y créditos baratos eran otorgados a las empresas que ingresaban a los sectores que eran considerados estratégicos y prioritarios. El sistema arancelario se estructuró de tal manera que pudiera brindar un alto nivel de protección para los bienes manufacturados internamente y con muy bajos niveles de protección para materias primas, bienes de capital y bienes intermedios.

Dentro de las restricciones cuantitativas efectuadas en el país, uno de los factores más importantes fue el conocido como la “lista negativa”, implementada a partir de 1967. Esta lista agrupaba los bienes prohibidos totalmente para su importación, o que guardaban determinadas restricciones, todos los bienes que no se encontraban en esta lista eran de libre importación. Esta lista era revisada cada dos años con el objetivo de actualizar los bienes que la constituían y ajustarla de acuerdo al comportamiento de la balanza de pagos (Gómez, 2003).



Posteriormente, además de fijar estímulos al comercio, se fijaron metas de exportación y la realización de reuniones mensuales de promoción del comercio. Este sistema de metas de exportación, consistía en fijar montos anuales por empresas, ramas industriales, productos y mercados extranjeros. En un principio estos montos eran determinados por el Estado y posteriormente eran determinados por las propias empresas.

Por otro lado, Corea es el único país periférico que pudo desarrollar Compañías Generales de Trading privadas, similares a las japonesas, y que fueron sujetas a requerimientos específicos de capitalización, volúmenes de exportación y número de oficinas en el exterior. Esto fue posible gracias a la relación cercana entre el gobierno y los conglomerados (*chaebols*). En algunos casos los propios *chaebols* se convirtieron en compañías de trading. Estas compañías fueron apoyando crecientemente las posibilidades exportadoras no solo propias sino que también ofrecieron servicios comerciales y técnicos a los exportadores pequeños tanto directos como indirectos. Esto les permitió entrar en los mercados internacionales y adquirir el *know-how*⁵⁶ suficiente para diversificar mercados y para imponer en los mismos los productos coreanos. Desde 1975 se convirtió en un instrumento importante aumentando su participación en las exportaciones del 12% a más del 50% durante los años ochenta. (Bekerman, 1995).

A inicio de la década de los 70, asume el gobierno Chung Hee Park, luego de un proceso largo de cambio social, el estado coreano muestra un poder ya consolidado. Esta consolidación del estado frente a los diferentes actores económicos jugó un rol importante en asegurar el éxito de la estrategia exportadora. El estado pudo ejercer su poder y disciplinar tanto a los gerentes como a propietarios de las grandes empresas, pero lo más importante es que a través del establecimiento de mecanismos institucionales para la toma de decisiones se pudo incentivar o penalizar de acuerdo a las metas establecidas por el estado en términos de mayores exportaciones o de sustitución de importaciones.

En 1980, Corea sufre la primera caída de su economía después de la Segunda Guerra Mundial y su tasa inflacionaria anual subió hasta un 38%. El gobierno abandona la estrategia a favor de las industrias

⁵⁶ Proviene del inglés y significa: "saber cómo o saber hacer". Consiste en las capacidades y habilidades que un individuo o una organización posee en cuanto a la realización de una tarea específica. Estas capacidades dan valor a la empresa al ir un paso por delante en cuanto al resto del mercado. Esta expresión es utilizada en los últimos tiempos en el comercio internacional para denominar los conocimientos preexistentes no siempre académicos, que incluyen: técnicas, información secreta, teorías e incluso datos privados (como clientes o proveedores). Véase E-economic: <http://www.e-economic.es/programa/glosario>



que había promovido en décadas anteriores, e inicia un programa de liberalización económica que incluyó al sector financiero mediante la privatización de los bancos y el alza de las tasas de interés y a la liberalización de las importaciones. Con el fin de reunir el capital necesario para las inversiones se dio prioridad a los préstamos extranjeros y por último se autorizó a las empresas a establecer operaciones conjuntamente con inversiones que participaran con inversiones extranjeras directas. Entre los objetivos principales de esta estrategia eran el inicio del proceso de transición hacia una nueva economía encabezada por el sector privado; reducir en todos los ámbitos la intervención del Estado e incrementar el desarrollo social (Gómez, 2003).

Para este periodo, Corea estrenó su primer gobierno civil y democrático, Kim Young Sam (1993-1998), para quien la desregulación, la liberalización del comercio y la globalización se convirtieron en los lemas de la nueva gestión económica. A continuación el desglose de los objetivos que caracterizaron su política económica: (Gómez, 2003)

- a) La Globalización o *seggyehwa* (세계화). Considera que la liberalización del mercado interno y el respeto por las normas internacionales son de suma importancia para ampliar la economía. Toma en cuenta, específicamente, que la liberalización económica es el instrumento más importante para aplicar una política de globalización eficaz.
- b) La desregulación y la reducción del aparato del Estado.
- c) Profundización de la apertura comercial. A excepción de un número reducido de productos agropecuarios (arroz y carne vacuna), más del 90% de los productos son importables sin restricciones cuantitativas. El arancel comenzó a equipararse al de los países desarrollados.
- d) Disminuir las restricciones a la inversión extranjera directa (IED).
- e) La adecuación de la legislación comercial a las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de otras organizaciones internacionales de comercio.
- f) El fomento de la cooperación económica regional con el fin de liberalizar el comercio en la región de Asia Oriental.

POLÍTICA CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA

Uno de los aspectos claves de la industrialización coreana fue la rápida adquisición de capacidad tecnológica, factor determinante para la transformación de un país básicamente agrícola durante los años 50 a un importante exportador de computadoras y chips durante los años 80, y un factor transcendental



en el éxito coreano en la adquisición y difusión de tecnología se debe a la fuerte inversión realizada en recursos humanos.

Durante los años sesenta, caracterizados por el impulso a las exportaciones y las primeras etapas de la sustitución de importaciones, el gobierno coreano se concentró en el establecimiento de la infraestructura legal e institucional para promover el desarrollo tecnológico que serviría de base para las futuras etapas de la industrialización. La estrategia tecnológica se orientó también hacia la importación de las tecnologías necesarias para el crecimiento y consolidación de industrias básicas y de exportación.

El establecimiento del Ministerio de Ciencia y Tecnología en 1967 y sus contribuciones refleja la clara importancia que el gobierno coreano, mediante el Comité de Planificación Económica⁵⁷, otorgaba al desarrollo tecnológico. Aunque a inicios la dependencia de las tecnologías extranjeras era necesaria, el gobierno creó redes de apoyo institucional por medio, fundamentalmente, del Instituto Coreano de Ciencia y Tecnología (KIST, por sus siglas en inglés) y otras entidades especializadas, para evaluar, negociar, adaptar, asimilar e innovar tecnologías, y estableció la infraestructura tecnológica para la consultoría, la asistencia técnica y otros servicios de apoyo (Bekerman y Sirlin, 1996).

En los 70, la estrategia industrial se dirigió al desarrollo de la industria pesada y química, mejorando el proceso de asimilación tecnológica y promoviendo la investigación para atender las necesidades industriales. Se establecieron de 10 centros de investigación públicos en las áreas de maquinaria, electrónica, química, construcción de buques etc. Estos institutos de investigación se enfocaron en el desarrollo y la diseminación de la tecnología industrial.

En los ochenta, el gobierno buscó mecanismos para consolidar la transformación que había comenzado en los setenta e impulsar al sector productivo coreano hacia las ramas de alta tecnología. El desarrollo de la industria de semiconductores es quizá el caso más relevante. En esta década se identifican tendencias claras de autonomía tecno-industrial, con el desarrollo de una infraestructura científica, acompañado por el otorgamiento de estímulos fiscales y financieros para el aprendizaje tecnológico de las empresas.

⁵⁷ El Comité de Planificación Económica era una agencia burócrata estatal piloto que auspició los primeros tres planes quinquenales para el desarrollo económico de la República de Corea.



Los 80 fueron caracterizados por ajustes estructurales y desarrollo industrial intensivo en tecnología. Un rápido incremento en los salarios reales y en disputas laborales forzaron a las empresas a buscar innovaciones tecnológicas. El programa nacional de Investigación y Desarrollo (IyD), que empezó en 1982, es uno de los más ambiciosos que ha adoptado el gobierno. El gobierno coreano trató de estimular la tecnología más avanzada a través de inversión extranjera directa (IED) liberalizando la política de IED, y otorgó incentivos a las grandes empresas para que establecieran por lo menos un centro de investigación propio, y a las pequeñas y medianas empresas para que organizaran consorcios de Investigación y Desarrollo. Como resultado, el número de institutos de investigación privados aumentó de 52 en 1980 a 749 en 1990 (Bekerman y Sirlin, 1996). Estas medidas fueron complementadas con políticas destinadas a promover la educación y la capacitación de personal especializado en los diferentes campos técnicos, así como el establecimiento de una infraestructura de institutos científicos y tecnológicos diseñados para servir a la industria.

Durante los años noventa los esfuerzos tecnológicos se dirigieron a reforzar los proyectos de IyD, fortalecer el sistema de desarrollo tecnológico orientado por la demanda y una reforma institucional.

A partir del 2000, se ha buscado fortalecer los sistemas de innovación nacional y regional, internacionalizar las redes de información y los sistemas de IyD e incrementar estos sistemas en tecnologías de la información, de la comunicación entre otras actividades. La capacitación de recursos humanos en Ciencias y Tecnología es elemento clave en Corea pues permite el aprendizaje necesario para la asimilación tecnológica, a través de entidades como el Instituto de Estudios Avanzados, dirigido a satisfacer las demandas específicas de las empresas y del sector público. El número de investigadores para 2001 alcanzó la cifra de 159,973 (Kim, Ki-wan, 2006). En términos de esfuerzo global en IyD, Corea ha acelerado significativamente sus inversiones, en particular durante los últimos quince años, al rebasar el 2% del PIB. En este sentido, la nación asiática se acerca, e incluso supera, a varios países desarrollados. El caso coreano es un caso extraordinario entre los países en desarrollo, pues el sector privado participa con aproximadamente 80% del gasto total en IyD, mientras que el gobierno se ha concentrado sólo en los proyectos estratégicos (Nava, 1997)

POLÍTICA EDUCATIVA

La Educación como capital humano se ha convertido en un elemento indispensable en las economías avanzadas, no obstante, en el caso de la República de Corea por ser de formación confuciana



lo tenían como un valor básico de su civilización, invirtiendo en la formación y fortalecimiento de su capital intelectual, lo cual ha constituido un elemento activo sobre la sustentación de la capacidad y fortaleza de la economía. Corea presenta una clara filosofía y una política de formación educativa con las cuales pudieron conseguir grandes cuotas de desarrollo y de incorporación de nuevas tecnologías.

El desarrollo de la moderna educación superior en Corea ha sido influenciada por ambos factores espirituales y prácticos desde finales del siglo XIX: actividades educativas de los misioneros cristianos occidentales, herencias coloniales japonesas y estadounidenses, los pensamientos religiosos y filosóficos tradicionales y adoptado, las situaciones socio-políticas nacionales e internacionales, las políticas gubernamentales para el desarrollo económico nacional a través de la industrialización, y la reciente demanda de energía humana altamente cualitativa para la establecimiento de una sociedad orientada hacia la informática. En el desarrollo de la educación coreana superior, la relación entre el gobierno y la educación superior ha sido inseparables: el primero ha actuado como un demandante para activar la educación superior para producir capital humano y la tecnología científica, mientras que el segundo ha servido como un proveedor de recursos humanos para trabajar por el desarrollo de la economía nacional.

De acuerdo con la política nacional educativa para el suministro de mano de obra, entre 1970 y 1980 el número de institutos universitarios aumentó alrededor de más de 3 veces (de 39 a 128 escuelas) y esta cantidad de estudiantes universitarios fue capaz de contribuir a incrementar de la mano de obra semicalificada aproximadamente unas 15 veces más (10.043 a 151.593 personas) (Lee, 2000).

La liberación de la República de Corea de la ocupación japonesa (1910-1945) el 15 de agosto de 1945, fue un momento decisivo en la historia de la educación coreana. Bajo las reglas militares de EE.UU. (1945-1948), el gobierno militar hizo reformas radicales para democratizar la educación superior, así como para erradicar los remanentes de la educación colonial japonesa. Lo medular de la reforma en la educación superior era una reorganización democrática y la expansión del pueblo coreano, mediante la introducción de sistemas y programas educativos estadounidenses. Entre 1948 y 1960, la educación superior se expandió de 31 escuelas y 24.000 estudiantes en 85 escuelas y 101,045 estudiantes (Lee, 2000).

Asimismo, el número de instituciones de enseñanza superior era de 19 en 1945, y pasó a 74 centros universitarios en 1955 y a 162 en 1965. Este espectacular crecimiento de los centros educativos



jugaría un papel preponderante en las décadas posteriores de industrialización creciente. El periodo de mayor crecimiento de estudiantes superiores se dio entre 1965 y 1976, doblando el número de estudiantes de 141.626 a 238.719 (Brañas, 2002).

Después del golpe de Estado militar en 1961, el gobierno coreano reconoció fuertemente la necesidad de una reforma educativa con el fin de industrializar el país, así como la construcción de la identidad nacional. En respuesta a esta necesidad, el gobierno fortaleció los sistemas legal y administrativo de la educación superior bajo su control uniforme. El 5 de diciembre de 1968, la Carta Nacional de Educación fue promulgada para recuperar el espíritu nacional y la reforma educativa. En la década de 1970, el gobierno coreano trató de reformar la educación terciaria para innovar la gestión académica y la estructura. En consecuencia, la política nacional para la educación superior se diversificó para satisfacer el rápido proceso de cambio socioeconómico. (Lee, 2000)

Para el 30 de julio de 1980 el gobierno elaboró una reforma radical para normalizar la educación escolar, que fue distorsionada, debido a un sistema de exámenes altamente competitivos y exigentes para acceder a la universidad. Las principales reformas educativas del 30 de julio fueron los siguientes: abolición de las exámenes individuales de la escuela superior o universidad, el establecimiento de las cuotas de graduación, el reajuste de los planes de estudio en términos de carga de trabajo, el énfasis en el logro de la escuela secundaria en la determinación de la elegibilidad para ingresar a la universidad, el cobro de un impuesto sobre la educación y la puesta en marcha de programas educativos de radiodifusión (Lee, 2000)

Más notable fue la creación de la Comisión Presidencial para la Reforma de la Educación (PCER) en marzo de 1985, bajo la supervisión directa del Presidente para reconsiderar la competitividad de la educación. La Comisión sugirió "diez tareas de la reforma"⁵⁸ que incluyeran los problemas administrativos y financieros. Esta sugerencia fue adoptada y practicada por el gobierno. En 1988, la Comisión fue remplazada por el Consejo Consultivo de Política Educativa del Ministerio de Educación, y la Comisión Presidencial para la Educación, fue establecida para asistir al Presidente en los asuntos educativos en el mismo año.

⁵⁸ Las diez tareas de la reforma fueron la reorganización del sistema escolar, la reforma del sistema de examen de ingreso, la modernización de las instalaciones escolares, la contratación de personal docente calificado, el desarrollo de personal de alto nivel en ciencia y tecnología, la renovación de contenidos y métodos educativos, la búsqueda de la excelencia en la educación superior, la autonomía en la administración educativa local, el establecimiento de una administración educativa coherente y drástico aumento de la inversión a la educación (Lee, 2000).



En la década de los 90, la educación superior de Corea se enfrentó a un nuevo desafío. A pesar de la gran expansión cuantitativa de la educación superior como resultado del entusiasmo de los coreanos por la reforma educativa, así como de la política educativa del gobierno para el desarrollo socioeconómico, el grave desequilibrio entre la cantidad y la calidad en la educación superior fue significativamente más grande frente a una nueva sociedad de tecnología de la información. Debido a ello, en febrero de 1994, la PCER elaboró un informe preliminar bajo el título de "Instrucciones y tareas de la Reforma Educativa para la Creación de Nueva Corea". El informe hizo hincapié en dos tareas importantes en la educación superior: el fortalecimiento de la competitividad internacional, y la mejora del sistema de examen de ingreso a la universidad (Lee, 2000).

El 31 de mayo de 1995, el Primer Plan de Reforma Educativa, fue lanzado en el marco de una educación abierta en preparación para el siglo XXI. Entre las nueve tareas principales establecidas en la reforma eran: la diversificación y la especialización de las universidades, la creación de una comunidad escolar democrática y autónoma, haciendo hincapié en la parte humanística y creativa en los programas, la innovación de un examen de ingreso a la universidad, el desarrollo de diversos programas educativos, la remodelación de los programas de formación del profesorado, y el aumento de presupuesto educativo hasta un 5% en el Producto Nacional Bruto (PNB).

En cuanto a la reforma de la educación superior, el segundo Plan de Reforma lanzado en febrero de 1996, dio a conocer las siguientes enmiendas: la construcción de un nuevo sistema de educación profesional, la introducción de un sistema graduado de la escuela profesional, y la reforma de las leyes relacionadas con la educación. El tercer Plan de Reforma en agosto de 1996 logró lo siguiente: aumento de la autonomía y la rendición de cuentas de los colegios y universidades privadas, utilización de la tecnología informática y creación de instituciones virtuales, y la restructuración del sistema de educación social basada en una política abierta para el acceso y la participación diversificada. El 4° Plan de Reforma en junio de 1997 implementó: las innovaciones en la gestión universitaria - mejorando la alta calidad y el cambio de un sistema semestral - promoción de la investigación universitaria, apoyo a las universidades e instituciones locales, la innovación de los sistemas de ingreso a la universidad, etc. Entre las 120 tareas específicas de la reforma previstas por la Comisión, un tercio de las tareas ya se habían completado, y las demás fueron trasladadas a la presente Administración y están actualmente en curso (Lee, 2000).



Con el fin de realizar las tareas de reforma, el gobierno creó la Comisión Presidencial para el Nuevo Comité de Educación (PCNEC) en julio de 1998. La Comisión publicó un plan de reforma educativa, "Un Plan de Cinco Años para el Desarrollo de la Educación". El plan se enfocó en la construcción de un sistema educativo abierto, el establecimiento centrado en el estudiante, la educación, el logro de la igualdad de acceso a la educación, el fortalecimiento de la formación profesional o social, la promoción de la calidad de la universidad, lo que aumenta la educación orientada hacia la información o de alta tecnología, y el aumento de la gestión basada en la escuela.

En cuanto a la reforma de la educación superior, el Plan de Cinco Años destacó la diversificación y la especialización funcional, la autonomía y la rendición de cuentas en los asuntos académicos, la educación centrada en el alumno, y el fomento de la investigación y el desarrollo en las escuelas de posgrado.

POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

Desde la década de 1960, la política urbana nacional de Corea se ha desarrollado en respuesta a las cambiantes circunstancias sociales y económicas. Si bien el desarrollo urbano entre los años 60 y 80 se concentró en un puñado de grandes ciudades, metropolitanas, estructuradas en torno a una estrategia de "polos de crecimiento", un desarrollo territorial equilibrado se convirtió en una prioridad política durante la década de los 90, con medidas destinadas a limitar la excesiva centralización de la región de la capital a favor del desarrollo de otras áreas. Más recientemente, el gobierno coreano ha hecho hincapié en las iniciativas cualitativas de gestión urbana en un esfuerzo por maximizar la competitividad urbana.

La modernización industrial (1960-80): la estrategia de polos de crecimiento

La estrategia de polos de crecimiento⁵⁹ estaba en el centro de la política urbana de Corea entre los años 60 y 80. Se consideró una política eficaz, porque había recursos limitados para el desarrollo de todo el país de manera uniforme. Bajo esta estrategia, las ciudades metropolitanas, Seúl en particular, y las ciudades de industria pesada, incluyendo Ulsan, Gumi, Pohang, Banwol y Changwon, fueron desarrollados como los principales centros económicos y generadores de empleo del país. Al mismo tiempo, los grandes proyectos de infraestructura, tales como la carretera Gyeongbu que conecta Seúl y Busan, fueron construidos para apoyar el desarrollo económico nacional.

⁵⁹ Un polo de crecimiento es un conjunto dinámico y altamente integrado de las industrias organizadas en torno a un pujante sector industrial (motor de la industria). Un polo de crecimiento es capaz de generar crecimiento a través de efectos indirectos y multiplicadores en el resto de la economía. Según este concepto, el conjunto de las industrias que forman el polo de crecimiento podrían ser espacialmente agrupados y vinculados a un área urbana existente (OECD, 2012).



La estrategia de polos de crecimiento también le dio más peso a los nuevos desarrollos en los alrededores de algunas grandes ciudades, conocido como el surgimiento de las nuevas ciudades, además de la renovación urbana en las zonas rurales. Junto con el establecimiento de las ciudades industriales, Hwagok y Yeouido en Seúl y la zona de Gwangju en Seongnam-si (en Gyeonggi-do) se planeó para proporcionar casas, mientras que Gwacheon-si en Gyeonggi-do se construyeron para funciones administrativas en la década de 1980. Sin embargo, la estrategia de polos de crecimiento, a pesar de su eficacia, implicó una concentración excesiva de la población e industria en unas pocas grandes ciudades, especialmente en Seúl, que a su vez dio lugar a problemas urbanos como la falta de vivienda e infraestructura, junto con el fomento de la expansión urbana (Lee, J.-S., 2010).

La descentralización y la estrategia equilibrada de crecimiento cuantitativo (1980s-90s)

A partir de la década de los 80, con una creciente demanda de una política equilibrada de desarrollo nacional, el gobierno buscaba una política de descentralización que abarcara a la población y la concentración de la industria en la zona de la capital de Seúl. El gobierno trasladó los servicios de la administración pública, oficinas públicas y filiales de universidades fuera de Seúl, ofreció incentivos financieros a las empresas para reubicarse, y promulgó regulaciones para frenar la expansión de los establecimientos industriales en Seúl (OECD, 2012). Particularmente, la Ley de Planeación de Reajuste de la Región de la Capital (1994) dividió la Región de Capital en tres categorías⁶⁰, en donde la construcción de nuevas fábricas, edificios y universidades estaba estrictamente limitada y el exceso de concentración de impuestos podría recaudarse (OECD, 2012). La revisión de la Ley de Autonomía Local en 1988 sentó las bases legales para el restablecimiento de las asambleas locales en 1991 y las elecciones directas de los mandatarios locales en 1995, junto con la misión del gobierno central de conferir poderes al gobierno local.

Los esfuerzos de descentralización han sido sin embargo criticados, por un lado, por frenar el crecimiento de Seúl y socavar la competitividad de Corea en el escenario internacional, y por el otro, por ser ineficaz en el fomento del dinamismo y la capacidad creativa fuera de la Región de la Capital. Por ejemplo, a pesar de las políticas para lograr un desarrollo territorial más equilibrado, el Área de la Capital ha estado dominando la economía nacional. Además, según una encuesta de 2008 realizada por la

⁶⁰ Las tres categorías son: una zona de restricción del crecimiento excesivo, zona de control de crecimiento y zona de conservación de la naturaleza (OECD, 2012).



Cámara Coreana de Comercio e Industria, casi el 67% de las empresas encuestadas indicaron que podrían retrasar o abandonar la inversión en la región de la capital, si los reglamentos existentes en la Región de la Capital continuaban de esta manera. Las empresas también expresaron su preocupación por la gran escasez de terreno disponible en la Región Capital, lo que obligaba a los inversores a buscar tierras disponibles en el extranjero.

Además, la descentralización en Corea no se ha cumplido por completo. Una parte significativa de la labor de los gobiernos locales sigue siendo ejecutada por el gobierno central. De acuerdo con una encuesta del Instituto Coreano para la Administración Pública (KIPA), sólo el 27% del total de las operaciones del gobierno se llevaron a cabo directamente por los gobiernos locales en 2001, mientras que sólo 55% de las operaciones de los gobiernos locales eran estrictamente local en 2005 (OCDE, 2012).

De igual manera, a pesar de los continuos esfuerzos en la descentralización fiscal, muchos gobiernos locales siguen dependiendo en gran medida de fondos afectados y fondos discrecionales del gobierno central. Por ejemplo, la autonomía fiscal promedio de los gobiernos locales registró un 52,2% en 2010 (Oficina de Estadísticas de Corea, 2011).

Todavía quedan pendientes desafíos específicos en el Área de la Capital, incluyendo altos precios de los inmobiliarios debido a una aguda escasez de vivienda, y las crecientes preocupaciones sobre la calidad urbana. Esto ha obligado al gobierno a responder con la construcción de cinco nuevas ciudades adicionales alrededor de Seoul: Bundang, Ilsan, Pyeongchon, Sanbon y Jungdong, los cuales fueron construidos entre 1989 y 1996, con un mínimo de 165,000 habitantes. La construcción de estas nuevas ciudades generó controversia entre los responsables políticos nacionales. Aunque la provisión de grandes cantidades de nuevas viviendas ha ayudado a estabilizar los precios de la vivienda, las cinco nuevas ciudades han dado lugar a una aceleración de la concentración de la población en el área de la Capital y a la especulación inmobiliaria (Lee, J.-S., 2010).

IV. CONTEXTO POLÍTICO COMO FACTOR SUBYACENTE DEL PROCESO DE DESARROLLO DE COREA DEL SUR.

Podríamos decir que el éxito coreano se obtuvo gracias a varios factores, los principales son: una fuerte e imponente intervención del Estado; un apoyo financiero (en su mayoría en forma de donaciones)



y técnico de los Estados Unidos; la realización de una reforma agraria radical⁶¹; la aplicación de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones durante 25 años; la política permanente de represión del movimiento obrero (prohibición de formación de sindicatos); la sobre explotación de campesinos y obreros; el control del Estado sobre el sector bancario; la aplicación de una planificación autoritaria; un control estricto del cambio y de los movimientos de capitales; la fijación estatal de precios para una amplia gama de productos (Toussaint, 2006). El Estado coreano también realizó un gran esfuerzo en educación, lo que le permitió ofrecer a las empresas una mano de obra muy calificada.

Entre los años 1960 y 1980 se dieron varias transformaciones sociales en el país. En el curso de la dictadura de Park Chung Hee (1963-1979), la sociedad surcoreana cambió profundamente. La población urbana pasó de 28 % en 1960, a 55 %, en 1980. La capital, Seúl, duplicó su población entre 1960 y 1970: pasó de 3 a 6 millones de habitantes, y en 1980 rozaba los 9 millones. La estructura de la población activa se modificó radicalmente: en 1960, el 63 % trabajaba en la agricultura, el 11 % en la industria y la minería, y el 26 % en servicios; 20 años después, las proporciones cambiaron de la siguiente manera: 34 % en la agricultura, 23 % en la industria y minería y 43 % en servicios. En 1963 el país contaba con 600.000 trabajadores industriales; en 1973, eran 1,4 millones y en 1980 superaban los 3 millones, la mitad de los cuales eran obreros calificados. Estos trabajadores estaban sometidos a un grado extremo de explotación: en 1980, el coste salarial de un obrero coreano representaba un décimo del de un obrero alemán, la mitad del de un mexicano, un 60 % del de un brasileño. Uno de los ingredientes del milagro coreano fue la sobreexplotación de la mano de obra industrial. La semana laboral de un obrero coreano era en 1980 la más larga de todo el mundo (Hart – Landsberg, 1993).

DE LA DICTADURA DE PARK CHUNG HEE A LA DE CHUN DOO HWAN

Park fue relegado presidente en 1967 y en 1971, pero el descontento popular por su política represiva fue en aumento, lo que se reflejó en las constantes manifestaciones y en los enfrentamientos acaecidos entre policías y manifestantes. Ante esta situación, Park declaró la ley marcial el 17 de octubre

⁶¹ Al término de la segunda guerra mundial, la parte sur de la península coreana era aún una región fundamentalmente agraria. La población rural representaba el 75 % de la población total, hasta el comienzo de los años 50. Las autoridades militares de ocupación estadounidenses procedieron entonces a una reforma agraria radical para contrarrestar la propaganda comunista. Los latifundios expropiados, sin indemnización a los japoneses pero con indemnización a los terratenientes coreanos, fueron desmantelados y la masa de campesinos se encontró propietaria de modestas parcelas de tierra. El Estado intervino de forma activa y coercitiva. La renta que los campesinos antes pagaban a los grandes propietarios fue remplazada por impuestos que debían abonar al Estado. También, el Estado impuso a los campesinos un volumen mínimo de producción para ciertos productos, que debía ser entregado a los organismos estatales a un precio fijado por las autoridades. Pero su precio era muy bajo, a menudo inferior al precio de coste (Cole y Princeton, 1971).



de 1972 y un mes más tarde aprobó una nueva Constitución, el cual le otorgaba casi todos los poderes. Su represión hacia los disidentes se endureció todavía más; de hecho, cualquiera que mostrara un atisbo de oposición era encarcelado e, incluso, ejecutado (Toussaint, 2006).

Park fue reelegido presidente en virtud de la nueva Constitución en 1973 y 1978. La expulsión de un popular líder de la oposición de la Asamblea Nacional en 1979 desembocó en grandes tumultos e incidentes callejeros, que fueron duramente reprimidos. En medio de estos disturbios, el 26 de octubre de 1979, Park fue asesinado por su viejo amigo Kim Jae Kyu, jefe del Servicio Central de Inteligencia de Corea del Sur (KCIA).

Tras este atentado contra Park, se declaró la ley marcial, que meses más tarde supuso también la suspensión de la Asamblea Militar y la prohibición de los partidos políticos. En el momento del atentado Chun Doo Hwan era el jefe de los servicios de seguridad del Ejército surcoreano, y después del mismo ocupó la dirección del Servicio Nacional de Inteligencia (KCIA). Durante ese tiempo también arrestó a varios militares adversarios y políticos opositores como Kim Dae-Jung, consolidándose en el poder. La ley marcial fue extendida a todo el país el 17 de agosto de 1980. Esto conllevó al desencadenamiento de grandes estallidos sociales cuyo punto culminante fue la insurrección urbana de Kwangju (provincia suroccidental del país) que fue reprimida de manera sangrienta, no obstante, ello no fue impedimento para que estas insurrecciones se esparcieran en todo el país.

La dictadura militar continuó y Chun Doo Hwan mantuvo el control autoritario de la economía: el gobierno impuso a la industria qué productos podía fabricar. Decidió reestructurar la industria de fabricación de vehículos de transporte y encomendó a dos *chaebols* la producción de automóviles. El Banco Mundial se opuso a esta orientación y recomendó a Corea que abandonara la producción de vehículos terminados y se concentrara en la fabricación de repuestos destinados a la exportación. Las autoridades coreanas no acataron la recomendación y continuaron con su proyecto, teniendo como resultado: a mediados de los años 80, la compañía coreana Hyundai consiguió exportar sus coches a los Estados Unidos y conquistar una cuota substancial de mercado (Kim, Byung-kook y Vogel, 2011).

Durante su gobierno, siempre estuvieron presentes numerosas insurrecciones tanto de estudiantes como de obreros, exigiendo votación democrática y justicia laboral, de tal manera que en invierno de 1987, Corea del Sur fue sucumbida por una ola de huelgas sin precedente. Entre el 17 de julio



y el 25 de agosto se contabilizaron 1.064 conflictos laborales. Todos los sectores de la economía se vieron afectados, incluidos los *chaebols* (Toussaint, 2006). Los conflictos terminaron con significativos aumentos salariales y el reconocimiento de los sindicatos independientes.

En 1988 se organizaron por primera vez en el país elecciones por sufragio universal, de las cuales resultó electo el general Roh Tae-woo, candidato apoyado por el presidente saliente.

CAMBIOS EN LOS AÑOS 90

Desde los años ochenta hasta mediados de los noventa, Corea acumuló éxitos en términos de posición en la producción industrial: de la fabricación de máquinas excavadoras al material informático, pasando por la construcción naval. El país logró competir hasta con las transnacionales de los Estados Unidos y Europa en diversos campos.

En 1992, después de la fusión del partido en el poder y dos partidos de la oposición, Kim Young-sam, el antiguo opositor moderado, fue elegido con el apoyo de Roh Tae-woo. Era el primer presidente civil desde hacía 32 años, pero dependía del apoyo de los militares, y se puso totalmente del lado de Washington con un programa claramente neoliberal (mencionado anteriormente).

La crisis económica asiática de 1997 y sus consecuencias

La crisis, que llegaba desde el sureste asiático -Tailandia fue el primer afectado, en julio de 1997- golpeó con fuerza a Corea del Sur en noviembre de aquel año. Entre noviembre de 1997 y el 8 de enero de 1998, el won se devaluó un 96,5 % con respecto al dólar estadounidense. En diciembre de 1997, el gobierno de Seúl tuvo que someterse a las condiciones impuestas por el FMI (Toussaint, 2004).

Un auténtico reordenamiento estructural se puso en marcha: cierre de numerosos establecimientos financieros, despidos masivos, autonomía del Banco Central respecto al gobierno, abrupto aumento de las tasas de interés -lo que sumergió a industria y trabajadores en la recesión-, abandono de grandes proyectos de inversiones, desmantelamiento de algunos de los grandes conglomerados (*chaebols*). La reforma del código de trabajo, que había sido retirada a consecuencia de la huelga general de enero de 1996, fue aprobada. El tratamiento neoliberal impuesto a Corea fue de choque. El país cayó en una profunda recesión (caída del 7 % del PIB en 1998) (Toussaint, 2004).



Las decenas de miles de millones de dólares prestados a Corea fueron destinados inmediatamente a rembolsar a los bancos. Una parte creciente de los ingresos fiscales sirvió para pagar la deuda externa. La deuda pública de Corea creció de forma espectacular porque el Estado se hizo cargo de la deuda de las empresas privadas. La deuda pública, que representaba el 12 % del PIB antes de la crisis, llegó al 22 % a finales de 1999.

El aumento de la deuda pública sirvió de pretexto para aplicar nuevos recortes en los gastos sociales y para ampliar los programas de privatización y de apertura al capital extranjero. Las medidas impuestas apuntaban también a la imposición de una derrota a los trabajadores coreanos, cuyas organizaciones se habían reforzado en los años precedentes. El salario real del trabajador coreano bajó un 4,9 % a consecuencia de la crisis.

REFLEXIONES

El Estado director de la economía coreana utilizaba los grupos empresariales llamados *chaebols* para alcanzar sus objetivos, sin embargo estos seguían pautas divergentes y de ahí la necesidad de ejercer control sobre los mismos. Ambos colaboraban en mutuo beneficio y en ese sentido eran racionales cooperantes, es decir, si bien es cierto que los *chaebols* crecieron gracias a las decisiones políticas del gobierno coreano, también es cierto que tienen su propia autonomía, pues ellos deciden sus propios objetivos.

Cuando el Estado planteo un objetivo claro: la exportación, nunca escatimó esfuerzos para llegar a sus objetivos, dio créditos baratos, ayudó a las operaciones de riesgo, potenció a los que tenían éxito y eran más grandes, con lo que se creó un círculo virtuoso, solo las que tenían éxito obtenían los créditos y solo las que tenían créditos podían tener éxito en nuevos negocios con alto riesgo. De esta manera podemos ver que no solo la sinergia entre Estado y empresas es la razón para el desarrollo económico de Corea sino de una combinación de varios sujetos y decisiones que acertadamente aplicadas han sido el factor clave para su crecimiento.

Por otro lado, si bien es cierto que las dictaduras van en contra de los principios y valores bajo los cuales debe estar regido una nación en el que la búsqueda del bienestar del ser humano es el que debe prevalecer, hay que preguntarse, cómo es que poderes dictatoriales como los existentes en Corea fueron capaces de conducir al país a un éxito rotundo pisoteando todo tipo de derechos su pueblo?. Asimismo,



un aspecto relevante es la capacidad del Estado en darle continuidad al proceso bajo una misma lógica, a pesar de los cambios de autoridades.

También es de destacar lo estratégico del plan de desarrollo integral, sobre cómo los gobiernos no dejaron de lado ningún sector del país y se dedicaron a implementar las diferentes políticas de desarrollo bajo una lógica preestablecida de secuencias, solo que este progreso económico e industrial tuvo un precio muy alto: represión, muerte, explotación inhumana, malos tratos, etc.

Finalmente podemos reflexionar si para llegar a ser un país desarrollado, tenemos que someternos a gobiernos dictatoriales? Es necesario este tipo de gobiernos para lograr una sinergia entre gobierno y empresa para trabajar juntos por progreso de la nación con el riesgo de experimentar injusticias extremas similares a las sufridas por los coreanos? De igual manera, no está demás en considerar qué aspectos de este plan estructural implementado podrían reproducirse en otros países en desarrollo para que sus economías emerjan y la calidad de vida de su gente progrese.



BIBLIOGRAFIA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

A. LIBROS

Bekerman Marta, Sirlin Pablo, *LA ESTRATEGIA EXPORTADORA DE COREA DEL SUR*. Comercio Exterior, 1996, Vol. 46, núm. 6, junio, México.

Bekerman, Marta, *PROMOCION DE EXPORTACIONES, REFLEXIONES SOBRE LA EXPERIENCIA COREANA*. Comercio Exterior, 1986, vol. 36, núm. 8, agosto, México.

Brañas, Josep Manuel, *EL CRECIMIENTO ECONOMICO DE COREA DEL SUR: 1961-1987. ASPECTOS SOCIOLOGICOS*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UAB, 2002.

Cole, David C. y Princeton, N. Lyman, *KOREAN DEVELOPMENT: THE INTERPLAY OF POLITICS AND ECONOMICS*. Cambridge, Harvard University Press, 1971.

Gómez Chiñas, Carlos. *COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO ECONOMICO, EL CASO DE COREA DEL SUR*, Revista Análisis Económico, 2003, México DF. Universidad Autónoma Metropolitana.

Hart - Landsberg, Martin, *THE RUSH TO DEVELOPMENT: ECONOMIC CHANGE AND POLITICAL STRUGGLE IN SOUTH KOREA*. New York: Monthly Review Press, 1993.

Kim, Byung-kook y Vogel, Ezra, *THE PARK CHUNG HEE ERA, THE TRANSFORMATION OF SOUTH KOREA*, United States of America, 2011

Kim, Ki-wan, *DEVELOPING INDICATORS FOR THE EFFECTIVE UTILIZATION OF HRST: THE CASE OF SOUTH KOREA*, Blue Sky II 2006 Conference, Canada.

Kim, Young-indo, *VOCATIONAL OF HIGHER EDUCATION: THE KOREAN EXPERIENCE*, Education, Employment and Human Resources Development, 1991.



Lee, Jeong-Kyu, *MAIN REFORM ON HIGHER EDUCATION SYSTEMS IN KOREA*, Vol. 2, No. 2, 2000, Division of Educational Policy Research, Korean Educational Development Institute.

Lee, J.-S., *STRATEGY AND ISSUES IN KOREA'S URBAN REVITALISATION*, Proceedings of Korea Planners' Association-OECD Joint Workshop on National Urban Policy of Korea, KRIHS, Seoul, 2010.

Min, Wonjung. *EL ANALISIS DE LA CIBER EDUCACION EN COREA DEL SUR*, Chile, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2006.

Nava Campos, Gabriela, *ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS CAPACIDADES TECNOLÓGICAS DE MÉXICO Y COREA*, Comercio Exterior, Vol. 47, Num.2, México, 1997.

OECD, *NATIONAL POLICIES FOR URBAN DEVELOPMENT IN KOREA*, Urban Policy Reviews: Korea, Capítulo 2, 2012.

PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2011 Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos

Toussaint, Eric, *TEMPESTAD EN ASIA: LOS TIGRES DOMADOS*, La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos, Capítulo 16, 2ª. Edición, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. 2004

Ugson, Gerardo R., Richard M. Steers, Seung-ho Park, *KOREAN ENTERPRISE: THE QUEST FOR GLOBALIZATION*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 1997

B. FUENTES DE INTERNET

E-economic, Contabilidad en línea: <http://www.e-economic.es/programa/glosario>

International Business Wiki, *SOUTH KOREA'S FIVE YEAR PLANS FOR ECONOMIC GROWTH*, http://internationalbusiness.wikia.com/wiki/South_Korea's_Five_Year_Plans_for_Economic_Growth

Población y Estadísticas World Gazetteer: <http://www.world-gazetteer.com/>, 29 de febrero de 2012.



Toussaint, Eric, *COREA DEL SUR: EL MILAGRO DESENMASCARADO*, Red Internacional CADTM, <http://cadtm.org/Corea-del-Sur-el-milagro,1869>, 24 de abril de 2006.

Wikipedia, la Enciclopedia Libre, *COREA DEL SUR*, http://es.wikipedia.org/wiki/Corea_del_Sur, 20 de julio de 2012.

Wikipedia, la Enciclopedia Libre, *ECONOMÍA DE COREA DEL SUR*, http://es.wikipedia.org/wiki/Economia_de_Corea_del_Sur, 17 de julio de 2012.