

GOBERNABILIDAD

EN CENTROAMÉRICA

CARLOS BRIONES

CARLOS G. RAMOS

GOBERNABILIDAD, ECONOMÍA Y
DEMOCRACIA EN EL SALVADOR



3

Carlos Briones

La Gobernabilidad en Centroamérica: economía, gobernabilidad y democracia en El Salvador.

Carlos G. Ramos

Briones, Carlos
Ramos, Carlos Guillermo

La Gobernabilidad en Centroamérica:
economía, gobernabilidad y democracia en El Salva-
dor. FLACSO Programa El Salvador, 1995.

430 páginas.

Copyright. 1995. FLACSO Programa El Salvador.

La publicación de este libro es posible gracias al apoyo financiero de la Fundación Ford.

Diseño de portada: Roberto Huezo.

Cubierta: "Diversidad", cuadro de Roberto Huezo, 1990.

Los criterios expresados en esta obra son de exclusiva responsabilidad de los autores.

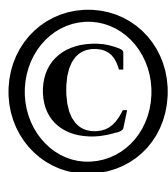
Impreso en Talleres Gráficos UCA.
San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

No puede discutirse —ya es demasiado tarde— que el fin justificaba entonces —¿y ahora no?— cualquier medio. Y yo he de reconocer algo que se desprende de cuánto leo en estos días: nuestro pueblo —y hasta es probable que tenga la razón— no es muy propenso a heroicidades; aspira a vivir en cada instante lo mejor posible, se dirige a quien para tal ñn le sirva, y olvida con facilidad. Quizá la sensatez sea poco más que eso.

Boabdil

El manuscrito carmesí

Antonio Gala



PROGRAMA EL SALVADOR
PROGRAMA EL SALVADOR

CENTRO DE
DOCUMENTACIÓN

PRESENTACIÓN

El término governabilidad ha invadido casi plenamente el espacio de la discusión sobre los aspectos políticos y sociales. Sea en los trabajos de los científicos sociales, en los discursos de los dirigentes políticos y gremiales, o en los documentos de los organismos internacionales, la gobernabilidad aparece como el objetivo de sus propuestas y sus decisiones, o como la condición necesaria del desarrollo. Al pensamiento neoconservador corresponde en buena media la responsabilidad de haber colocado a la gobernabilidad como eje central del análisis político **1**, partiendo de la preocupación inicial sobre la capacidad de los gobiernos de las llamadas democracias establecidas para responder a demandas sociales crecientes. La labor del gobierno —de la autoridad— no se percibe centrada en la transformación social, ni en la solución de conflictos sociales estructurales, sino en la capacidad de gobernar, en la eficiencia y eficacia del aparato del Estado para generar un equilibrio adecuado entre las demandas ciudadanas y la posibilidad de satisfacerlas.

Naciones con viejas tradiciones autoritarias van entrando simultáneamente a la transformación de su régimen político y a un cambio radical en su esquema de política económica. Esto ha ampliado el espacio de análisis de la gobernabilidad **2** a sociedades que se enfrentan a la triple

1. Ver Rojas, Manuel, primer tomo esta colección, cap. I.
2. Sea en uno o varios de sus componentes: eficiencia, transparencia y responsabilidad de la maquinaria gubernamental; condiciones del

tarea de democratizarse, resolver problemas de justicia social y modernizarse, cumpliendo además el requerimiento intrínseco de las políticas en vigencia de reducir el papel del Estado 3. Dos preocupaciones surgen aquí: una, la gobernabilidad vista como condición del desarrollo económico, como generadora de espacios estables para la ejecución de programas orientados a "la globalización"; dos, la posibilidad de construir una democracia gobernable, en la que la inclusión progresiva de la ciudadanía, y de sus organizaciones políticas y sociales, en la toma de decisiones, sea la base de un ejercicio estable y legítimo de la autoridad, con respeto a los derechos y libertades del hombre como ser social. No siempre estas dos preocupaciones son coincidentes 4.

Así, la capacidad de ser gobernables de las proclamadas democracias en construcción —como El Salvador y Guatemala— de las democracias en transformación—como Costa Rica— es decir los requisitos para una gobernabilidad estable con participación ciudadana, es ahora un tema obligado del análisis político social, a ser abordado con responsabilidad académica. Es a partir de esta percepción que las unidades centroamericanas de la facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) decidieron emprender un proyecto de investigación regional "La gobernabilidad democrática v los procesos de reestructuración societal en Centroamérica". cuyo objetivo general es "identificar las percepciones, demandas y acciones de los

Estado de manejar la sociedad en su conjunto; posibilidad de lograr los procesos de participación política y los acuerdos necesarios para que "el gobierno pueda cumplir en forma legítima, estable y eficiente sus funciones básicas" (Ver Tomassini, 1993, cap. I).

3. El cumplimiento de esas tareas esenciales requiere de un Estado capaz de hacerlo eficazmente; sin embargo, ciertas políticas de modernización tienden a reducir aparatos históricamente débiles.
4. En las página 209-210 de este estudio, se mencionan las condiciones de una gobernabilidad no autoritaria.

sectores populares ante la formulación y ejecución de políticas por parte del Estado para afrontar la crisis y la reestructuración productiva, confrontando y evaluando sus efectos sobre la gobernabilidad del marco democrático 5.

En El Salvador, en particular, el tema de la gobernabilidad democrática —o quizá mejor de la construcción de una democracia gobernable— adquiere mucha importancia, dadas las condiciones de la transición que vive la nación, acelerada a partir de los Acuerdos de Paz. El sistema político autoritario se agota al desaparecer las condiciones básicas de su reproducción 6; a continuación la confrontación militar —fruto de la dialéctica insurgencia-contrainsurgencia—, dominan el escenario nacional, en un proceso que ninguna de las partes puede definir a su favor por la vía de las armas. Los cambios en la situación nacional e internacional coadyuvan a transformar los objetivos de los contendientes, y después de trabajosas negociaciones bajo tutela internacional, se firma lo que pretende ser un pacto de construcción democrática; en este se plantea la creación de espacios de participación plural y equitativa, para lo cual es indispensable eliminar los instrumentos del autoritarismo y de la contrainsurgencia.

Gobernar a partir de las reglas con los instrumentos del pasado no parece posible, al menos en el futuro próximo. Se trata de encontrar gobernabilidad en una situación en la que las relaciones sociales básicas están cambiando velozmente, la economía se transforma profundamente el régimen político y el sistema de partidos son

5. Ver texto del proyecto, pág 4.

6. Ver Dada Hirezi, Héctor, El Salvador: elecciones y democracia. Revista Nueva Sociedad, No. 132, julio-agosto de 1994.

7. No se reduce al aperturismo, la privatización, la desregulación, etc., propias de las políticas de ajuste en boga. La dependencia básica del monto de las remesas familiares que tiene actualmente la economía

alterados sustancialmente. No se trata entonces de responder solo a demandas sociales que pueden ser superiores a la capacidad de respuesta del gobierno y de la sociedad en general; estamos en un proceso en el que la pregunta es si las autoridades del Estado tienen la capacidad de gobernar democráticamente a una sociedad en transformación en el período de establecimiento de un nuevo régimen político y una nueva estructura económica, y si la sociedad tiene las condiciones para ser gobernable dentro de ese proceso 8.

Este proyecto de investigación consideramos que hace un aporte significativo para la "evaluación de las condiciones, posibilidades o límites de la gobernabilidad democrática a partir de las percepciones de algunos grupos sociales". Sin pretender abarcar todas las facetas del problema, con la acotación que surge del diseño mismo del proyecto, Briones y Ramos nos han proporcionado un texto que incorpora información y reflexiones que nos señalan tendencias sobre la dinámica de la gobernabilidad en el proceso de transición salvadoreña.

Por ello en calidad de Director del Programa El Salvador de la Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) tengo la satisfacción de presentar este libro, cuyas ideas, evidentemente, son responsabilidad de sus autores.

Quisiera unirme a los agradecimientos que se hacen en la introducción: a la Fundación Ford, a través de la Re-

salvadoreña, además de ser fruto de una traumática movilización social, produce cambios en ciertos casos radicales en la condición como consumidor del ciudadano, así como un comportamiento social y político.

8. Las encuestas muestran un deseo de estabilidad favorable a la gobernabilidad, que al momento de publicar este libro no está siendo respondido adecuadamente por la clase política.

presentación en México, con cuyo respaldo ha sido posible desarrollar este proyecto; a mis colegas los Directores de los Programas Guatemala y Costa Rica de la FLACSO, al coordinador regional del Proyecto, y a todas aquellas personas que de una u otra manera contribuyeron al éxito de este empeño regional.

Un reconocimiento especial a la capacidad y responsabilidad de los investigadores.

San Salvador, mayo de 1995.

HÉCTOR DADA HIREZI
Director
Programa El Salvador de la
FLACSO

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

OBJETIVOS Y PLAN DE TRABAJO DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación es parte de un proyecto regional sobre **La gobernabilidad democrática y los procesos de reestructuración societal en Centroamérica**, que trata de vincular la evaluación de las condiciones, posibilidades o límites de la gobernabilidad democrática a partir de las percepciones de algunos grupos sociales (representativos de los llamados "sectores populares") que, por su posición en la estructura laboral, pudieran haber experimentado de diferentes formas las consecuencias de la reestructuración social derivada de la realización de la REFORMA ECONÓMICA DE AJUSTE ESTRUCTURAL.

En este sentido, el objetivo operacional básico del proyecto regional ha sido el "de identificar las percepciones, demandas y acciones de los sectores populares ante la formulación y ejecución de políticas, por parte del Estado, para afrontar la crisis y la reestructuración productiva, confrontando y evaluando sus efectos sobre la gobernabilidad del marco democrático".

Para alcanzar este objetivo, se ha realizado una encuesta desde la cual se pretende inferir actitudes y valorarlas en el marco de un contexto que da cuenta de las principales transformaciones en las políticas públicas y en la estructura institucional del régimen político.

En este trabajo se trata de presentar, además, algunas de las consecuencias de dichos cambios —ligados también a otros factores que no se derivan necesariamente de la ejecución de las nuevas políticas—, con el objeto de presentar las influencias situacionales de las actitudes estudiadas.

Del análisis de las opiniones manifestadas por los grupos sociales encuestados, esperamos encontrar tendencias sobre la dinámica de gobernabilidad en nuestra sociedad, para poder contribuir posteriormente a indicar posibles vías que permitan ayudar al proceso de reflexión sobre la gobernabilidad en general y a la búsqueda de procesos que cooperen en la configuración de la gobernabilidad democrática.

En este sentido, en el primer capítulo se desarrolla una sistematización de las principales reformas emprendidas por la administración Cristiani (1989-1994) en materia de Ajuste Estructural. El objetivo fundamental es el de establecer el componente institucional del contexto en el cual se irán configurando las percepciones y actitudes de los encuestados; dicho de otra manera, se asume que es posible que los cambios en los programas sectoriales y en la concepción o la forma de hacer política pública puede generar algún tipo de reacción en la población y, por eso, se hace necesario describirlos.

En el segundo capítulo, se trata de establecer la evolución del entorno macroeconómico y social durante la administración Cristiani —sin pretender ahondar en las causas—, asumiendo claramente la idea de que el comportamiento global de la economía es generador de condiciones de gobernabilidad o de ingobernabilidad, en tanto moldea el grado de certidumbre y el signo de las expectativas de la población. En este capítulo se presenta y se comenta el comportamiento de algunas de las variables económicas

que a nuestro juicio tienen una mayor incidencia en la acumulación o desgaste del "capital político" de los gobiernos.

El concepto de Gobernabilidad que se ha adoptado para la realización de este trabajo se fundamenta en la idea de que la Gobernabilidad se sustenta en el acatamiento voluntario y legitimado de las manifestaciones tangibles (acciones y políticas públicas) de la autoridad del Gobierno, por parte de la mayoría de la población y de los grupos sociales relevantes.

Este acatamiento depende en gran medida de la capacidad de gestión gubernamental, de la aptitud y oportunidad del gobierno en atender la demandas básicas de la población, de la compatibilidad de las creencias y valores de la mayoría de la población con el proyecto socio-político de los gobernantes, y de la percepción de los individuos sobre lo que hace y no hace el gobierno y de cómo ello afecta sus vidas. Esto último constituiría el componente subjetivo de la gobernabilidad y moldearía las actitudes y los juicios sobre la "calidad" de la gestión gubernamental y también aquellos vinculados a la aceptación o rechazo del orden social establecido.

De esta manera, en el **capítulo tercero** se inicia el análisis de las actitudes de los grupos seleccionados en relación con la situación económica y con las políticas sociales y sectoriales. En una primera parte, se tratan los temas sobre evaluación de la situación económica, valoración del modelo de intervención estatal y juicios sobre las causas de la pobreza. Posteriormente, se valoran las actitudes de los grupos encuestados en relación con el procesamiento de sus demandas por parte del Estado, la adecuación de las respuestas gubernamentales a las mismas y las actitudes que los encuestados desarrollan a partir de la evaluación del desajuste de las anteriores percepciones.

Indudablemente, la Gobernabilidad de una formación social no se deriva exclusivamente del comportamiento global de la economía ni de las políticas económicas adoptadas; en la determinación de los niveles y de la "calidad" de la gobernabilidad también concurren la capacidad y eficiencia del régimen político para canalizar la expresión, expectativas y demandas ciudadanas. Dicho de otra forma, la capacidad de gobernar o el buen diseño de las políticas públicas no garantizan la legitimidad de la gestión gubernamental y, por tanto, no son suficientes para el logro de la gobernabilidad democrática.

Considerando que El Salvador ha vivido durante toda la década de los ochenta un período de altísima ingobernabilidad (cuya expresión mayor ha sido el conflicto armado interno) y que durante la administración Cristiani las fuerzas contendientes han puesto fin a la guerra en forma negociada, abriendo espacios a una reconstrucción institucional, se ha considerado necesario abordar en el capítulo cuarto, las transformaciones en el régimen político de cara a establecer cómo los Acuerdos de Paz firmados abren nuevas posibilidades en las formas de ejercer el poder político, las modalidades de hacer política, la participación de la sociedad civil y configura un nuevo contexto para desarrollar una gobernabilidad de carácter democrático.

De acuerdo con lo anterior, en el **capítulo cuarto** se analiza la configuración de las nuevas reglas del juego que va gestando lo que se ha dado en llamar genéricamente transición política, haciendo énfasis en las condiciones de partida de la misma, los aspectos fundamentales de la transición y los tropiezos y las crisis encontradas por sus actores, de cara a establecer el marco global que podría influenciar las actitudes políticas de los encuestados.

En el capítulo **quinto**, partiendo de las respuestas obtenidas en la encuesta, se trata de analizar las actitu-

des y motivaciones de participación en asuntos políticos, la confianza en las instituciones del régimen político y la tolerancia política aunada a la confianza interpersonal. Este análisis tiene como hilo conductor la idea de que al desarrollo de la gobernabilidad democrática le es consustancial la aceptación del sistema y de sus diferentes componentes, las funciones y la eficiencia de acción de los mismos, el sentimiento de participación en el juego político y las creencias de que se puede influir a través de los instrumentos institucionales de participación ciudadana.

Finalmente, en el **capítulo sexto** se presentan algunas reflexiones sobre las perspectivas de la gobernabilidad en la posguerra, a partir de las inferencias derivadas del trabajo analítico de las encuestas y de las manifestaciones de ingobernabilidad que ha enfrentado el nuevo Gobierno del Dr. Armando Calderón Sol en el primer trimestre de 1995.

En este capítulo se examinan el deterioro de la relación Gobierno-Grupos empresariales a partir de la pretensión del primero de llevar a cabo un nuevo "plan" económico que fue percibido por los segundos como un cambio de rumbo en materia de política económica.

También se analizan los efectos del desborde de demandas de grupos emergentes a raíz de los Acuerdos de Paz y el problema de la pérdida de imagen del gobierno como consecuencia de las denuncias de corrupción. El examen de estos hechos no busca agotar la interpretación de los mismos; su única pretensión es la de servir de marco para establecer una reflexión sobre las condiciones y perspectivas de la gobernabilidad de la sociedad salvadoreña al momento de concluir el estudio.

RESUMEN DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS.

Del análisis realizado a partir del capítulo tercero, pueden destacarse los siguientes aspectos a propósito de las perspectivas de la gobernabilidad:

- Los mayores niveles de gobernabilidad que se han logrado en la sociedad salvadoreña no parecen verse seriamente amenazados por un desborde de demandas sociales insatisfechas de grupos sociales representativos de lo que podríamos denominar un importante segmento del "sector popular" de la sociedad. Evidentemente, esta inferencia está circunscrita al corto plazo, pero, en general, no hay una fuerte evidencia de desborde de demandas o frustración en los sectores seleccionados como emergentes o en recomposición, en consecuencia del desarrollo de los programas de ajuste estructural.
- Sin que necesariamente se manifieste en la actualidad como un serio peligro para la gobernabilidad, la cooptación de intereses entre los sectores populares analizados es débil, ya que no se observan coincidencias de las demandas sectoriales con las acciones gubernamentales y existe una percepción de que el gobierno no hace nada, o hace muy poco, para resolver los problemas específicos que plantean los grupos socio-laborales. A pesar de que la representación corporativa de estos grupos es muy baja, la percepción de no incorporación de sus demandas-intereses no contribuye a legitimar al gobierno entre los gobernados.
- La asimilación, por parte de la población, de valores vinculados al ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos parece ser ingrediente fundamental para elevar la calidad de la gobernabilidad (transformarla en gobernabilidad democrática); sin embargo, el bajo in-

teres en la participación política y ciudadana, los altos niveles de desconfianza en las instituciones y una tolerancia mediada por grados moderados de confianza interpersonal, dan pauta para pensar que los logros de gobernabilidad se sustentan más en el rechazo a la confrontación y al autoritarismo que caracterizó a la etapa previa de conflicto armado, que en nuevas actitudes favorables a la gobernabilidad democrática.

Finalmente, del análisis de la coyuntura del primer trimestre de 1995 puede asumirse que la consolidación de la gobernabilidad en El Salvador, no se encuentra amenazada a corto plazo por desbordes masivos de demandas sociales, aunque es indiscutible que la población ansia recibir el dividendo de la paz. Tampoco se observa que pueda generarse ingobernabilidad porque se encuentren cerrados los canales de negociación con el gobierno y se genere un alto grado de inestabilidad política coyuntural, en razón del cierre absoluto de espacios a los actores políticos y sociales o por la instauración de un estilo de gestión excesivamente discrecional.

El peligro para la consolidación de la gobernabilidad democrática podría venir: i) de la incapacidad del gobierno y, en general, de los órganos del Estado, para evitar que los enfrentamientos privados de intereses deriven en problemas públicos y en desacato de las disposiciones normales al funcionamiento de una colectividad en sociedad; ii) de que el problema de la delincuencia y de la seguridad personal "legítimen", en el mejor de los casos, las formas básicas de la gobernabilidad autoritaria y, en el peor, una especie de guerra civil anómica marcada exclusivamente por la ilegalidad de las reacciones ciudadanas frente a los problemas anteriormente señalados. Adicionalmente, iii) representa un peligro para la gobernabi-

lidad global del sistema la pérdida de imagen de un gobierno que aparece como incapaz de encontrar soluciones eficientes y aceptables a los problemas básicos, los que se derivan del cumplimiento de sus funciones y de los desafíos del desarrollo del país, y que igualmente aparece como incompetente para sostener sus decisiones gubernamentales.

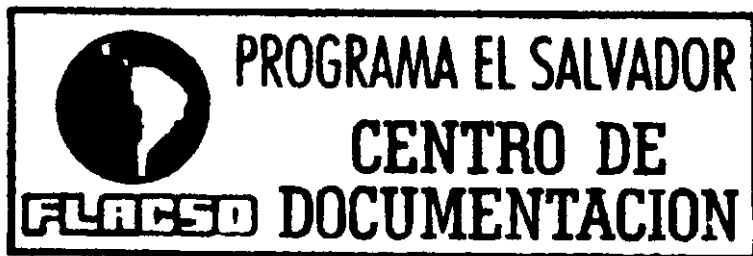
UNA NOTA DE AGRADECIMIENTO.

Este libro no habría sido posible sin el aporte de numerosas personas e instituciones. Los autores desean dejar constancia de su agradecimiento a la Fundación Ford por el financiamiento al proyecto de investigación regional que hace posible la publicación de este trabajo. Igualmente, desean dejar constancia a Norman Collins y Kim Krasevac, de la Fundación Ford, y a los Directores de los programas centroamericanos de FLACSO, Rene Poitevín (Guatemala), Rafael Menjívar (Costa Rica) y Héctor Dada (El Salvador), por haber asumido de manera tan entusiasta el diálogo con los investigadores y por sus valiosas sugerencias. El debate abierto, franco y sin prejuicios que propició el coordinador regional del proyecto, Manuel Rojas, entre todos los investigadores merece un especial reconocimiento, ya que permitió una comunicación muy enriquecedora con Víctor Gálvez Borrel (Guatemala) y Carlos Sojo (Costa Rica). A ellos tres quisiéramos expresarles nuestros agradecimientos por sus críticas y sugerencias.

No obstante el valioso aporte antes señalado, debemos hacer uso del clásico formulismo de asumir exclusivamente la responsabilidad del texto, reiterando que el enriquecimiento ha sido múltiple, pero que los errores corresponden a los autores.

Además, es necesario advertir que todo lo que ha ocurrido a partir de la finalización de la investigación puede

hacer variar las perspectivas que hemos delineado sobre la gobernabilidad de la sociedad salvadoreña. Sin embargo, hemos preferido no tocar lo escrito y asumir las posibles discrepancias que genera una realidad político-social tan cambiante con las conclusiones generales de este texto.



© PROGRAMA EL SALVADOR
CENTRO DE
IGOCEBD DOCUMENTACIÓN

**I. REFORMAS EN LAS POLÍTICAS
LAS PUBLICAS DURANTE
LA ADMINISTRACIÓN
CRISTIANI**

I. REFORMAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DURANTE LA ADMINISTRACIÓN CRISTIANI

Concebimos la GOBERNABILIDAD como una condición societal en la que la relación básica entre Estado, actores políticos (partidos) y sociedad civil permite al Gobierno cumplir legítimamente sus políticas y órdenes ejecutivas, y simultáneamente hacer aceptar —a los diferentes grupos sociales— las reglas del ejercicio de las diversas formas de poder en sociedad.

Una de las FUENTES FUNDAMENTALES de la mayor o menor GOBERNABILIDAD que puede presentar una sociedad determinada, viene dada por la DINÁMICA ECONÓMICO-SOCIAL de mediano y largo plazo que enfrentan los grupos sociales y los principales actores económicos y políticos de dicha formación social.

El comportamiento global de la economía —tanto en sus aspecto de crecimiento como en el de la distribución de los beneficios del mismo— tiene una enorme importancia para "generar" condiciones de cohesión social y de respeto a las élites gobernantes, en tanto afecta los niveles y/o estilos de vida de la población, así como también sus expectativas sobre el futuro.

Evidentemente, un Gobierno sólo tiene un cierto grado de control sobre el comportamiento global de la economía y, por tanto, no está en capacidad de GENERAR o ESTABLECER desde su política económica —y por sí solo— la GOBERNABILIDAD de una sociedad determi-

nada 1. Sin embargo, la ESTRATEGIA de DESARROLLO que adopte, el grado de participación que permita para la mediación de los intereses de los diferentes grupos sociales y la eficacia que muestre en la cooptación de grupos o actores económicos claves, afectará la legitimidad de su autoridad y, por ende, afectará las condiciones de GOBERNABILIDAD de la sociedad.

Sin tener la obligatoriedad de la legislación económica, una estrategia de desarrollo puede constituirse en un marco que redefine la actividad de los agentes económicos, sus condiciones de acumulación y los costos de transacción de las relaciones que dichos agentes efectúan tanto al interior de la economía nacional como también con otros agentes externos. Adicionalmente, una estrategia económica puede ser más o menos efectiva para garantizar —en determinadas condiciones— el control de ciertas variables macroeconómicas claves, que pueden influir sobre la formación de expectativas de la población.

De esta manera, una estrategia económica puede afectar la estabilidad económica y política y, así, estimular o inhibir la gobernabilidad del sistema social.

El Ajuste Estructural constituye una estrategia de desarrollo en tanto se propone ejecutar medidas para maximizar la eficiencia del funcionamiento de las economías, así como también lograr una tasa de crecimiento económico alta y sostenible en el tiempo. Sin embargo, el Ajuste Estructural trasciende los límites de un simple Programa de

1. Indiscutiblemente, existen otras fuentes o condiciones básicas para la gobernabilidad de una formación social: la cultura cívico-política y la capacidad del sistema político de responder, adecuada o satisfactoriamente, a las demandas básicas vinculadas al ejercicio del poder y a la relación del Estado con la sociedad civil, son igualmente fundamentales.

Reestructuración de la Política Económica para convertirse en una estrategia de refundación de las relaciones económicas básicas, que plantea una retirada casi total del ESTADO en la economía y su substitución por el MERCADO como mecanismo fundamental de regulación social.

La profundidad del cambio puede resumirse a partir de los planteamientos del denominado CONSENSO DE WASHINGTON 2, que propone fundamentalmente: a) Liberalización del comercio externo; b) Eliminación de los controles directos sobre precios en el mercado interno; c) Determinación del tipo de cambio por el mercado; d) Disciplina fiscal y reforma tributaria para reducir el gasto público; e) Modernización del sector público y f) Privatización de las empresas públicas.

Estas reformas están basadas en la idea de que las causas del estancamiento económico de las economías de la región son básicamente: el excesivo intervencionismo del Estado en la economía y el populismo económico de las gestiones gubernamentales, que desconocen las restricciones fiscales.

No nos corresponde juzgar sobre lo acertado o no de la definición de las causas anteriormente expuestas; sin embargo, debemos de señalar que los enfoques alternativos han reconocido algunos puntos de coincidencia con las soluciones propuestas:

2. Se entiende por CONSENSO DE WASHINGTON el acuerdo más o menos generalizado entre los economistas de los Organismos Multilaterales Financieros, los Ministerios de Finanzas del G-7, el Tesoro americano, la AID, etc., acerca de la naturaleza de la crisis latinoamericana y las reformas necesarias para enfrentarla y superarla durablemente. (Ver Williamson.J. "Latin American Adjustment. How Much Has Happened?", 1990).

- En primer lugar, se reconoce que las alternativas al ajuste estructural ortodoxo no pueden ni deben obviar los problemas que pueden surgir de un mal manejo del ámbito macroeconómico. Aquí hay que citar textualmente a la CEPAL: "Una de las lecciones aprendidas en la década anterior fue que los desequilibrios de las principales variables macroeconómicas sólo pueden llegar a ciertos límites, y que los precios de mercado deben aproximarse a los precios sociales" 3.
- En segundo lugar, la insistencia de los programas ortodoxos de ajuste estructural en achicar el tamaño y las funciones del Estado ha impuesto la revisión del rol del Estado en la economía, así como también de la relación entre las esferas de lo público y lo privado que se habían conservado acríticamente; como señala Bresser Pereira, "carece de sentido decir que la intervención estatal es, en principio, eficaz o ineficaz, [más bien] deberá disminuirse o aumentarse, según cual sea la situación concreta" 4.

En este capítulo, intentaremos desarrollar una SISTEMATIZACIÓN de las principales reformas emprendidas por la administración del presidente Cristiani (1989-1994) en materia de Ajuste Estructural. Nuestro objetivo es el de establecer un contexto para el trabajo analítico de las condiciones subjetivas que pueden propiciar o bloquear el surgimiento de la gobernabilidad democrática en el marco de los procesos de reestructuración societal en Centroamérica.

3. CEPAL. **Transformación productiva con equidad**, Santiago, publicación de ciertas variables socio-económicas claves; **estas pueden ser resultado del Ajuste o de condiciones externas -a la política gubernamental- favorables.**
4. Bresser Pereira, L.C. "La intervención del Estado en Brasil: un enfoque pragmático". Revista de la CEPAL, # 41, p. 49, 1990. El corchete es nuestro.

En este sentido, no pretendemos juzgar la necesidad del programa de Ajuste ni tampoco evaluar sus logros en relación a las metas que estableció el Gobierno 5, sino únicamente evidenciar un cambio que podría influir sobre la configuración de las creencias y percepciones que, en torno a la gestión gubernamental, poseen los sujetos encuestados.

1.1. EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS

Al momento de iniciar el proceso de reformas estructurales, la administración Cristiani contaba con algunos elementos favorables que permitían un relativo apoyo social al programa de estabilización y ajuste:

- En primer lugar, la reforma agraria, la nacionalización del comercio exterior y la nacionalización de la banca comercial habían generado tres hechos de enorme importancia social: i) las reformas habían debilitado de manera significativa a los grupos tradicionales de poder económico (agroexportadores), alterando las relaciones de liderazgo al interior del sector empresarial; ii) por otra parte, forzaron la transformación de algunos grupos empresariales, tanto en su esfera de actividades económicas como también en aspectos parciales de su visión de mundo; iii) finalmente, habían cohesionado al sector empresarial, enfrentándolo directamente con un gobierno (Duarte) que era visto como excesivamente intervencionista, con lo cual se legitimaban —al interior del grupo empresarial— algunas de las consecuencias

5. La mayor o menor gobernabilidad con que cuenta un Gobierno en su relación con la sociedad civil, pasa indiscutiblemente por la evolución de ciertas variables socio-económicas claves; estas pueden ser resultado del Ajuste o de condiciones externas —a la política gubernamental— favorables.

de la desregulación: eliminación de subsidios, tasas diferenciales de interés, etc.

En segundo lugar, en materia de política económica, la administración Duarte no sólo mantenía un enfrentamiento con el sector empresarial, sino que también había llegado a un enfrentamiento con el organismo que le prestaba más cooperación externa (AID), en la medida en que posponía ajustes económicos claves y había introducido —por necesidad o por voluntad— un excesivo "dirigismo" sobre la economía 6. Como corolario de lo anterior, la AID inicia un proceso de fortalecimiento de la capacidad de propuesta del sector empresarial (apoya la creación de la Fundación para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES), desencadenando, simultáneamente, un proceso de convencimiento de las élites económicas acerca de la necesidad de las medidas de ajuste estructural 7.

En tercer lugar, la administración Duarte había sido caracterizada como antípoda de lo que se ha dado en denominar "Buen Gobierno" 8, al ser presentada (y percibida) su gestión como excesivamente discrecional, además de ser señalada, sistemáticamente, como muy corrupta en el círculo de la alta burocracia. Este elemento hacía que una propuesta que ofreciese reducir el poder discrecional y elevar la transparencia en las transacciones económicas, contase con un mayor respaldo de las clases medias urbanas.

6. Al respecto, puede consultarse a Rosa, Hermán. "AID y las transformaciones globales en El Salvador", CRIES, Nicaragua, 1993.
7. Hay que recordar que el Presidente Cristiani fue miembro de la primera Junta Directiva de FUSADES y que la mayor parte de su equipo económico salió de esta institución.
8. Ver Torres Rivas, E. "La democracia y la metáfora del buen gobierno" en **Revista Paraguaya de Sociología**, No. 84, mayo-agosto, 1992.

- Finalmente, contaba con un flujo de remesas de los salvadoreños en Estados Unidos que, a fines de la década de los ochenta, comenzaba a alcanzar la "masa crítica" necesaria para adquirir un papel similar al del "gasto autónomo" en las políticas keynesianas de reactivación económica ⁹ y que, al llegar directamente a grupos poblacionales de medianos y bajos ingresos, reducía de alguna manera la demanda de "paternalismo estatal".

En este contexto, la administración Cristiani va a desarrollar una política económica de desmantelamiento de la "excesiva intervención del Estado en la esfera productiva", acompañada de la liberalización y apertura comercial de la economía.

A pesar de que los grupos y las gremiales empresariales aceptan y promueven el desmantelamiento del "exceso" de protección arancelaria a través de una agresiva liberación comercial, **posiblemente el verdadero factor cohesionador de los empresarios detrás del gobierno de Cristiani y de su programa de apertura de la economía era la recuperación de áreas de acumulación que habían sido "usurpadas" por el Estado interventor.**

9. Es importante señalar que este "gasto autónomo" presenta la ventaja de estar respaldado en divisas, de manera que aunque la "reactivación" se pague con un mayor desequilibrio externo, el crecimiento no queda restringido. Como ejemplo se puede resaltar —en base a estadísticas del BCR—, que la relación remesas/cuenta comercial pasa de 48.7% en 1988 a 63.3% en 1991; que la relación remesas/exportaciones pasa de 31.9% en 1988 a 88.1% en 1991 y, lo que es más significativo, que la relación remesas/PIB pasa de 3.55 en 1988 a 6.8% en 1991.

1.2. LAS REFORMAS

A continuación se presentarán, de manera muy sintética, las principales medidas desarrolladas en el marco del acuerdo de ajuste estructural:

1.2.1. Los cambios en el **régimen comercial**.

Partiendo de la idea de que la estrategia de sustitución de importaciones —y las medidas de política económica asociadas a ella— estaba agotada y que la nacionalización de la exportación de los tradicionales productos de agro-exportación solamente había generado monopolios ineficientes, se inició a partir de 1989 una importante y radical reforma del régimen comercial, la cual buscó fundamentalmente: la derogación de los **monopolios estatales de exportación**, la reducción y simplificación del sistema arancelario y la eliminación de las barreras no arancelarias.

Las principales medidas ejecutadas se resumen así:

- Con respecto a las exportaciones se eliminaron los monopolios de comercialización del INCAFE, el INAZUCAR, y la COPAL. También se derogaron los impuestos a la exportación de café, azúcar y camarón, sustituyéndolos por impuestos sobre la renta. Durante la administración Cristiani se promulgaron la Ley de Reactivación de Exportaciones, la Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales (que permite la construcción de zonas francas privadas) y se crea la Comisión de Fomento a las Exportaciones (FOMEX).
- Se redujeron las categorías tarifarias de 20 a 7 y se disminuyó la dispersión arancelaria de un rango de 0 a 270% en 1989 a un rango que oscila actualmente entre 5% (piso) y 20% (techo). Esta disminución de los aranceles se efectuó gradualmente —a partir de una

disminución relativamente drástica en septiembre de 1989 que llevó el piso a 5% y el techo a 50%—, mediante disminuciones cada vez menos drásticas y más distanciadas en el tiempo.

Adicionalmente, se eliminó el impuesto selectivo al consumo, introducido por la anterior administración con la pretensión de racionalizar el uso de las escasas divisas y contener las importaciones de lujo, y también se eliminaron los depósitos previos para la importación. Con el objeto de seguir los postulados de ejecutar una política económica neutra, casi se eliminó la totalidad de franquicias o exenciones fiscales con que contaban algunos sectores o actividades productivas que anteriormente habían sido objeto de estímulo estatal.

- Finalmente, en materia de política comercial global, se finalizó el proceso de adhesión al GATT y se suscribieron acuerdos-marcos para la negociación de esquemas de libre comercio con México, Colombia y Venezuela. Independientemente de las ventajas de los acuerdos, no puede negarse que estos se constituyen en lo que en el "argot" técnico se denomina "candados", en la medida que garantizan la casi total imposibilidad de ejecución a las políticas comerciales basadas fundamentalmente en el proteccionismo de la "empresa nacional".

De las medidas anteriormente señaladas, la que hubiera podido tener mayor efecto sobre los niveles de empleo y, por tanto, sobre la gobernabilidad-estabilidad social, fue la referida a la desgravación arancelaria. Sin embargo, ni se produjeron las temidas quiebras masivas ni al parecer los industriales consideraron grave (desprotección) el proceso de liberalización comercial desarrollado por la administración Cristiani, pues como se indicaba en una noticia aparecida en El Diario de Hoy —semana del 20 al 25 de junio de

1994—, de 2500 agremiados en la Asociación Salvadoreña de Industriales, solamente se presentaron 35 a una reunión informativa sobre el estado de las negociaciones con México. Por otra parte, para los microempresarios que nunca gozaron verdaderamente de todo el abanico de protección fiscal, la desgravación no ha sido percibida como un empeoramiento sustancial en sus condiciones de mercado.

1.2.2 Las reformas fiscales

En el área fiscal, las medidas más importantes ejecutadas por la administración Cristiani fueron:

— La reducción de tramos y tasas marginales para el impuesto sobre la renta. Para las personas naturales se reducen los tramos de 24 a 3, la tasa marginal máxima de 60% a 30% —estipulándose que la tasa efectiva máxima no podrá ser superior al 25% de la renta imponible en ningún caso—, con lo que se eliminó la progresividad del impuesto para rentas imponibles superiores a los 600,000 colones U. El argumento para estas reducciones parte de la idea de que existe una relación entre los ingresos fiscales y la tasa de impuestos —la popular curva de Laffer—, que hace que cuando las tasas alcanzan niveles "confisatorios", los agentes económicos abandonen las activi-

10. Lo anterior no implica que los directivos de las gremiales empresariales no hayan tomado conciencia del desafío de la globalización/liberalización de mercados. Lo que se quiere resaltar es que, a pesar de que no ha habido un programa de reconversión más agresivo e integral, los empresarios no confrontaron activamente con el Gobierno de Cristiani.
11. Con la Ley de 1991, la tasa efectiva para ingresos de 600,000 y más colones pasa de 50.3% (Ley de 1963, vigente antes de la administración Cristiani) a 25.0%. Ver Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales-UCA. "El impuesto sobre la renta en El Salvador", Doc.92-3, marzo, 1993.

dades o bien se vean incitados a la evasión. El corolario de este argumento es que menores tasas pueden ayudar a lograr mayores recaudaciones.

- Sustitución del impuesto al timbre (5.0%) por un impuesto al valor agregado de 10.0% (IVA) y eliminación de la mayoría de las exenciones de este impuesto al consumo, con el objeto de reducir las distorsiones en los precios relativos y mejorar la recaudación.
- Modernización y mejora de la administración tributaria, en particular el diseño y ejecución de un sistema destinado a captar la información correspondiente al IVA, y creación y puesta en marcha de la unidad de seguimiento de los mayores contribuyentes.

No obstante las anteriores reformas, el coeficiente tributario (impuestos recaudados/PIB) solamente se incrementó de 7.6% en 1989 a 9.5% en 1993; además, al final del período presidencial, altos funcionarios encargados de la gestión económica reconocían públicamente que la evasión del IVA alcanzaba aproximadamente un 57% del ingreso esperado, dado el volumen de la actividad económica.

En esta área, el gobierno de Cristiani se limita a sustituir impuestos y traslada a sus sucesores el principal problema: cerrar las oportunidades de evasión fiscal a través de un control más estricto y de una mejor administración tributaria.

El bajo crecimiento de los ingresos corrientes del sector público no financiero (superávits de empresas públicas e impuestos y otros ingresos del gobierno central), que pasan de 10.3% del PIB en 1989 a 12.6% en 1993, y la no contención del gasto corriente, que pasa de 11.8% en 1989 a 12.25 del PIB en 1993, contribuyeron a mantener elevada la relación déficit fiscal/PIB (excluyendo donacio-

nes) durante el período; en promedio, esta relación alcanzó un -4.5% entre 1989 y 1993.

La evolución de las cifras anteriores sugiere que la administración Cristiani abandonó, tempranamente, el objetivo de reequilibrar las finanzas públicas a través de drásticos recortes en el gasto público y pasó a intentarlo por medio de la mejora de la capacidad de recaudación.

Al final del período, es claro que el desequilibrio fiscal continuó siendo un peligro para la estabilidad macroeconómica (el déficit del gobierno central fue de 3.9% PIB promedio 1990-93 contra 3.7% PIB promedio 1985-89), pero también resulta claro que el hecho de que los gastos corrientes hayan crecido durante el período, suprimió uno de los elementos más típicos y más conflictivos de los programas que combinan el ajuste estabilizador con el ajuste estructural: la eliminación o reducción discrecional de programas presupuestarios completos, ya que entre 1990 y 1992 los gastos corrientes del sector público no financiero pasan de representar 11.4% del PIB a 12.2% PIB.

1.2.3 Modernización del Estado y privatización.

La modernización del sector público y la redefinición de las áreas de intervención del Estado fue bastante limitada en la administración Cristiani.

En materia de REORDENAMIENTO INSTITUCIONAL de la administración pública, las principales medidas impulsadas son:

- Se eliminó el Ministerio de Comercio Exterior, concentrando sus responsabilidades en el Ministerio de Economía.
- Se liquidaron el Instituto de Vivienda Urbana (IVU) y el Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA).

- Se privatizó o se le otorgó autonomía administrativa o financiera a la Escuela Nacional de Agricultura (ENA), el Instituto Salvadoreño de Investigación del Café (ISIC) y el Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA, que proporciona educación técnica superior).
- Se creó el Fondo de Inversión Social (FIS), la Secretaría Nacional de la Familia (SNF), el Instituto Salvadoreño de Protección al Menor y la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN).
- Se identificaron las necesidades de eliminar la duplicidad de funciones entre algunas dependencias públicas, de disminuir personal en algunas áreas de la administración pública, de descentralizar la administración y la conveniencia de privatizar algunos servicios estatales. Sin embargo, es preciso señalar que la modernización y la realización de profundas reformas al sector público continúa siendo una tarea pendiente al concluir la administración Cristiani.

En materia de PRIVATIZACIÓN, las principales acciones ejecutadas durante el período fueron:

- Privatización de Bancos y Asociaciones de Ahorro y Préstamo.
- Privatización del Hotel Presidente y de la Zona Franca de San Bartolo.
- Reforma del inciso 4 del art. 110 de la Constitución Política, que hacía responsabilidad exclusiva del Estado el prestar los servicios de correos y telecomunicaciones.

En definitiva, a partir de lo poco que se avanzó en materia de reordenamiento y modernización del aparato

estatal, puede decirse que la administración Cristiani se concentró en la privatización del sistema financiero y, al eludir la reforma del Estado, no tuvo que enfrentar los costos sociales asociados a este proceso: inestabilidad social y política derivada de los radicales ajustes de la planilla laboral del sector público o del sector estatal privatizado.

1.3 AJUSTE Y POLÍTICA SOCIAL

Como hemos señalado anteriormente, la no reducción del gasto público, la no ejecución de la modernización del Estado, la existencia de un considerable flujo de transferencias privadas externas (remesas familiares, US\$ 864.1 millones en 1993, BCR) y un relativamente aceptable crecimiento del PIB (4.5% promedio anual entre 1990 y 1994) disminuyeron sensiblemente los costos sociales del ajuste estructural iniciado por la administración Cristiani, librándolo de la necesidad de ejecutar una política de compensación social para los "perdedores" del ajuste, fundada en un acrecentado gasto público para indemnizaciones y/o subsidios por desempleo.

Esta situación favorable permitió, a los principales organismos de cooperación y al gobierno, redefinir rápidamente la política del "gasto social" de compensación a sectores directamente afectados por el ajuste, en una política de "gasto social", destinada a compensar los déficits en el consumo presente de los hogares pobres, o bien, a satisfacer alguna de sus múltiples carencias en servicios públicos básicos.

La redefinición fue concebida por medio del fortalecimiento de los programas de cooperación al área social existentes, la focalización de algunos programas hacia los grupos más vulnerables de las áreas urbanas y la creación en 1990 del Fondo de Inversión Social (FIS).

Los lineamientos básicos de la redefinición de la ^εPOLÍTICA SOCIAL de la administración Cristiani conjuga los siguientes elementos:

- Focalización de recursos y acciones hacia los grupos más pobres o hacia las áreas más deprimidas (hogares rurales).
- Privatización parcial de algunos servicios básicos a través de la participación comunitaria y el establecimiento de un rol subsidiario para el Estado.
- Asistencia preventiva en materia de salud y nutrición.
- Facilitamiento para la adquisición de derechos de propiedad para los más pobres urbanos (subsidios para la adquisición de lotes o para la construcción de viviendas y legalización de la vivienda de los residentes en zonas marginales).

De esta manera, para el grupo gobernante —con una visión más conservadora y neoliberal—, el cambio expresaba una revalorización de lo privado, del rol empresarial y de la participación ciudadana, así como también el convencimiento de la incapacidad del aparato gubernamental para administrar eficiente y transparentemente la complejidad de las relaciones económicas y sociales.

Ahora bien, como se podrá apreciar en la sistematización de las políticas sociales y sectoriales, en gran medida la focalización se ha convertido en sinónimo de selectividad en el gasto social de compensación y la participación ciudadana en sinónimo de privatización parcial del gasto social.

Estos criterios no son necesariamente incorrectos; sin embargo, presentan el problema de que trasladan el planteamiento hacia los síntomas de la pobreza (elevación

temporal o compensación del consumo de los pobres), disminuyendo el interés por la determinación de los factores que pueden incrementar la capacidad de generación de ingresos de los pobres, a través del diseño coordinado de políticas de "inversión social".

1.3.1 Política de Educación

Los dos programas principales diseñados y ejecutados en el marco de la política educativa han sido: el de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) y el de Solidificación de los Alcances de la Educación Básica (SABE).

Estos programas constituyen la columna vertebral para los objetivos planteados de aumentar la cobertura del sistema escolar y mejorar la calidad de la enseñanza.

- El programa EDUCO es un programa centrado fundamentalmente en el área rural; se inicia en 1991 con recursos del Banco Mundial y se focaliza en los 78 municipios considerados más pobres. Tiene como finalidad aumentar la cobertura de la educación parvularia y básica en las zonas rurales y funciona bajo una modalidad por la que el Ministerio de Educación transfiere fondos a Asociaciones Comunales de Educación (ACEs), que se encargan de contratar a los maestros, supervisarlos y comprar materiales para la enseñanza. Para 1993, se habían formado 800 asociaciones, trabajaban bajo contrato de las comunidades 1390 maestros y se atendían 75,800 niños.

La forma en que ha sido diseñado el programa EDUCO ha contribuido de manera significativa a atacar uno de los principales problemas detectados en la formación de recursos humanos en el área rural: el ingreso tardío al sistema escolar, que, a juicio de especialistas, es un

factor que limita el desarrollo educativo de los niños y, además, desestimula el futuro interés en la educación formal. En este plano, el hecho de que EDUCO cubra el 47.2% de los niños rurales que asistieron a educación parvularia y, además, sea responsable del 70% del incremento de la matrícula rural en este nivel durante el período 1992 y 1993 se constituyen en indicadores del éxito del programa y de la potencialidad del mismo para contribuir a normalizar la asistencia escolar y adecuar las edades de los alumnos por grado.

Por otra parte, EDUCO contribuye a crear un CLIMA EDUCACIONAL FAVORABLE entre las familias al mejorar el de la comunidad. El hecho de que el programa esté fundado en las "Asociaciones Comunales para la Educación" y contemple también la "Escuela de Padres" como mecanismo de capacitación de los padres y catalizador de la participación comunal, constituye un poderoso elemento para elevar el interés por la educación entre las familias de la comunidad.

Adicionalmente, EDUCO ataca otro de los problemas que desestimulan el clima educacional de las familias rurales: la desvinculación de los maestros con las comunidades rurales.

La relación laboral que establecen las "ACEs" con los docentes tiende a privilegiar la contratación de maestros que viven en la comunidad, muy cerca de ella, o que por voluntad propia deciden ir a trabajar allí. Esto hace que se refuerce el vínculo maestro-comunidad y, por ende, se pueda, como mínimo, aumentar el tiempo de asistencia del docente al aula y, posiblemente, por la relación personal que se va estableciendo entre maestros y padres de familia, se puedan modificar las actitudes o preferencias de estos últimos en materia educativa.

El problema central de EDUCO es que es un programa financiado principalmente con recursos externos y su ampliación demanda cerca de 600 millones de colones de cooperación extranjera para el próximo quinquenio.

- El programa SABE ha sido apoyado por AID y tiene como objetivos la validación y revisión del currículum de parvularia y de los primeros dos ciclos de educación básica, así como la capacitación de los docentes que atienden estos niveles a partir de las nuevas metodologías. De acuerdo con cifras oficiales, se han capacitado, desde 1990, 8,400 docentes de parvularia y primer grado y 8,900 docentes de segundo y tercer grado 12.

1.3.2 Política de salud

El presupuesto desarrollado por el Ministerio de Salud pasó de 0.9% del PIB en 1989 a aproximadamente 1.2% en 1992.

Los elementos más fuertes de la política fueron: los programas nutricionales, los programas de mejoramiento de infraestructura y equipo y la ampliación de la cobertura del servicio de agua potable en el área rural, que pasa de una cobertura de 11.0% en 1989 a 16.0% en 1992 **13**.

12. La evaluación del impacto de la capacitación en el desempeño de los maestros todavía no ha sido realizada; sin embargo, el esfuerzo realizado muestra la importancia asignada al problema de capacitación de los docente como medio para mejorar la calidad de la educación básica.
13. Es necesario señalar que los programas de saneamiento y de agua potable son atendidos por varias instituciones y el nivel de coordinación entre ellas es bastante bajo, por lo que no se puede sistematizar toda la información de los proyectos ejecutados. Sin embargo, se puede indicar, de acuerdo a información de ANDA, que los porcentajes de población atendida con servicio de agua

En materia de prevención nutricional, se atendieron a niños de 6 a 36 meses en 133 municipios de alto riesgo (cubriéndose aproximadamente un 2.2% de la población en esa edad); se trabajó con cerca de 36 ONGs en el programa de salud materno-infantil, proporcionándose anualmente alrededor de 12,000 paquetes alimentarios mensuales (cobertura de 3.6% población objetivo), que benefician alrededor de 60,000 personas por año, en especial niños y madres del área rural.

Además, se fortalecieron 28 centros rurales de nutrición y se rehabilitaron 15 unidades de salud en zonas ex-conflictivas.

No obstante los anteriores logros, la cobertura en materia de nutrición y salud primaria continúa siendo baja y el esfuerzo de descentralización-privatización de los servicios en esta área fue bastante limitado: solamente se pudieron organizar 5 Sistemas Locales de Salud (SILOS), fundados con la participación comunitaria, la de ONGs especializadas en servicios primarios de salud y de oficinas descentralizadas del Ministerio de Salud. Adicionalmente, los dos mayores desafíos en esta área son la modernización institucional y el absorber, con recursos domésticos, la ampliación de los programas nutricionales.

1.3.3 Fondo de Inversión Social

El FIS es creado en 1990 como un instrumento temporal y complementario a la prestación de servicios socia-

entre 1989 y 1992 variaron en el área urbana de 73.2% a 78.0% y en el área rural de 11.0% a 16.1%. Para servicios de saneamiento, los porcentajes atendidos en el área urbana fueron de 86.6% en 1989 y de 83.5 en 1992; para el área rural se aumentó de 38.0% a 52.0%.

les en forma tradicional y para canalizar, en forma ágil, recursos hacia sectores o comunidades más pobres, mientras se realizaban las reformas estructurales de los ministerios del área social.

El FIS se constituía, de esta forma, en una especie de Ministerio de Finanzas para el área social, con la ventaja de ser mucho más ágil en la medida de que tiene un sistema de auditoría ex-post.

El mecanismo básico de funcionamiento del FIS es operar bajo la demanda de clientes institucionales (Ministerios y dependencias estatales) o de comunidades beneficiarias directas de los proyectos solicitados. De esta manera, el FIS contaba para fines de 1993 con una cartera acumulada de 6090 proyectos, de los cuales se habían aprobado 3912 (por un monto de \$590.3 millones) y se encontraban terminados o en su fase final de ejecución 3008 proyectos.

Por tipo de proyectos, el 42% han sido para infraestructura y equipamiento de centros educativos; el 36%, para construcción, rehabilitación o equipamiento de centros de salud, dotación de agua potable, saneamiento y programas de apoyo a la nutrición; el resto de proyectos han sido para construcción de cocinas "lorena" y para reforestación. Los proyectos de educación y salud recibieron el 76% de los fondos desembolsados.

En relación a la ubicación geográfica de los proyectos, el 73% se han dirigido hacia el área rural y a comunidades pobres. El 78.9% de los proyectos aprobados fueron solicitados por grupos comunitarios y ONGs y recibieron el 72.2% de los fondos.

Al igual que en otros programas exitosos, el problema del FIS es su enorme dependencia de los recursos externos

y la insuficiencia de recursos domésticos para cubrir los gastos recurrentes de las obras que ejecuta. Adicionalmente, puede señalarse que como esta institución ejecuta un "presupuesto reactivo" —en la medida en que su acción es la de responder a las demandas comunitarias—, el gasto realizado tiene un menor impacto —en términos de desarrollo regional— del que podría lograrse si el diseño de los proyectos de inversión social contase con un mayor nivel de coordinación intra-institucional a nivel gubernamental e inter-institucional, a nivel de gobierno con instituciones de la sociedad civil.

1.3.4 Política de acceso a la tierra

Esta política fue guiada por el objetivo de "consolidar el proceso de reforma agraria con la garantía de la libre tenencia de la tierra por parte de los campesinos".

A través de la promulgación del decreto 747, la administración Cristiani otorgó libertad a los beneficiarios de la FASE 1 de la reforma agraria para escoger el sistema de propiedad que estimasen más conveniente. Las alternativas eran: títulos de propiedad individual, sistema tradicional de cooperativas, sistema asociativo de participación real y sistema mixto.

Por otra parte, para facilitar las compras de tierras para los campesinos se creó en 1991 el Banco de Tierras que concedería créditos a campesinos para compra de tierra hasta un límite de 7 hectáreas y a pequeños agricultores hasta 35 hectáreas.

Esta institución no contó con suficientes recursos para promover un sustancial incremento de las transacciones de compra y venta, hasta que con la ayuda de fondos de la AID y de la CEE se le asignó la responsabilidad de ejecutar el

Programa de Transferencias de Tierras en el marco de los Acuerdos de Paz.

1.3.5 Políticas de apoyo a la **microempresa**

La administración Cristiani parte del diagnóstico de que el aparato institucional de apoyo a la microempresa se caracterizaba por la dispersión y duplicación de las actividades de fomento y que el sistema bancario comercial intervenía muy poco en el financiamiento de los pequeños productores.

Con base en este diagnóstico, se creó, en el Banco Central, una línea de crédito y un fondo de garantía para la microempresa, con el propósito de respaldar los créditos a otorgar por la banca comercial reprivatizada. Adicionalmente, se creó una COMISIÓN NACIONAL, presidida por la Vice-presidencia de la República, con el objeto de coordinar las actividades de apoyo al sector microempresarial.

El enfoque de los programas de apoyo financiero con respaldo del Banco Central es tradicional y tiende a excluir sistemáticamente a la mayoría de las unidades del sector informal, ya que los mecanismos de calificación de solicitudes y garantías —y los conceptos utilizados para definir a la microempresa y a la pequeña empresa— permiten a las instituciones financieras intermedias "descremar" a los sujetos de crédito, escogiendo solamente aquellos "bancariamente" rentables y eliminando las típicas unidades de subsistencia.

Al definir a la microempresa como unidades cuyos activos no exceden los \$100,000 y al delegar la calificación de solicitudes en los intermediarios, se permite que los bancos seleccionen activamente —bajo los criterios tradicionales— a los usuarios del programa.

Otro elemento que actúa en contra de extender la cobertura del programa a la mayoría de los informales es el diseño que uniformiza dos sujetos de crédito diferentes —pequeña empresa y microempresa— y permite a los intermediarios financieros movilizar recursos y cumplir metas de asignación de recursos, segmentando selectivamente a los usuarios 14.

Los principales logros de estos programas —iniciados en diciembre de 1990— pueden apreciarse en el cuadro siguiente que resume la movilización de recursos para la pequeña y la microempresa en 1991 y 1992.

CUADRO No. 1

INSTITUCIONES	1991 (COLONES)		1992 (COLONES)	
	CRÉDITOS	GARANTÍAS	CRÉDITOS	GARANTÍAS
Bancos Comerciales	305.5	13.9	609.1	34.8
Inst. Oficiales	225.2	7.4	271.1	18.7
. BFA	43.4	—	40.6	-
. FIGAPE	24.9	—	32.5	-
. FEDECRÉDITO	156.9	—	198.0	-

Las cifras están en millones.

Fuente: BCR; LPG, 22 de febrero, 1993 y LPG, 17 de julio, 1992.

14. De esta manera, los Bancos comerciales pueden acceder de manera privilegiada al Fondo Multisectorial de Inversiones (FMI) y especializarse en atender a los pequeños y a los microempresarios que menor riesgo presentan para sus criterios tradicionales de asignación de recursos, dejando de lado el apoyo a la mayoría del sector informal.

Los resultados nos sugieren que el financiamiento ha sido satisfactorio, sobre todo por el significativo aumento en la movilización de recursos desde los bancos comerciales. Sin embargo, es necesario relativizar estos resultados —sobre todo, en relación al sector informal— señalando:

- La existencia de una considerable concentración de los créditos aprobados por la banca comercial, ya que el Banco Cuscatlán y el Banco Agrícola Comercial movilizaron el 66.4% y el 76.2% de los préstamos en 1991 y 1992. Lo anterior sugiere que el sistema en su conjunto responde muy lentamente a este segmento del mercado, aun con el apoyo del BCR.
- De acuerdo con diferentes informes del Departamento de Crédito Privado del BCR, el promedio de los créditos otorgados por los bancos comerciales osciló, entre mayo y agosto de 1992, entre 065 y #70 mil, por lo que podía suponerse un alto grado de concentración de la cartera en la pequeña empresa.
- La idea anterior puede ser respaldada con la información desglosada correspondiente a los meses de enero-abril de 1992. De 2698 créditos aprobados por la banca comercial, el 61.8% correspondía a la pequeña empresa —entre #100,000 y #750,000 de activos— y del monto total de recursos asignados (#173.2 millones) solamente el 13.1% fue asignado a la microempresa.

Por otra parte, el préstamo promedio de la banca comercial era de #90.2 mil para la pequeña empresa y de #21.8 mil para la microempresa, lo que evidenciaba una alta selectividad de los sujetos de crédito y la exclusión de la "base" de la estructura empresarial del sector informal.

— Otro dato que es necesario relativizar -para evaluar la magnitud verdadera del esfuerzo realizado- es el correspondiente al crédito otorgado por las instituciones oficiales. Si se excluye el Programa de Crédito Popular de Fedecrédito 15, se tiene que —para agosto de 1992— el total de créditos aprobados se disminuiría en 95.3% (de 62701 a 5934) y los montos otorgados en 63.3% (de #169.8 a #62.3 millones).

Sin embargo, es preciso señalar que estas instituciones muestran más apertura hacia la microempresa, ya que de 1444 créditos aprobados para el período enero-abril de 1992 el 95.6% eran para microempresarios con una media de 13.0 miles.

Como señalamos anteriormente, otro elemento nuevo en la política gubernamental hacia la pequeña y la microempresa fue la creación de una Comisión Nacional para coordinar las actividades de apoyo a la microempresa.

Esta comisión es creada por el decreto ejecutivo No. 39 en mayo de 1991, integrándola el Vice-presidente de la República, los ministros de Planificación y Economía, los presidentes del Banco Central y de FIGAPE, dos representantes de ANEP y dos representantes de las gremiales de la micro y pequeña empresa.

La comisión tiene bajo su cargo una comisión técnica y otra ejecutiva, las que se encargan, respectivamente, de la coordinación de las políticas propuestas por la Comisión Nacional y de asegurar su ejecución, a través de la planeación, organización y control de las áreas de trabajo de las dife-

15. Es necesario no tomar en cuenta este programa porque existe desde la fundación de Fedecrédito, es autofinanciado y, además, los créditos tienen una duración de dos meses, por lo que el monto real de recursos comprometidos debería ser dividido entre seis.

rentes instituciones involucradas en las actividades de apoyo y fortalecimiento a la microempresa.

Este modelo institucional —posiblemente por su misma forma de Comisión de alto nivel— no ha sido muy operativo en el cumplimiento de sus dos grandes funciones: diseño y coordinación de políticas específicas para los pequeños productores de bienes y servicios.

La comisión ejecutiva del programa es juramentada hasta el 6 de octubre de 1992, es decir, año y medio después de la creación de la Comisión Nacional, y la creación de un Comisión Consultiva -integrada por representantes de las gremiales microempresariales, es retrasada hasta noviembre de 1992.

1.4 LAS REFORMAS: UN BALANCE PARCIAL.

Es indiscutible que el comportamiento global de una economía no resulta exclusivamente de la acción gubernamental expresada en políticas económicas, sino de la interacción de estas últimas con las macrotendencias de los entornos económicos nacionales e internacionales.

En este sentido, resultaría muy difícil aislar, en los cambios experimentados por algunas variables económicas o sociodemográficas, que serán presentados en el próximo capítulo, el componente derivado de la aplicación de las reformas, de aquel derivado de factores externos, favorables o desfavorables, al cambio de Política Económica y que podrían ser considerados como el '**factor suerte**' de los Gobiernos.

Así, por ejemplo, ¿de qué forma es posible determinar en cuánto el agregado tasa de mortalidad infantil disminuye como efecto de la aplicación de programas nutricionales durante las administraciones Duarte y Cristiani,

o como consecuencia de la mayor capacidad de gasto en servicios de salud que ahora poseen algunas familias a partir del fenómeno migratorio hacia Estados Unidos?

No obstante lo anterior, no puede negarse el papel jugado por las políticas económicas desarrolladas en la estabilización financiero-cambiaría y control de la inflación, así como también en la creación de un clima favorable a la aceleración del crecimiento en la economía de posguerra.

En primer lugar, la adopción de una política cambiaría, que permite flotar y depreciar la moneda nacional (el colón) a comienzos del período de Cristiani, y el establecimiento de las casas de cambio contribuyeron a que la gran mayoría de remesas enviadas al país entraran al sistema financiero, facilitando la disponibilidad de divisas para las transacciones con el exterior, disminuyendo el atesoramiento improductivo y permitiendo al Banco Central un continuo acumulamiento de reservas.

En segundo lugar, la influencia de la política económica adoptada sobre la recuperación económica resulta del hecho de que con la ejecución del Programa de Ajuste Estructural se logra una mayor armonía de la política económica nacional con los grandes lineamientos de los organismos financieros internacionales, facilitándose la cooperación técnica y financiera de los mismos para la reactivación. Adicionalmente, al sustentarse el ajuste en el predominio del mercado y del rol empresarial sobre el intervencionismo estatal, se fortalece la confianza del sector empresarial, que desarrolla expectativas positivas para el mediano plazo.

Como un claro ejemplo de lo anterior pueden citarse los resultados de una encuesta (210 empresas), ejecutada por FUSADES para el Banco Mundial a finales de 1993.

En ella se les consultaba a los empresarios sobre cuáles eran los principales obstáculos para la operación o ampliación de sus empresas, solicitándoseles, además, que calificaran los factores de 1 a 5 (de ningún obstáculo a obstáculo grave). En ninguno de los casos las políticas gubernamentales fueron consideradas como problemas a superar o corregir (ni la política fiscal ni la política monetaria, que fueron mencionadas, superaron el 3.0% de las respuestas; el nivel de tipo de cambio del colón fue calificada como un obstáculo de leve a moderado y los niveles de las tasas impositivas como problema leve; más bien por ser un período pre-electoral, preocupaba a los empresarios (aunque no de manera muy grave) la inestabilidad política y la incertidumbre de la futura política económica.

Otra encuesta desarrollada en el último trimestre de 1993 para el GAES-MIPLAN (Rivera Campos, 1994) sobre cómo la política económica afectaba los planes de inversión de los empresarios, indicaba que las opiniones negativas sobre el impacto de las mismas eran inferiores a las opiniones de impacto favorable o de impacto indiferente; solamente un 25.0% consideró claramente desfavorable a la política cambiaría; de igual forma, únicamente un 21.4% señaló que la política arancelaria desarrollada les afectaba negativamente y la mayoría (50.0%) se quejó del nivel de las tasas de interés del sistema financiero, que, al ser desreguladas, estarían más influidas por factores vinculados a la estructura empresarial del sector financiero.

Adicionalmente, durante la administración Cristiani el Gobierno y el FMLN ponen fin a una guerra civil de más de 10 años, a través de unos Acuerdos de Paz que cuentan con todo el respaldo internacional, facilitándose la cooperación extranjera en ayudas a las regiones afectadas por el conflicto (regiones tradicionalmente pobres) y posibilitando, además, el fortalecimiento de algunas instituciones creadas para trabajar con comunidades pobres.

En cuanto a la **POLÍTICA SOCIAL** de la administración Cristiani, no se puede ignorar que se avanza en el objetivo de irse **FOCALIZANDO** y que la misma, al redefinir algunos de los enfoques de prestación de los servicios, presenta potencial para transformarse en una **POLÍTICA DE INVERSIÓN SOCIAL**, que contribuya eficazmente a combatir la pobreza integralmente, buscando incidir en los factores que limitan la aptitud de los individuos y hogares para satisfacer, adecuadamente y con sus propios recursos, la mayoría de sus necesidades básicas (EDUCO es una prueba de un programa que podría ser, a futuro, la base para elevar el nivel de formación de capital humano entre la juventud rural).

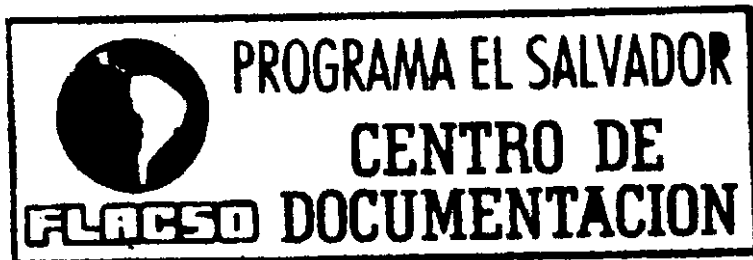
Sin embargo, también con respecto a la **POLÍTICA SOCIAL** desarrollada durante la administración Cristiani, es preciso acotar tres hechos: en primer lugar, al haberse centrado la ejecución en el FIS y SRN, la política se sustentó en una multiplicidad de pequeñas obras sociales, cuyo impacto sobre indicadores de condiciones de vida más ligados a la capacidad adquisitiva de los hogares (desnutrición infantil o deserción escolar) no es muy claro al corto plazo —a pesar de la mejora de la oferta de la infraestructura para la prestación de servicios— ni tampoco claramente discernible del aumento de los ingresos derivado de las transferencias familiares del extranjero.

En segundo lugar, las modificaciones propuestas en la forma de prestar descentralizadamente los servicios a los hogares no han sido definitivamente diseñadas ni tampoco consensadas con la burocracia ejecutora y, por ende, todavía continuaba siendo una **IDEA** de cómo hacer política social la que sería puesta en marcha por el Gobierno electo en los comicios de 1994.

Finalmente, la política social del gobierno de Cristiani fue extremadamente dependiente de la ayuda exter-

na y a las reformas propuestas deben también adecuarse los mecanismos viables de financiamiento sostenible a largo plazo.

En síntesis, al final del período de Cristiani se habían realizado sustanciales avances para abrir la economía y reforzar el papel del mercado en la asignación de recursos; no obstante lo anterior, tanto por el hecho de que el peso de reformas era fundamentalmente en el área macroeconómica, como por el limitado avance en la reforma del Estado y la transformación en las formas de prestación de los servicios públicos básicos, era muy difícil que la población en general configurase percepciones, sobre la gestión Cristiani —negativas o positivas—, exclusivamente fundadas en la evaluación de los cambios experimentados por las políticas públicas.



PROGRAMA EL SALVADOR
CENTRO DE
IEPgED DOCUMENTACIÓN

**II. DINÁMICA SOCIOECONÓMICA
Y GOBERNABILIDAD**

II. DINÁMICA SOCIOECONÓMICA Y GOBERNABILIDAD

Hemos señalado anteriormente que asumimos la GOBERNABILIDAD como una condición societal en la que la relación básica entre Estado, actores políticos (partidos) y sociedad civil permite al Gobierno cumplir efectiva y legítimamente sus políticas y órdenes ejecutivas y, de manera simultánea, hacer aceptar —a los diferentes grupos sociales— las reglas de ejercicio de las diferentes formas de poder en la sociedad.

Evidentemente, el acatamiento de la AUTORIDAD del Gobierno —y, en general, la aceptación del principio de autoridad— constituye la base en la que se asienta la Gobernabilidad de una sociedad. A su vez, la aceptación de la autoridad depende, en gran medida, de los niveles de cohesión social que mantiene la sociedad, de la cultura política, de la capacidad y eficiencia del régimen político para canalizar la expresión y las demandas ciudadanas y del comportamiento global de la economía.

Las relaciones entre la economía y la gobernabilidad son en dos sentidos —se influyen mutuamente— y, además, pueden tener carácter positivo o negativo.

Respecto a esto último, **es incuestionable que la cohesión social o la aceptación de propósitos comunes por la ciudadanía requieren de la existencia de un grado aceptable de predictibilidad POSITIVA sobre el futuro individual, familiar y social.** Ahora bien,

el grado de certidumbre o incertidumbre de las expectativas de la población es afectado por las tendencias de ciertas variables económicas, que influyen sobre el entorno social, y por los resultados de la ejecución de las políticas públicas.

La dinámica socioeconómica de una sociedad determinada es la resultante de sus características estructurales (productivas, laborales, etc.), del comportamiento de ciertas macrovariables, de las macrotendencias del entorno económico internacional y de las políticas económicas desarrolladas por los Gobiernos. En este sentido, es claro que podemos aislar en el "espacio económico" algunas condiciones generadoras de ingobernabilidad:

- Así, independientemente de la causa, la incapacidad del Gobierno para garantizar su propia moneda (por fenómenos hiperinflacionarios, de continua devaluación o de sistemática dolarización de la economía) erosiona la autoridad del Estado, crea expectativas negativas o confusas sobre el futuro, a la vez que genera altos niveles de incertidumbre para los inversionistas.
- La sistemática pérdida del poder adquisitivo de amplios grupos poblacionales o de grupos sociales con alguna cuota de poder social, puede ser evaluada como ineficiencia gubernamental o bien como una forma de "mal gobierno" —según que la pérdida sea originada en persistentes y altos niveles de desempleo o subempleo o resulte de políticas de "rezago salarial" programado—y actúa como un factor de permanente descrédito de la gestión gubernamental.
- La incapacidad del Estado/Gobierno para propiciar una menor desigualdad en el crecimiento y/o modernización de la economía o la sociedad.

- La incapacidad del sistema económico (y, por ende, del Estado) para garantizar un suministro adecuado y suficiente de bienes y servicios consumibles a la sociedad.

Más específicamente, **desde el "espacio de la política pública", se pueden crear condiciones para generar ingobernabilidad por: incapacidad, inacción o retraso del gobierno en atender las demandas básicas de la población o en procesar el incremento de sus expectativas en materia de bienestar o derechos sociales.**

Por eso, es preciso aceptar, como lo señala E. Jarquín (1992), que en términos positivos la gobernabilidad —asociada a la existencia de un marco legal previsible, a la eficiente asignación de recursos públicos y a la participación ciudadana— es clave para promover el crecimiento y garantizar el adecuado funcionamiento del mercado.

La importancia económica de la existencia de derechos de propiedad bien especificados y respetados, del cumplimiento de los contratos y de la existencia de mecanismos claros para modificar las leyes o la distribución de los derechos de propiedad, ha sido bastante aceptada en la literatura económica. Menos reconocida es la eficiencia económica de la participación popular —ayuda a mejorar la asignación de recursos públicos y opera sobre la correcta administración de los mismos— y de la política social, que ayuda a crear cohesión social en torno a ciertas estrategias de desarrollo.

De lo anterior se desprende que el comportamiento global de la economía es GENERADOR de condiciones de gobernabilidad o de ingobernabilidad. No obstante, es preciso acotar que podría existir una relación claramente asimétrica entre la dinámica socioeconómica y la gobernabilidad, ya que el "buen comportamiento" de algunas variables

económicas puede crear las bases para no tener ingobernabilidad, pero si no hay un esfuerzo voluntario del ESTADO, pueden no crearse condiciones para elevar el nivel de gobernabilidad de una sociedad dada.

Como se ha indicado anteriormente, el Gobierno sólo tiene un cierto control sobre el comportamiento de la dinámica socioeconómica; sin embargo, dado que la actitud hacia la autoridad del Gobierno se construye fundamentalmente a partir de percepciones, los juicios sobre su gestión en relación al desempeño de sus funciones básicas¹⁶ son claves para la legitimación de su autoridad. Sin embargo, también es claro que, en determinados momentos, el Gobierno puede convertirse en un "chivo expiatorio" o en el beneficiario de percepciones formadas a partir de hechos socioeconómicos fuera de su control.

En este capítulo se analizará, por una parte, el comportamiento de los principales hechos o variables económicas que pueden afectar las percepciones de los individuos en relación al desempeño gubernamental y al funcionamiento del sistema social.

2.1 EVOLUCIÓN DEL ENTORNO MACROECONÓMICO Y SOCIAL DURANTE LA ADMINISTRACIÓN CRISTIANI

Como ya hemos señalado, la administración Cristiani desarrolló, a partir de 1989, un programa de ajuste que combinaba un plan de estabilización y otro de reformas estructurales, las que estaban destinadas a atacar la fuente

16. Las cuatro funciones básicas del Estado-Nación serían: i) recoger impuestos que le aseguren el sustento; ii) garantizar la seguridad de los individuos; iii) garantizar la moneda y los contratos; y iv) promover la cohesión de la sociedad. Ver Weffort, F. (1993, p. 123).

misma del déficit fiscal y a alterar de forma radical los precios relativos de los bienes transables.

En general, las medidas que forman parte del paquete de este tipo de planes se fundamentan en una fuerte reducción de la demanda agregada (sobre todo, por medio de un radical recorte del gasto público), la devaluación de la moneda y la liberalización del comercio exterior. Los costos económicos que estas medidas pueden tener sobre los recursos de consumo y el bienestar de los individuos pueden transmitirse por los efectos sobre: i) los precios; ii) el empleo; iii) los ingresos y iv) el abastecimiento de bienes y servicios.

Los costos más directos del ajuste estructural estarían relacionados al grado en que la magnitud del ajuste de la demanda agregada afecte los ingresos y el empleo; al impacto de las variaciones del tipo de cambio sobre la inflación y a como la liberalización de la economía afecte la estructura empresarial y productiva del país.

En general, puede decirse que la administración Cristiani heredaba una situación grave, pero relativamente estabilizada, ya que el verdadero ajuste de la demanda agregada había ocurrido entre 1980 y 1983, cuando esta —a precios constantes de 1962— cae acumulativamente en aproximadamente un 15% y el consumo privado se reduce en un 16%, al mismo tiempo que el déficit primario del sector público no-financiero alcanza un promedio anual de 9.7% del PIB. Por otra parte, la reducción drástica de los gastos de consumo del sector público no-financiero —sueldos y salarios y adquisición de bienes y servicios— se realiza en dos períodos: i) entre 1981-1983, cuando el salario real medio del sector público disminuye en un 18.1% y las compras de bienes y servicios bajan en un equivalente del 7.2% del PIB y ii) durante la administración Duarte (1984-88), en la que este tipo de variables caen en un 8.4%

y en un **5.3%**, respectivamente!?. Durante la administración Cristiani, este gasto prácticamente se estabiliza, a tal grado que algunos analistas sostienen que el cumplimiento de ciertas metas macroeconómicas —en términos de gasto público— ligadas a las condicionalidades de estabilización, como la reducción del déficit fiscal, se logran fundamentalmente a través de la subejecución de los programas de inversión públicos.

Independientemente de lo anterior, es preciso reconocer que el margen para reducir el gasto corriente del gobierno era extremadamente limitado, sin tener que efectuar despidos o asumir, como política, el no pago de la deuda pública; de esta manera, al contar con una mayor confianza empresarial que la que tuvo el anterior gobierno, la administración Cristiani va a tratar de afrontar el compromiso de reducción del déficit por medio de la reforma tributaria y la elevación de los ingresos corrientes del sector público, con algunas medidas que si bien pueden afectar los precios, pueden ser menos dolorosas que los recortes en la plantilla pública.

A continuación —y sin pretender explicar las causas—, presentaremos el comportamiento de algunas de las variables económicas que a nuestro juicio tienen una mayor incidencia en la acumulación o desgaste del "capital político" de los gobiernos.

17. **Ver El Salvador: Informe socioeconómico, documento preparado por el Departamento de Desarrollo Económico y Social del BID, enero, 1993.**
18. **Segovia, Alexander. La implementación de los Acuerdos de Paz y las reformas económicas en El Salvador, junio, 1994. Documento de circulación restringida, que fue preparado para la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional.**

2.1.1 Producción y consumo

El período de la administración Cristiani se caracteriza por ser el punto de inflexión en la dinámica reciente de la economía salvadoreña. Por una parte —como ya hemos indicado— es durante su gobierno que se decide adoptar una nueva estrategia de crecimiento económico, que va a alterar radicalmente los mecanismos y los patrones de orientación de la economía; la relación mercado-Estado en la producción de ciertos bienes y servicios; el rol económico del Gobierno y su vínculo con el sector privado, etc., a través del inicio de los programas de Ajuste Estructural.

Por otra parte, es el inicio de una reactivación económica sostenida[^], que da lugar —aparentemente— a un impacto social positivo de la ejecución del Programa.

En el cuadro 1 se puede valorar claramente la magnitud de los cambios operados en el entorno macroeconómico durante el período 1989-1993.

Por una serie de factores no necesariamente vinculados a la actividad económica doméstica o a la bondad de las políticas ejecutadas —masificación del flujo de remesas (que se cuadruplican entre 1988 y 1993), condonación de parte de la deuda oficial con los Estados Unidos, repatriación de algunos capitales y reactivación de la demanda del MERCOMUN (que se duplica entre 1988 y 1993)—, en el período se operó una significativa disminución de la restricción

19. Sobre este punto, es necesario señalar que la vivificación de la economía salvadoreña se inscribe en el marco de una recuperación bastante generalizada de las economías latinoamericanas y, sobre todo, de las centroamericanas, lo cual le permite aumentar su comercio subregional. Además, cuenta con el efecto positivo de un flujo de remesas que ha logrado un nivel capaz de compensar buena parte de la brecha comercial, así como con un adecuado nivel de financiamiento externo de los Acuerdos de Paz.

CUADRO 1

PRINCIPALES INDICADORES DE LA DINÁMICA MACROECONÓMICA (Porcentajes de variación promedio anual a precios constantes de 1962).*

	1980/83	1984/88	1989/93
PIB	-4.4	1.7	4.2
PIB per cápita	-5.3	0.04	1.8
Consumo total	-4.5	1.7	2 2***
Consumo Privado	-5.6	1.2	N.D.
Inversión Bruta	-7.5	7.5	6.4
Inversión Privada**	-1.5	11.8	N.D.
Importaciones de bienes y servicios	-6.4	-0.6	5.8

* Para establecer las variaciones promedios de cada período no se considera la variación anual del primer año del período considerado, ya que este año se toma como el punto de partida de las distintas administraciones gubernamentales.

** Formación de capital fijo.

*** En base a Programa Monetario y Financiero, 1993, BCR.

externa que pesaba sobre la economía. A pesar de que las exportaciones continúan siendo insuficientes para financiar la mitad de las importaciones, estas últimas crecieron significativamente, a la par que aumentaban las reservas internacionales. El producto tiene también un fuerte incremento que permite que, por primera vez en más de diez años, se logre un crecimiento sostenido superior al crecimiento de la población.

Con respecto al incremento del producto y de las importaciones, es necesario subrayar que ha sido significativamente influenciado por el financiamiento externo del déficit fiscal y por el aumento de las remesas.

Por otra parte, el ritmo de la inversión se sostiene y el consumo total aumenta su tasa de crecimiento dando lugar —a nivel agregado— a una reactivación que satisface en el corto plazo el consumo diferido de un amplio sector de los hogares.

Las cifras del cuadro 1 también nos muestran que la desaceleración de la caída de la actividad económica y el comienzo de la "estabilización de algunas variables" se realiza entre los años 1984 y 1988, pero que los beneficios se recogen durante la administración Cristiani.

Indudablemente, este impacto agregado positivo puede tener a nivel sectorial o microsocioal notables diferencias, en virtud de las modificaciones que promueven las reformas económicas en la estructura social. La medición de estas desigualdades es difícil porque no hay suficiente evidencia empírica del impacto microeconómico; sin embargo, es posible algún acercamiento a través de la percepción de la gente sobre su propia situación después de las reformas (sobre este tema volveremos más adelante en el análisis de los resultados de la encuesta).

2.1.2 Precios y poder adquisitivo

Durante el desarrollo de un programa de ajuste estructural, los precios pueden aumentar por varias de las medidas ejecutadas. En primer lugar, por los recortes de subsidios indiscriminados para un conjunto de bienes y servicios básicos; también pueden elevarse por la liberalización de precios controlados o por los efectos que sobre la inflación tenga la devaluación nominal de la moneda; y, finalmente,

en sentido contrario, puede esperarse que una reducción de la demanda (por la reducción del gasto público corriente) contribuya a eliminar las presiones inflacionarias cuando las economías enfrentan restricciones externas o cuando el financiamiento del déficit del gobierno deriva en un serio desplazamiento del crédito productivo del sector privado hacia el sector público, originando desabastecimientos de ciertos bienes frente a una demanda creciente.

No obstante, la inflación se mantuvo relativamente controlada durante el período, pues entre 1990 y 1993 la variación media anual de precios tuvo un promedio de 17.0% y la variación punto a punto una media de 15.3%, alcanzando sus niveles más altos en 1990 (24.0%) y en 1992 (19.9%), respectivamente. Sin lugar a dudas, en este logro —que también se combinó con un mayor crecimiento del PIB— influyeron el aumento de las remesas, las transferencias oficiales y la repatriación de capital doméstico, elementos que levantaron la restricción externa y que, combinados con una mejor política cambiaria, contribuyeron a "estabilizar" el tipo de cambio de mercado a partir de 1991, pues entre 1991 y el primer semestre de 1994 la cotización promedio sólo ha sufrido una depreciación de aproximadamente un 7.7%.

Sin embargo, es preciso señalar que, en términos de lo que más interesa a la mayoría de la población, el control de la inflación pudo haber sido acompañado de un deterioro del poder adquisitivo de los asalariados y, así, tener el costo social de fundarse en amplios rezagos salariales o en la total desindexación de los mismos.

Como se puede apreciar en el cuadro 2, el gobierno de Cristiani logró mantener —e, incluso, mejorar levemente— el poder adquisitivo de los trabajadores no calificados urbanos.

CUADRO 2
INFLACIÓN Y SALARIOS MÍNIMOS
(Colones)

AÑO	SALARIO URBANO MÍNIMO NOMINAL MENSUAL EN ENERO	SALARIO URBANO MÍNIMO MENSUAL REAL PROMEDIO ANUAL*
1990	525.0	540.0
1991	615.0	532.3
1992	690.0	552.7
1993	795.0	550.6

Colones, enero, 1990, utilizando las variaciones mensuales del IPC base diciembre, 1992.

Los ajustes salariales efectuados entre 1990 y 1993 buscan mantener el poder adquisitivo heredado a comienzos de la gestión gubernamental. Así, se puede apreciar que los promedios mensuales de los salarios mínimos pagados cada año son superiores al salario pagado a comienzos de 1990, en términos de poder adquisitivo, y únicamente son ligeramente inferiores (en términos reales aproximadamente representan un 95%) al salario mínimo (junio, 1989) con que inicia la administración Cristiani.

De esta manera, si bien no se logra recuperar el poder adquisitivo perdido durante los ochenta por la mayoría de la población trabajadora, sí se logra desacelerar el proceso, estabilizando en gran medida los salarios mínimos reales.

Por otra parte, los ingresos medios (salarios e ingresos por trabajos microempresariales) de los diferentes tipos de ocupados urbanos también tendieron a estabilizar-

se, a pesar de las variaciones mostradas durante el período (ver cuadro 2).

CUADRO 3
INGRESO MENSUAL PROMEDIO
POR CONDICIÓN DE OCUPACIÓN Y SECTOR
OCUPACIONAL

CONDICIÓN OCUPACIONAL	SECTOR OCUPACIONAL		
	TOTAL	FORMAL	INFORMAL
OCT. 1988 - FEB. 1989*			
Plenamente ocupado	1039.5	1100.1	939.2
Subempleo visible	386.8	497.7	361.5
Subempleo invisible	338.9	377.0	316.4
OCT. 1990 - FEB. 1991**			
Plenamente ocupado	997.2	1054.2	905.4
Subempleo visible	373.2	609.3	319.1
Subempleo invisible	339.8	381.7	311.6
OCT. 1991 - FEB. 1992**			
Plenamente ocupado	1158.9	1240.9	1015.3
Subempleo visible	555.1	743.2	488.7
Subempleo invisible	332.8	373.5	303.2
OCT. 1992 - FEB. 1993**			
Plenamente ocupado	1023.8	1114.8	856.3
Subempleo visible	419.3	487.3	403.5
Subempleo invisible	325.4	361.6	300.1

FUENTE: Elaboración propia en base a Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, MIPLAN

* Ingresos a precios corrientes.

** Ingresos a precios constantes del período de oct., 1988 a feb., 1989. Deflactados en base a las variaciones del IPC promedio de cada período.

El cuadro anterior nos muestra los resultados obtenidos por las encuestas de hogares de propósitos múltiples en relación con los ingresos mensuales declarados por las diferentes categorías de trabajadores (patronos, asalariados, cuentapropia y aprendices), según su condición ocupacional y sector de ocupación.

Los ingresos han sido deflactados²⁰ para hacerlos comparables a los del período oct. 1988-feb.1989, con el objeto de determinar la evolución del poder adquisitivo de los mismos durante la mayor parte de la administración Cristiani.

Como se puede apreciar, entre 1988 y 1993 la mayoría de los ingresos laborales conserva —con altibajos— su poder adquisitivo, con lo que se contiene, de alguna forma, el proceso de deterioro del nivel de vida de los sectores laborales²¹.

La reactivación económica hace que la población plenamente ocupada en el sector o mercado laboral más regulado —el formal— mantenga su ingreso, en términos de 1988-1989, a pesar del fuerte repunte inflacionario del segundo semestre de 1992, que erosiona el piso salarial vigente —los salarios mínimos son fijados en abril— y oca-

20. Para deflactar se ha utilizado la variación media de precios de los períodos de las encuestas en relación al IPC promedio mensual del período oct.1988-feb.1989. El índice de precios al consumidor utilizado es de diciembre 1992 = 100.0.

21. Por ejemplo, los salarios reales medios del sector privado en colones de 1980 cayeron en un 40.6% entre 1984 y 1988, según las estadísticas del Instituto del Seguro Social. El proceso de deterioro acelerado ocurre entre 1984 y 1987. A partir de este último año, la caída de los salarios reales comienza a desacelerarse y a estabilizarse desde 1990. Ver el **Informe socioeconómico** preparado por el BID a partir de la misión del 15 de junio al 3 de julio de 1992 y publicado en enero de 1993 por el Departamento de Desarrollo Económico y Social.

siona una caída en relación al período inmediato anterior de aproximadamente un 10% del ingreso real. En general, los diferentes tipos de trabajadores del sector privado moderno y público no sufren mayor deterioro, ya que sus ingresos caen, como máximo, un 4.2% en el período.

No obstante, para los trabajadores del sector informal, las pérdidas de la mayoría de los ocupados son ligeramente superiores, ya que para los subempleados invisibles (que constituyen la mayoría) y los plenamente ocupados, los ingresos del período representan un 94.2% y un 91.2%, respectivamente, de los ingresos de 1988-1989. Como hemos señalado anteriormente, esta pérdida puede deberse al período inflacionario y al más lento o más errático ajuste de sus ingresos nominales.

2.1.3 Empleo y estructura ocupacional

La reactivación económica y la mayor demanda de bienes y servicios originada en el fuerte aumento del consumo dan lugar a una reactivación del empleo urbano y a una relativa mejora de la estructura ocupacional.

Como se puede apreciar en el cuadro" 4, hay una mejora en la situación de desempleo, ya que la tasa de desocupación abierta disminuye a pesar del aumento de la tasa de participación global.

Se puede observar también un reacomodo en el conjunto de la población desocupada, ya que, seguramente, como manifestación de los cambios económicos del período, aumenta significativamente el número de cesantes (desempleados que han trabajado con anterioridad y han perdido su empleo) en el total de los desocupados.

La mejoría relativa de la ocupación es más alta en lo que constituiría el mayor y más consolidado mercado la-

CUADRO 4

**EVOLUCIÓN GLOBAL DE LA PARTICIPACIÓN
LABORAL URBANA**
(Porcentajes)

INDICADOR OCUPACIONAL	1988/89	1990/91	1991/92
TOTAL PAÍS URBANO			
Tasa participación global	51.5	52.6	54.2
Tasa de desocupación	8.3	7.5	7.9
Tasa de cesantía	5.7	5.2	6.1
	(68.6)	(69.2)	(77.9)
ÁREA METROPOLITANA			
Tasa participación global	55.1	55.0	56.5
Tasa de desocupación"	8.6	7.6	7.2
Tasa de cesantía	5.8	5.4	5.4
	(68.1)	(71.3)	(74.5)

FUENTE: Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, MIPLAN.

* Entre paréntesis, porcentaje de CESANTES sobre total desocupados.

boral de la estructura económica "formal-moderna": el rea Metropolitana de San Salvador (AMSS), que representa a aproximadamente un 50% de la población urbana ocupada, concentra la mayor parte de la fuerza de trabajo industrial y de la vinculada al sector moderno de servicios, así como también a la mayoría de los empleados del sector público.

En este sentido, la evolución de las tasas de desocupación y de cesantía en este mercado es indicadora de que

las medidas desarrolladas en el marco del primer programa de ajuste no tuvieron impacto social en términos de mayores niveles de desempleo abierto.

Por otra parte, la estructura ocupacional no sufrió una degradación significativa en términos de la precarización de los empleos y ocupaciones, como se puede observar en el cuadro 5, en el que se muestra la evolución de la condición ocupacional de la población ocupada.

El cuadro 5 nos muestra una relativa mejoría en la distribución sectorial de la ocupación, ya que se aprecia un leve aumento de la población ocupada en el sector "formal", lo que nos indicaría que el incremento de población económicamente activa (mayores tasas de participación combinadas con incrementos de la población en edad de trabajar) ha sido absorbido más por la reactivación de las actividades económicas en el sector moderno que por actividades vinculadas fundamentalmente a estrategias de subsistencia.

Adicionalmente, esta absorción de la oferta de trabajo se realiza sin menoscabo de las características básicas de las ocupaciones, ya que, en general, la estructura del sector moderno en términos de la condición ocupacional de los trabajadores se mantiene más o menos estable y la del sector informal muestra una mejoría, que pondría en evidencia la extensión de los beneficios de la mayor actividad y del mayor empleo del sector moderno, combinada a la mayor demanda de los hogares receptores de remesas.

Entre la encuesta previa al Gobierno de Cristiani y la última encuesta realizada en su mandato, se advierte un aumento de seis puntos en la proporción de ocupados del sector informal, los que perciben un ingreso igual o superior al mínimo. Este cambio significa una mejora en la ca-

CUADRO 5
ESTRUCTURA OCUPACIONAL SEGÚN SECTOR
DE OCUPACIÓN Y CONDICIÓN
OCUPACIONAL
(Porcentajes)

CONDICIÓN OCUPACIONAL	SECTOR OCUPACIONAL	
	FORMAL	INFORMAL
OCT. 1988 - FEB. 1989		
TOTAL	50.4 (100.0)	49.6 (100.0)
Plenamente ocupado	61.5 (75.2)	38.5 (47.8)
Subempleo visible	18.1 (1.6)	81.9 (7.5)
Subempleo invisible	34.5 (23.2)	65.5 (44.7)
OCT. 1990 - FEB. 1991		
TOTAL	51.4 (100.0)	48.6 (100.0)
Plenamente ocupado	60.7 (74.8)	39.3 (51.2)
Subempleo visible	17.9 (1.7)	82.1 (8.4)
Subempleo invisible	38.1 (21.4)	61.2 (39.4)
OCT. 1991 - FEB. 1992		
TOTAL	53.8 (100.0)	46.2 (100.0)
Plenamente ocupado	62.2 (76.7)	37.8 (54.3)
Subempleo visible	25.6 (1.9)	74.4 (6.3)
Subempleo invisible	38.8 (21.4)	61.2 (39.4)
OCT. 1992 - FEB. 1993		
TOTAL	53.4 (100.0)	46.6 (100.0)
Plenamente ocupado	62.4 (78.0)	37.6 (53.7)
Subempleo visible	17.9 (1.4)	82.1 (7.4)
Subempleo invisible	37.7 (20.6)	62.3 (38.9)

FUENTE: *Ibíd.*

Las cifras entre paréntesis reflejan la condición ocupacional de los trabajadores de cada sector. Son trabajadores plenamente ocupados los que tienen un salario o ingreso igual o superior al salario mínimo vigente al momento de la encuesta; son subempleados invisibles aquellos que teniendo jornadas normales perciben ingresos inferiores al mínimo y son subempleados visibles aquellos que tienen jornadas laborales inferiores a la normal y manifiestan interés en trabajar más tiempo.

lidad de la estructura laboral del sector informal y es consecuencia de un crecimiento más que proporcional de las ocupaciones mejor remuneradas del sector en relación al incremento de la población ocupada en el mismo.

Entre ambas encuestas la población ocupada en el sector informal crece en aproximadamente 57,000 personas (15.5%); en cambio, los trabajadores plenamente ocupados aumentan en 52,030, es decir, a una tasa acumulada de 29.6%.

En síntesis, durante los años de 1989 a 1994 —no hay nada que nos indique un cambio de las tendencias mantenidas hasta 1993— se logró absorber bastante bien el aumento de la oferta de mano de obra²² y, además, se experimentó una relativa mejora en la estructura de ocupaciones. Las características *sui géneris* en que se desarrolla el programa de ajuste salvadoreño impidieron y contrarrestaron más que proporcionalmente cualquier efecto negativo del mismo sobre el mercado de trabajo.

2.1.4 Compensación social y condiciones de vida de la población.

El período de 1989 a 1993 se caracteriza por una serie de logros en materia social, particularmente en la mejora de una serie de indicadores básicos que están íntimamente ligados al bienestar y a la calidad de vida de las personas.

Paradójicamente, estos logros se obtienen a pesar de que la relación del gasto social del gobierno presenta, en promedio, los niveles más bajos de la década.

22. En lo cual seguramente se contó con la ayuda del continuo flujo migratorio hacia los Estados Unidos, que hizo más manejables los aumentos de la población económicamente activa.

No obstante, debe de señalarse, a favor de la administración Cristiani, que si bien en promedio su gasto social se sitúa entre un 2.3 y un 2.5% del PIB —a diferencia del gasto promedio de 3.4% de la administración Duarte— en el período analizado se logra estabilizar este tipo de gasto y contener una caída continua desde 1982, que se manifiesta de manera más clara cuando se toma en cuenta que la administración Duarte comienza con una relación equivalente a 4.5% del PIB y finaliza en 1988 con aproximadamente un 2.5% del **PIB**²³.

Indudablemente, los resultados obtenidos a pesar de la reducción son fruto de la compensación externa a la baja asignación de recursos en el área social y, posiblemente, de la más eficiente asignación de los recursos —derivada de una más creciente supervisión de los cooperantes sobre el diseño y de la ejecución de los programas sociales— por parte de algunas de las instancias gubernamentales y no-gubernamentales involucradas.

Como hemos indicado antes, no nos interesa explicar cómo se efectúa el financiamiento de los programas sociales en un país que presenta la extraña situación de contar con dos presupuestos gubernamentales, que se administran por normas diferentes y secretarías de Estado distintas (el presupuesto general de la Nación lo maneja el Ministerio de Hacienda y el presupuesto extraordinario para la reactivación económica, el Ministerio de Planificación).

Lo que nos interesa resaltar son los cambios en materia de las condiciones de vida de la población, las que

23. Las cifras sobre el gasto social se refieren al presupuesto ordinario y han sido obtenidas del documento elaborado por UNICEF, **Una agenda en favor de** la infancia y la mujer de El Salvador, y presentado a los candidatos a la Presidencia de la República en el primer semestre de 1994.

podrían atribuirse en buena medida a las políticas sociales ejecutadas (independientemente de su fuente de financiamiento o de si son parte de una política de arrastre), en tanto ellas constituirían parte importante del referente, frente al que se forman las creencias y los juicios de las personas sobre la gestión gubernamental.

La calidad de la vivienda urbana de los pobres ha mejorado relativamente durante el período, en la medida en que las proporciones de hogares con acceso a soluciones habitacionales más seguras o con mejor dotación de servicios básicos ha aumentado; como se puede apreciar en el siguiente cuadro, durante los años considerados la mejora se ha concentrado en aquellos hogares urbanos más pobres.

Adicionalmente, en el campo de la vivienda el Estado comenzó a ejecutar, a partir de 1992, tres grandes programas: i) el registro social de inmuebles, para legalizar la propiedad en las comunidades marginales y en las lotificaciones ilegales, ii) el programa de contribución para vivienda, basado en contribuciones estatales no retornables en dinero o en especies para mejorar la solución habitacional y iii) el programa de financiamiento para mejoramiento, ampliación o reparación de viviendas de hogares con ingresos no superiores a tres salarios mínimos.

Estos dos últimos programas son administrados de manera descentralizada por el Fondo Nacional para la Vivienda Popular (FONAVIPO), que viene a sustituir al Instituto de la Vivienda Urbana (IVU) y a la Financiera Nacional de la Vivienda, instituciones que ya no se consideran adecuadas tanto por su funcionamiento como por la nueva concepción gubernamental de privatización y descentralización de la política de construcción de viviendas populares.

Durante 1993 FONAVIPO ha entregado contribuciones y créditos a 12,000 familias a un promedio de C 8,000.

CUADRO 6

CALIDAD DE LA VIVIENDA URBANA

HOGARES CON INGRESOS FAMILIARES INFERIORES A * 699.00* (Porcentajes)			
INDICADOR	1988/89	1990/91	1991/92
Materiales paredes			
Concreto mixto	42.9	48.9	49.0
Otros	57.1	51.1	51.0
Servicio alumbrado			
Electricidad	77.6	81.5	N.D.
HOGARES CON INGRESOS FAMILIARES SUPERIORES A < 699.00 E INFERIORES A 0 1,499.00**			
INDICADOR	1988/89	1990/91	1991/92
Materiales paredes			
Concreto mixto	67.7	67.7	67.3
Otros	32.3	32.3	32.7
Servicio alumbrado			
Electricidad	93.5	94.1	N.D.

FUENTE: Elaboración propia con base a Encuestas de Hogares, MIPLAN

* Para 1988/89 este límite representaba 1.33 salarios mínimos; para 1990/91 representaba 1.14 salarios mínimos y para 1991/92 era equivalente a un salario mínimo.

** En 1988/89 este tramo representaba entre 1.3 y 2.9 salarios mínimos; para 1990/91 entre 1.2 y 2.4 salarios y para 1991/92 entre 1 y 2.2 salarios mínimos.

Por otra parte, el Registro Social de Inmuebles ha facilitado la legalización de la propiedad a 31,120 familias²⁴.

Estos resultados no explicarían totalmente los avances en mejora de la calidad de la vivienda urbana, sobre todo si consideramos que en el sector de vivienda popular actúa una institución privada no-lucrativa (la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima, FUNDA-SAL), que tiene una enorme contribución en la ejecución de soluciones habitacionales, y que el Gobierno comienza a actuar consistentemente en este sector a partir de 1993, pues la organización de FONAVIPO es finalizada en octubre de 1992.

Sin embargo, como este sector poblacional no es objeto de atención por la mayoría de agentes privados que actúan en el mercado de la vivienda, podría considerarse que los resultados presentados han sido impulsados, fundamentalmente, por las políticas gubernamentales y la acción de ONGs especializadas.

Sin embargo, es evidente que este es un campo en donde podría considerarse que la acción estatal es todavía limitada, ya que los logros se han obtenido en aquellas áreas geográficas en donde hay masiva participación del sector privado no-lucrativo. En cambio, la brecha rural-urbana sigue siendo dramáticamente amplia, de acuerdo con datos aún no publicados de la EHPM de 1992/1993: del total de hogares correspondientes a los dos primeros quintiles urbanos, el 57.7% tenían viviendas con paredes de concreto mixto; esta proporción descendía a 17.1% para los hogares rurales. En relación con el servicio de alumbrado eléctrico o de agua potable (privado o común), las proporciones alcanzaban un 89.4% y un 68.5% en lo referente a las áreas urba-

24. Datos del Plan de Desarrollo Económico y Social 1994-1999. Ministerio de Planificación (MIPLAN).

ñas; para el mismo grupo de hogares rurales se descendía a 37.6% y 25.8%, respectivamente.

En materia de salud y educación también se han obtenido logros bastante significativos durante los últimos cinco años. Los principales resultados, se resumen a continuación:

CUADRO 7

EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES EN EDUCACIÓN Y SALUD

INDICADORES EN EDUCACIÓN	1988	1989	1992
Tasa bruta de matrícula:			
Parvularia		15.0%	22.0%
Básica		76.2%	78.4%
Analfabetismo (% de la PEA)		30.0%	25.2%
Tasa de repetición:			
1er. grado		18.8%	18.5%
2do. grado		9.1%	8.8%
3er. grado		6.6%	6.3%
Tasa de deserción:			
1er. grado		18.2%	17.3%
2do. grado		10.5%	8.5%
3er. grado		9.4%	8.9%
INDICADORES EN SALUD	1988	1989	1992
índice de mortalidad infantil		56/1000	42/1000
Niveles de desnutrición niños menores de 5 años:			
Indicador peso/edad	15%		11%
Indicador talla/edad	30%		23%
Acceso a servicios de letrización		60%	69.3%
Acceso a servicios de agua potable		46%	54.9%
Promotores de salud		579	1182
Parteras empíricas capacitadas		2792	3355

FUENTE: Cuadros 2 y 3 de Juan Belt y Anabelle Lardé, "El Salvador: Política social y combate a la pobreza", abril, 1994.

Nota : PEA = Población económicamente activa.

Como se puede advertir (cuadro 7), los indicadores de educación sólo muestran una leve mejoría y los principales resultados visibles serían el aumento de la matrícula en el nivel parvulario y la reducción del analfabetismo global dentro de la totalidad de la población económicamente activa (PEA). Sin embargo, en este período se inicia el desarrollo de un programa (EDUCO) que transforma la modalidad de administración de la educación en el área rural (a pesar de su cobertura limitada), posibilitando la creación de asociaciones comunales que supervisan a los maestros, y que, además, ataca el problema del ingreso tardío de los alumnos rurales. Adicionalmente, se capacitó a cerca de 7,200 maestros de educación preescolar y de primer grado, con el objeto de reforzar la calidad de la enseñanza en el primer ciclo de educación básica.

En materia de salud se tienen avances, los cuales también son reconocidos por organismos internacionales especializados²⁵, sobre todo en relación a la disminución de la mortalidad infantil y a la reducción de la desnutrición severa.

En el marco de las acciones de compensación a la pobreza, también se ha tenido una ejecución relativamente aceptable, pues tal y como aparece en el cuadro que resume la acción del Fondo de Inversión Social (FIS), entre 1991 y 1993 se han logrado movilizar en pequeños proyectos de construcción y reconstrucción de escuelas, clínicas, puentes, etc., así como en el equipamiento de aulas o en pequeñas obras de ingeniería sanitaria, un monto de C 590.3 millones, los que son adicionales al gasto social programado y ejecutado con el presupuesto general y a los proyectos sociales financiados por medio del Presupuesto Extraordinario para la Reactivación Económica (PERE).

25. Ver documento de UNICEF ya citado.

CUADRO 8

EL SALVADOR: Proyectos aprobados por el FIS, según tipo, a diciembre de 1993

TIPO DE PROYECTO			MONTO PROYECTO (Millones de ₡)		
	No.	%	Monto FIS*	Contra Nac.	Total
Educación, guardería y Centros de capacitación.	1,641	42.0	246.0	19.2	265.2
Salud, letrización, agua potable, alcantarillado y nutrición.	1,421	36.3	232.4	17.7	250.1
Cocinas, riego, reforestación, mercados y otros.	850	21.7	64.0	11.0	75.0
TOTAL	3,912	100.0	542.4	47.9	590.3

FUENTE: GOES-MIPLAN "Evaluación de programas compensatorios y combate a la pobreza, abril, 1994.

* Incluye US\$ 1.22 millones en fondos de UNICEF, US\$ 33 millones de BID I, \$ 60 millones de BID II, US\$ 0.97 millones de PNUD, US\$ 3.4 millones de Japón, US\$ 20 millones de fondos del GOES y US\$ 0.86 del ATN del BID.

En cuanto a los programas de transferencias directas para compensar las deficiencias de consumo de los pobres, se han desarrollado acciones en el marco de proveer alimentación complementaria a grupos seleccionados por su alto riesgo nutricional o por encontrarse en una edad vulnerable dentro del ciclo vital.

Como ejemplo, se presenta información del más importante programa de este tipo, el PMA/ELS/3886 (vigente a partir de 1990 y con duración hasta 1994), que se

ejecutó en más de 100 municipios seleccionados por presentar altos índices de pobreza y de retardo en tallas y pesos de los menores de cinco años, proyecto que tiene como objetivos principales: i) alcanzar un incremento anual sostenido de la matrícula en los niveles parvulario y de primer y segundo ciclo de educación básica, gracias a los almuerzos escolares, y ii) aumentar la disponibilidad de alimentos a nivel intradomiciliar de hogares con mujeres embarazadas y/o niños lactantes, menores de 36 a 60 meses, con riesgo de desnutrición.

CUADRO 9

Cumplimiento METAS Programa DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y CUIDADOS DE SALUD PREVENTIVA CON PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD" PMA/ELS/3886

BENEFICIARIOS	1991		1992	
	PROGRAMA	ATENDIDO	PROGRAMA	ATENDIDO
COMPONENTE SALUD				
Mujeres embarazadas y/o lactantes	20000	14887	20000	16320
Niños con riesgo de desnutrición	40000	29976	40000	30560
Leve	25000		25000	
Sever	15000a		15000	
COMPONENTE EDUCACIÓN				
Escuelas públicas con 1o. y 2o. ciclo de Educación Básica	1050	1439	1100	1439
Alumnos de 1o. y 2o. ciclo de Educación Básica	210000	245148	220000	221800

FUENTE: Elaborado con base en el documento "Focalización de programas de salud y nutrición para madres y niños de bajos ingresos", MSPAS, MINED, ADS, FIS y GOES-MIPLAN, junio, 1993.

En síntesis, la acción llevada a través de los diferentes programas sociales puede no haber sido suficiente para lograr que el Gobierno satisficiera consistentemente las demandas formuladas por los grupos más organizados, pero es evidente que aun con una menor asignación de recursos presupuestarios domésticos —apoyados por un respaldo de recursos externos utilizados con objetivos programáticos claramente definidos— orientados al gasto social, se lograron reducir algunos aspectos de la marginación de ciertos grupos sociales poco organizados y de muy bajos ingresos y, posiblemente, se generaron expectativas favorables alrededor de la idea de una futura y sistemática incorporación de sus demandas en la oferta de servicios y bienes públicos.

2.2 ¿UN CRECIMIENTO SOSTENIDO DIFÍCILMENTE SOSTENERLE?

Los organismos financieros internacionales establecen una estrecha relación entre niveles de gobernabilidad y apoyo de las reformas económicas e, incluso, con la mejora de las posibilidades para lograr un desarrollo sostenido. En palabras del Banco Mundial, la "governabilidad es central para crear y sostener un ambiente que promueva un desarrollo fuerte y equitativo y es un complemento esencial de una sana política económica"²⁶. Esta relación ha llevado a los organismos internacionales a comenzar a estudiar las relaciones entre gobernabilidad (inicialmente concebida exclusivamente como "buen gobierno") y la legitimidad del ejercicio de la autoridad, lo que ha abierto campos para que se considere la **eficiencia económica de la política social** ²⁷.

26. "Managing Development; The Governance Dimension. A Discussion Paper". Banco Mundial, 1991. Citado por Jarquín, E. **Governabilidad y desarrollo. El estado de la discusión, julio, 1992.**

27. Jarquín, E. Op. cit.

De acuerdo con lo anterior, una de las primeras preguntas que habría que plantearse en relación al programa de ajuste estructural (PAE) sería la de quiénes han sido los ganadores y los perdedores en el proceso.

Por las características propias de la economía salvadoreña —ser masivamente subsidiada, privada y oficialmente, desde el exterior— pareciera que los costos del proceso han sido en mucho reducidos y que podría darse el caso de que el número de perdedores efectivos sea relativamente pequeño.

La extensión de la pobreza —pese a que no hay datos recientes— parece no haberse modificado durante el período de aplicación del primer PAE y, como nunca se han efectuado mediciones sobre la intensidad de la misma o sobre la magnitud de la brecha de pobreza, tampoco podría afirmarse con seriedad la existencia de cambios notables en la misma.

Sin embargo, de acuerdo a las cifras mostradas anteriormente, los hogares pobres —por lo menos, los urbanos— no parecen haber sido los grandes perdedores en la ejecución del PAE, en razón de la estabilización del poder adquisitivo de los ingresos y la dinámica mostrada por los ingresos de las ocupaciones menos calificadas, la evolución global del empleo y los cambios en la estructura ocupacional del sector informal, así como también por la mejora de algunos indicadores sociales, cuya evolución en realidad mide la mejora o el empeoramiento de las condiciones de vida de los pobres en una sociedad.

Además, es preciso señalar que no existía, previo al PAE, un considerable gasto de transferencias al consumo de los hogares por obra y gracia de subsidios gubernamentales y que, más bien, la experiencia adquirida por los organismos financieros internacionales sobre la necesidad de compensar el impacto del ajuste y crear consensos y/o apoyos políticos, hizo diseñar y ejecutar programas foca-

lizados de compensación de parte de la "Deuda social acumulada" con algunos de los grandes grupos sociales en condición de pobreza (por ejemplo, poblaciones de municipios muy pequeños y poco desarrollados)²⁸.

Los grandes perdedores del ajuste parecen ser los grupos medios (de bajos y medianos ingresos), pues en la evolución de los precios de algunos de los bienes considerados tradicionalmente como parte de su canasta de consumo y de su estilo de vida, se ha experimentado un crecimiento "geométrico" frente al incremento "aritmético" de sus salarios e ingresos ²⁹.

Un caso particularmente ejemplar de esta situación es el de la vivienda urbana, cuya adquisición se está haciendo imposible para los hogares jóvenes de la clase media, en razón del elevado y acelerado incremento del precio del terreno, de los costos de la construcción y la sobredemanda en las áreas con mayor vocación e infraestructura urbana.

Según información recabada en los clasificados de los periódicos de mayor circulación (LPG y EDH), el precio de la vara cuadrada de la tierra urbana aumentó aceleradamente durante el período del Presidente Cristiani: la urbanización Santa Elena (que comienza como urbanización de clase media y clase media alta) y la colonia Escalón (tradicional residencial de familias de altos ingresos)

28. Por otra parte, al considerarse que la mayor parte de la pobreza en El Salvador es de carácter crónico y estructural (alrededor de un 85%), es muy difícil que la situación de estos hogares se vea sensiblemente afectada, a menos que se produzcan fuertes contracciones en la demanda agregada y elevación de precios acelerada o incontrolada, las que hagan caer sustancialmente el ingreso medio de las actividades de subsistencia.
29. Esto a pesar del relativo mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios en relación con la evolución del índice general de precios al consumidor.

pasaron de 200 y 350 colones (en junio de 1990) a 350 y 360 colones (noviembre de 1991), respectivamente. Después, el costo se elevó a 600 y 800 colones (junio de 1993) hasta llegar en noviembre de 1993 alrededor de 750 colones para la urbanización Santa Elena. La variación por zonas de diferente status social puede apreciarse en el cuadro 10.

CUADRO 10

ESTIMADOS DE VARIACIÓN POR VARA DE TERRENO EN ZONAS SELECCIONADAS

RESIDENCIAS FAMILIARES	1990 (COLONES)	1994 (COLONES)
MEDIANOS Y ALTOS INGRESOS		
Santa Elena	250/300	850/950
Merliot	250	650
BAJOS INGRESOS		
Apopa	100/150	250
Soyapango	100/150	250/300

FUENTE: Estimaciones basadas en entrevistas con peritos valuadores de bienes raíces.

La polarización que ha introducido la variación de precios de los terrenos urbanos puede apreciarse en el cuadro 11, el cual presenta los costos promedios de la vara cuadrada en zonas seleccionadas por lo que ha sido su tradicional representatividad social. Los precios de los terrenos para vivienda consideran un promedio global de costo de producción del metro cuadrado estándar de aproximadamente $\$ 1770.9$ 30.

30. Ver Mac Cormack y Cía. "Control estadístico de proyectos financiados por el sistema de ahorro y préstamo al mes de enero de 1994, por zonas y costo de vivienda".

CUADRO 11
COSTO DE VARA PARA VIVIENDA EN AMSS,
ENERO DE 1994.

FAMILIAS	COSTO PROMEDIO (COLONES)
ZONAS DE ALTOS INGRESOS	
Escalón / Lomas Verdes	1225
San Benito / Maquilishuat	2500
San Francisco	1750
ZONAS DE INGRESOS MEDIOS	
ALTOS E INGRESOS MEDIOS	
Flor Blanca / Col. Roma	1160
Miramonte / Buenos Aires	1000
Layco / Urb. La Esperanza	700
Col. Libertad / San Luis	700
ZONAS DE BAJOS INGRESOS	
Barrio Santa Anita / Barrio Modelo	395
Mejicanos	250
Cuscatancingo	150
ZONAS DE EXPANSIÓN ALTOS Y MEDIANO INGRESOS	
Santa Elena	1050
Santa Teresa	825
Jardines de la Libertad	995
ZONAS DE EXPANSIÓN POPULAR	
Apopa (Zona INSINCA)	330
Soyapango	200

FUENTE: Elaborado con base en datos promedio de las diferentes zonas de San Salvador, FUNDASAL y Mac Cormack y Cía, Op. cit.

Así, por ejemplo, en los municipios de San Salvador, Antiguo Cuscatlán o Mejicanos-Zacamil, la adquisición de una vivienda con 45 a 50 metros cuadrados de construcción³¹ requeriría entre \$ 15,000 y (2 18,000 de ingreso familiar y cuotas de pago (con la prima legal exigida) de \$ 4,500 mensuales³². Ahora bien, si obtuvieran estos ingresos, se ubicarían, de acuerdo con los datos de las encuestas de hogares más recientes, entre los hogares pertenecientes a los últimos cinco percentiles de la distribución del ingreso familiar mensual, es decir, no pertenecerían a los grupos de ingresos medianos, sino que harían parte del grupo considerado como de altos ingresos.

De esta manera, lo que se está achicando en el tiempo es la clase media y su "estilo de vida"; ¿es esto consecuencia directa de la política económica desarrollada?; la respuesta a esta interrogante sería del tipo "en parte, sí, y en parte, no".

Iniciando con la parte negativa, es evidente que la aceleración, durante los ochenta, de la corriente migratoria de grupos de medianos ingresos de las ciudades del interior del país hacia la capital, no es producto de la política económica del gobierno, sino más bien una consecuencia de la guerra ³³.

31. Propia para la clase media, según los patrones de consumo —derivados del consumo real medido por la encuesta de hogares de ese año—, utilizados en 1976 por Froylán Fernández para determinar el Consumo Mínimo Normativo para una familia en El Salvador.
32. Al tipo de cambio vigente, septiembre de 1994, las cifras mencionadas representarían cerca de 1725, 2000 y 520 dólares americanos respectivamente, en un país cuyo ingreso per cápita se sitúa alrededor de los 1,450 dólares por año.
33. Como lo ha sido, en buena medida, el inicial aislamiento de San Miguel, segunda ciudad del país, y su posterior desarrollo por el hecho de haberse convertido en el polo urbano más importante para las personas que quisieron mantenerse en el oriente salvadoreño a pesar de la guerra.

Por otra parte, es de sobra conocida la importancia que tienen las remesas en la economía salvadoreña, el incremento de consumo que han propiciado y el hecho de que la actitud patrimonial-especulativa de los miembros con mayor éxito de la nueva comunidad salvadoreña en los EE.UU. ha sido incrementada por la falta de mejores oportunidades de inversión para sus ahorros, tanto en los EE.UU. como en El Salvador. La mayor oferta de los constructores al interior de las mismas comunidades de migrantes, la inseguridad de su permanencia en los EE.UU. y su tradicional actitud conservadora en materia de inversiones (en tanto son, por lo general, trabajadores) han contribuido a que tengan una mayor demanda por viviendas, con el objetivo de mejorar sus activos patrimoniales o el de sus familiares.

Estos dos factores han contribuido, sin duda, a elevar la demanda más aceleradamente que la oferta.

Por el lado positivo de la respuesta, es necesario señalar que la administración Cristiani liquidó una institución estatal de vivienda que atendió, tradicionalmente, a los grupos medios de bajos y medianos ingresos, sin desarrollar una política alternativa de soluciones habitacionales para la clase media por su excesiva confianza en la liberalización del mercado inmobiliario y en la privatización del sistema financiero. Así, a pesar de que la edificación de viviendas en el AMSS crece a un ritmo de casi 10% anual, según la Cámara Salvadoreña de la Construcción (LPG, 26/08/94), estas se están volviendo inaccesibles para los hijos de la clase media a **menos que quieran cambiar radicalmente el habitat residencial familiar**, de modo que los precios de una "solución habitacional" de 35 metros cuadrados puede variar de 1 a 3 según se ubique en San Bartolo-Ilopango, Soyapango y Santa Tecla-Merliot.

Por otra parte, su incapacidad de revertir la sobrevaluación del tipo de cambio ha frustrado —y desviado— el objetivo de hacer de El Salvador un país exportador, pues, como señala la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) en su planteamiento sobre los desafíos del nuevo gobierno, lo que se ha producido en los años de la administración Cristiani es el **desarrollo vertiginoso de actividades que producen bienes no transables y servicios**³⁴, con lo cual se ha favorecido —gracias a la asignación privada de recursos de los bancos comerciales— la expansión de actividades de rendimientos muy seguros (inversión inmobiliaria) o de rendimiento a corto plazo (comercio).

Otros potenciales perdedores pertenecen al grupo de los empresarios industriales y los grupos sociodemográficos —empleados y asalariados— a ellos vinculados. Estos grupos más que perder con las reformas a la política comercial emprendidas a principios de los noventa, temen ser las víctimas de la globalización modernizadora que inauguran los tratados comerciales para la formación de los bloques sub-regionales.

¿Ganadores? Indudablemente, sí los ha habido. No podemos dejar de destacar **el casi total recambio de la élite económica salvadoreña acaecida durante la gestión del Presidente Cristiani**. Son prácticamente nuevos los grupos familiares que controlan la banca y el sistema de ahorro y préstamo; son también nuevos —y seguramente, los mismos— los grupos que controlan las casas de cambio y las casas corredoras de bolsa. Por otra parte, la **ampliación del consumo privado y una creciente diversificación del mismo** ha permitido el crecimiento de tradicionales grupos comerciales y el surgimiento de

34. Ver revista Unidad empresarial, mayo-junio, 1994.

otros nuevos por la ampliación de la gama de bienes importados y por la diversificación de los mismos. Adicionalmente, se ha dado una "modernización" de diferentes servicios personales y no-personales vinculados al incremento del consumo de los hogares metropolitanos³⁵.

¿Un crecimiento y unos logros difícilmente sostenibles? En general, las proyecciones para la economía salvadoreña durante el quinquenio 1994-1999 son de crecimiento: en las proyecciones del gobierno se logra una tasa anual promedio para el crecimiento del PIB per cápita de 4.5% ³⁶; en cambio, para organismos internacionales, como el BID, también habrá crecimiento, pero este no resultará en aumentos significativos del PIB per cápita, en tanto consideran que el crecimiento real del producto oscilaría alrededor de un 2.0% entre 1994 y 1996. Las diferencias básicas entre ambos escenarios resultan, fundamentalmente, de las proyecciones sobre los precios del café, las remesas familiares, las donaciones oficiales y el volumen de financiamiento externo en condiciones favorables ³⁷.

Independientemente de quien tenga la razón acerca de las proyecciones, el problema que queda evidenciado

35. El aumento del consumo puede haberse originado en la ampliación de la capacidad adquisitiva de la población de bajos recursos, por medio de las remesas, la satisfacción de un reprimido consumo de importados por parte de los grupos de altos ingresos y la ampliación del efecto demostración derivado del continuo contacto de muchos salvadoreños con los patrones de consumo norteamericanos. Independientemente del peso de los factores mencionados anteriormente, el hecho es que, por el efecto multiplicador de un gasto ampliado y las modificaciones en las demandas de los hogares, se crearon oportunidades para la diversificación de la oferta de bienes y servicios.

36. **Plan de desarrollo económico y social 1994-1999**, MIPLAN, 1994, primer borrador.

37. BID, Op. cit., p. 176.

con el señalamiento del BID es el de la potencial fragilidad a mediano plazo de los logros económicos y sociales señalados anteriormente.

Como ya se ha indicado, en los resultados obtenidos para algunos indicadores de bienestar, en la estabilización del desempleo y de la extensión social de la pobreza, no es posible discernir claramente el efecto del fenómeno "migración-remesas" del efecto propiciado por las nuevas políticas económicas. Para algunos investigadores, cerca de una quinta parte de la población habría logrado superar la pobreza por emigrar o recibir remesas y esto habría sido el resultado de que un sector de la población descubrió, al margen de la acción del Estado, un mecanismo de movilidad social basado en su propia iniciativa individual-familiar (Siri y Delgado, 1995).

Por otra parte, al asumir la administración Cristiani una superación de la restricción externa, fundada de manera casi exclusiva en el flujo de remesas, se acomodó la política económica a esta situación sin enfrentar decididamente el problema de la apreciación del colón y sus efectos en el mediano y largo plazo.

Esta fragilidad es tan manifiesta —al límite, el volumen de las remesas dependería de las tendencias de la opinión pública sobre el "peso" de los emigrantes para el fisco de los EE.UU. y de sus efectos en el debate político y en la configuración de políticas públicas para restringir la migración— que la misma ANEP ha expresado que "algunos han señalado que el crecimiento del producto a las tasas de los cuatro años anteriores no es sostenible —y ANEP coincide en ese enfoque—, lo cual exige una acción deliberada del gobierno para propiciar la reconversión productiva"³⁸.

38. ANEP, Op. cit., p.47.

El problema es que las remesas han sustituido prácticamente a las exportaciones como fuente de divisas y que el Gobierno ha fracasado en su objetivo de hacer de las exportaciones la locomotora del crecimiento y, en particular, en construir un nuevo eje exportador, basado en las exportaciones no-tradicionales hacia mercados extra-regionales.

Así, entre 1991 y 1993, según registros oficiales, las remesas han sido equivalentes, en promedio, a 1.1 veces las exportaciones y han representado alrededor de 8.0 a 10.0% del PIB. Por otra parte, considerando que las exportaciones solamente han cubierto el 49.5% de las importaciones y que el déficit comercial ha representado cerca del 15.0% del PIB, se hace patente que, desde finales de la década pasada, la economía se ha reconvertido de una dependencia de las agroexportaciones hacia otra de las donaciones externas oficiales y no oficiales.

Al respecto, la ANEP señala que "en un enfoque demasiado simplista del funcionamiento del sistema económico, se dio como un hecho inevitable el que la mera desgravación arancelaria propiciaría la reasignación de los recursos desde aquellas actividades protegidas, poco rentables e ineficientes, a otras orientadas a la exportación y con un alto contenido de valor agregado. Este enfoque ha demostrado no haber sido el pertinente para el caso salvadoreño y la evidencia más clara se tiene en el hecho de que las exportaciones continúan respondiendo muy lentamente. En su defecto, lo que se ha observado, como ya se mencionó desde otro ángulo, es el desarrollo vertiginoso de actividades que producen bienes no transables ..." ³⁹. Y continúa afirmando que el hecho de que se dé esta situación se debe, en primer lugar, a que la banca comercial orienta sus recursos hacia este tipo de actividades que pro-

39. ANEP, Op. cit., p. 47

ducen más rendimientos a corto plazo y, en segundo lugar, a la sobrevaluación del tipo de cambio y los bajos aranceles.

¿Fragilidad de los logros en política social? Evidentemente, sí. Por una parte, tenemos que entre 1991 y 1993 las donaciones externas han representado alrededor del 13.7% de los ingresos totales del sector público no-financiero; por otra parte, el Presupuesto Extraordinario para la Reactivación Económica (manejado por SETEFE-MIPLAN y fruto casi exclusivo de donaciones de gobiernos extranjeros) tenía un acumulado de gastos, al 31 de diciembre de 1991 (₡ 3472 millones), equivalente a la casi totalidad (85.0%) de los ingresos tributarios percibidos y devengados por el gobierno central en 1991 40. De la totalidad de recursos ejecutados por el FIS para diciembre de 1993, sólo un 8.8% eran de contrapartida nacional.

Lo anterior sirve para evidenciar el desequilibrio entre las actuales acciones y asignaciones del gobierno salvadoreño y su efectiva capacidad fiscal. La situación es más grave cuando se toma en consideración que, según estudios serios⁴¹, el presupuesto de educación debería incrementarse en un mínimo de 28% para 1995, si quiere atender el crecimiento natural de la población estudiantil, y aumentar ligeramente su cobertura en un 2.0%. Por su parte, el presupuesto de salud debería aumentar un 33.5% para poder absorber la compra de medicamentos financiada por AID y mejorar la calidad del servicio sin ampliar la cobertura.

Hay que resaltar que el gobierno del Presidente Cristiani contó con un apoyo casi incondicional por parte de actores claves en el espacio económico, al recibir desde el principio hasta el fin de su mandato un respaldo práctica-

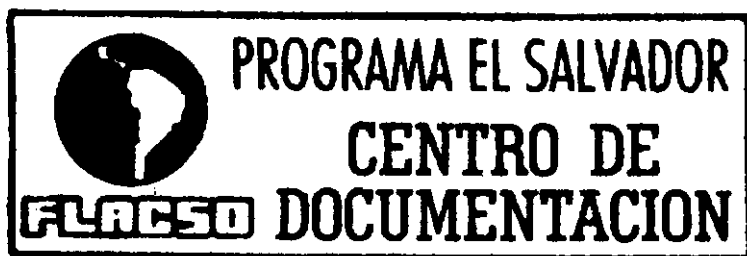
40. Ver **Informe sobre la liquidación del presupuesto general, ejercicio fiscal 1991**, Ministerio de Hacienda.

41. Belt, Juan y Lardé, Anabelle. **El Salvador: Política social y combate a la pobreza**, abril, 1994.

mente unánime de los empresarios y de sus gremiales⁴². Este apoyo fue posibilitado, en gran medida, porque el Presidente Cristiani asumió el mando en un momento en el que las élites empresariales tienen la clara percepción de que el orden económico y social está amenazado y la alternativa que presentaban las fuerzas opuestas al sistema les dejarían muy poco espacio y poder en el campo económico⁴³.

Sin embargo, es preciso resaltar que las condiciones de gobernabilidad alcanzadas son precarias, en la medida en que muchos de los logros del gobierno de Cristiani fueron extremadamente dependientes de la ayuda externa oficial y, también, por el hecho de que, a pesar de un crecimiento económico de aproximadamente 4.0% anual, el mayor logro de la administración Cristiani fue estabilizar (o minimizar la caída) del poder adquisitivo de los salarios y de los ingresos laborales (cuadros 2 y 3), con lo que se generó un reparto desigual de los beneficios de la recuperación de la economía y la mayoría de la población no experimentó una mejoría notable en sus niveles de vida.

42. Este tipo de respaldo aumenta la eficacia de la gestión gubernamental, en la medida en que expresa que el gobierno ha logrado cooptar legitimidades y apoyos de estos grupos, en función de satisfacer sus intereses mediatos o promover (representar) sus intereses estratégicos. En algunos casos, gobiernos pro-empresariales pueden sacrificar algunos intereses de corto plazo (e incluso a ciertos sectores empresariales), pero ser legitimados por las élites empresariales al haber asumido las demandas básicas de garantías a la libre empresa, desincorporación de la actividad económica estatal, predominio de la lógica del mercado sobre otras lógicas de asignación de recursos y de ingresos, etc. Para el caso salvadoreño, la administración Cristiani habría logrado cohesionar a la mayoría de los empresarios detrás de sus políticas de ajuste estructural.
43. Evidentemente, cuando la percepción de peligro desaparece y el sistema económico funciona normalmente, la unidad de los empresarios se hace más difusa y las posibilidades de cooptación total — expresada en el respaldo "absoluto" de los mismos a las políticas públicas— se vuelven mucho más difíciles, en la medida que las gremiales, los grupos empresariales y los empresarios mismos pasan a reivindicar sus intereses específicos y más inmediatos.



III. PERCEPCIÓN SOCIAL DEL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL

III. PERCEPCIÓN SOCIAL DEL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL

La definición que hemos adoptado de Gobernabilidad tiene como fundamento el **acatamiento voluntario de la autoridad del Gobierno** por parte de la mayoría de la población y de los grupos sociales de mayor peso y representatividad política*⁴.

Esta aceptación tiene como prerrequisito que la mayoría de la población (o las mayorías políticamente relevantes) tenga una PERCEPCIÓN^ positiva de la gestión gubernamental —y de la situación imperante—, o bien, que esta última sea, juzgada tolerable dentro de ciertos parámetros y valores.

En general, una situación de ingobernabilidad presenta como características: la revuelta o indisciplina ciudadana; la incapacidad del Gobierno para hacer cumplir sus políticas y órdenes ejecutivas sobre amplios grupos poblacionales; y el fraccionamiento conflictivo de los intereses pri-

44. Evidentemente, un gobierno puede tener la capacidad de gobernar y, por tanto, ser eficiente en su función de producir y hacer cumplir decisiones públicas sin contar necesariamente con la legitimidad suficiente (puede ser una dictadura exitosa). Esto implica que nuestro enfoque supone una gobernabilidad más o menos legitimada.
45. La percepción puede ser descrita como la forma en que vemos el mundo que nos rodea; un proceso por el cual se reconocen, se seleccionan y se organizan los datos de la realidad en que vivimos. Este proceso está basado fundamentalmente en las necesidades de cada persona, en sus expectativas, experiencias, entorno situacional, y en sus valores y creencias.

vados, asociado a la inexistencia de un propósito común o proyecto nacional⁴⁶.

Con relación a la indisciplina ciudadana el cuestionamiento de la autoridad puede tener dos grandes fuentes: i) el rechazo del proyecto socio-político de la fuerza que gobierna (por incompatibilidad con las creencias y valores de la mayoría de la población, o de grupos sociales políticamente relevantes y con alta capacidad de influencia sobre la opinión pública) y ii) las percepciones y juicios que los individuos elaboran acerca de lo que hace y no hace el Gobierno y de cómo esto afecta sus condiciones de vida.

3.1 PERCEPCIÓN Y GOBERNABILIDAD

Existe, pues, una relación estrecha entre las percepciones de la población y la Gobernabilidad. Dichas percepciones asignan determinadas características al sistema social y a la gestión gubernamental, con lo cual contribuyen a configurar actitudes y conductas colectivas frente a las mismas, de manera que estas percepciones pueden considerarse como las condiciones subjetivas de la gobernabilidad.

La gestión gubernamental va a ser evaluada fundamentalmente por:

— La capacidad de adoptar oportunamente decisiones, simples o complejas, ante eventos o situaciones que se interpretan socialmente, a partir de una o más de

46. Entendemos proyecto nacional no como el proyecto de nación impuesto por un grupo de poder o por un gobierno, sino como los consensos básicos sobre "cual debe ser" el resultado de los juegos democrático y económico, es decir, objetivos nacionales, "representativos y compartidos". Por ejemplo, consensos básicos alrededor de cómo asumir la transformación económica, pero también sobre cómo compartir los costos y repartirlos mejor.

las matrices culturalmente dominantes, como desafíos **que exigen una respuesta gubernamental. Esto tiene que ver con las funciones atribuidas al Estado-Gobierno;** por ejemplo, prevenir o compensar los efectos de catástrofes naturales o sociales; crear oportunidades para que los grupos sociales más vulnerables puedan mejorar sus condiciones de vida; reducir las desigualdades económico-sociales; etc. Evidentemente, estas funciones dependen del grado de interiorización, entre los diferentes grupos sociales, de cuáles son los derechos económicos y sociales básicos.

Eficiencia de las decisiones gubernamentales, tanto en términos de su capacidad de producir efectos **que realmente alteran o modifican significativamente las situaciones prevalecientes,** como también en términos de las ideas de eficiencia propias de una o más de las matrices culturales predominantes[^].

Eficacia de la acción gubernamental para cumplir con las promesas de sus programas electorales —esto determina no sólo el grado de responsabilidad gubernamental, sino también, en gran medida, el prestigio de la actividad y de la "clase política"—⁴⁹ y también para satisfacer las demandas o intereses de grupos sociales

47. Ver Flisfisch, A. "Gobernabilidad y consolidación democrática: Sugerencias para una discusión" *Revista Mexicana de Sociología*, jul.-sept. de 1989, p. 113.
48. *Ibíd*, p. 114. Entendemos como matrices culturales el conjunto de creencias, valores y costumbres que sirven para regular los comportamientos de los individuos en una sociedad particular.
49. Weffort señala, en forma meridiana, que entre las señales inequívocas de crisis de gobernabilidad se encuentran: el hecho de que los partidos eligen, pero no gobiernan y que los representantes de los ciudadanos hacen gala de una gran irresponsabilidad cuando son electos con un programa y terminan gobernando con el del adversario; además, señala Weffort, éstas no son situaciones ex-

más o menos estructurados, con lo que se promueve, al mismo tiempo, un mayor grado de cohesión social, es decir, de integración de la sociedad nacional.

- Honestidad y transparencia en el manejo y asignación de los recursos públicos. Se juzga también la discreción y la arbitrariedad del gobernante en el procesamiento de las demandas y en la toma de decisiones públicas.
- Finalmente, y no por eso menos importante, la gestión gubernamental también es juzgada por la coherencia del proyecto socio-político o estrategia de desarrollo con las creencias y valores predominantes en materia de roles del Estado y el mercado, la aceptación de la empresa privada, la valoración del esfuerzo individual como propulsor y como determinante de la posición socio-económica, etc.

cepcionales en los recientes períodos de transición de América Latina. Ver Weffort, F. *¿Cuál democracia?*. FLACSO, San José, Costa Rica, 1993, pp. 108-110.

50. Actores claves o grupos de poder, la eficacia está ligada a la capacidad de cooptar legitimidades y apoyos de estos grupos en función de satisfacer sus intereses mediatos o promover sus intereses estratégicos. En algunos casos, gobiernos pro-empresariales pueden sacrificar algunos intereses de corto plazo (e, incluso, algunos sectores empresariales), con tal de ser legitimados por las élites empresariales por haber asumido la demanda básica de garantía de la libre empresa, desincorporación de la actividad económica estatal, predominio de la lógica del mercado sobre otras lógicas redistribucionistas, etc..

Sin embargo, como lo anterior supone asumir la lógica del poder, es necesario considerar que, en la tensión de intereses de grupos estructurados de distinto signo político, los gobernantes pueden encontrar EFICACIA al desarrollar un "paternalismo social" hacia la masa de individuos desorganizados que viven debajo de la línea de pobreza, que más que organizarse y participar prefieren recibir soluciones. Ver, acerca de este último punto, Weffort, F. *Op. cit.*, pp. 214-217.

Es evidente que si la cultura cívica tiene una mayor confianza en el mercado como mecanismo para asignar recursos y premiar esfuerzos, una estrategia estatista y forzosamente igualitaria será deslegitimada y enfrentada por una buena parte de la población⁵¹.

Por otra parte, el desconocimiento e ilegitimación de la autoridad y la sobrecarga de demandas sociales puede originarse también en la "gestación de una conciencia de injusticia" y en el convencimiento de que el "sistema de reciprocidades"⁵² implícito en el orden social ha dejado de funcionar.

51. Al respecto, hay que ver a Tomassini, quien considera que la cultura cívica emergente cree que, más que un Estado grande, promotor e interventor, se necesita un Estado representativo, asociativo y de consenso, debido a que hay una mayor valoración de lo privado y de la participación; en opinión de Tomassini, "el papel del Estado debe de cambiar cuando cambia, entre otras cosas, la combinación de valores que constituye la cultura cívica de una sociedad en un momento dado". Tomassini, L. "Los alcances del concepto de Gobernabilidad", p. 6. Documento presentado en el seminario "**¿Qué será de Centroamérica? Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil**", Costa Rica, agosto de 1993. Desde otro punto de vista, Garretón visualiza un cambio en la matriz de valores-cultura política, que había marcado la acción colectiva en nuestros países —la libertad, la igualdad o la justicia social y la soberanía nacional—, por la superposición del nuevo principio de "autorrealización" o "felicidad", de orden más individualista y de confrontación más difusa, que tiende al rechazo de las ideologías globalizantes y que, sin necesariamente renunciar a atribuirle responsabilidades y funciones sociales al Estado, afirma la capacidad propia para resolver problemas económicos y sociales de diversa índole. Ver Garretón, **M. Cultura política y sociedad en la construcción democrática**. Doc. FLACSO, Chile, 1991.
52. Por sistema de reciprocidades entendemos las prestaciones y contraprestaciones social e institucionalmente aceptadas como justas. Por ejemplo, el salario es juzgado y valorado dentro de este sistema.

El paso de la conciencia de injusticia hacia la ingobernabilidad involucra todo un proceso de percepciones, juicios y actitudes que se resumen a continuación⁵³;

Percepción más o menos generalizada de que las **condiciones de vida se han deteriorado fuertemente y en forma súbita (o continuamente)**, sin permitir ninguna (o muy poca) capacidad de adaptación.

Valoración negativa del cambio de condiciones de vida, **en la medida en que no se generan explicaciones aceptables del cambio negativo y hay creciente percepción de incremento de la desigualdad**—el deterioro de las condiciones de vida está asociado a la prosperidad y enriquecimiento de otros pocos—.

Percepción o **creencia generalizada de la ineficiencia de la compensación a la degradación de las condiciones de vida dentro del actual sistema social y/o dentro de las estructuras estatales vigentes**. Esto produce una frustración de expectativas con relación a las oportunidades abiertas en el sistema vigente.

Conciencia de que **se vive una "privación relativa" vis-a-vis lo que se ha tenido, lo que se debería de tener y cómo debería funcionar el sistema (expectativas)**, lo que da lugar a una conciencia de

53. Podemos asumir que una situación revolucionaria es una forma de crisis absoluta de gobernabilidad --no la única- y que, por tanto, el proceso de adhesión de las personas a un proceso revolucionario puede darnos una idea de los criterios que pesan en los ciudadanos para rechazar al sistema y al gobierno. Para esta interpretación seguiremos las ideas básicas desarrolladas por C. Vilas en el cap. 1, "Revoluciones: economía, conciencia y política", en **Mercado, Estado y revoluciones. Centroamérica 1950-1990**. Colección Alternativas, UNAM, México, 1994.

injusticia respecto a la satisfacción de sus intereses y demandas, o en relación a sus condiciones de vida.

- Deslegitimación de las estructuras institucionales "ineficientes", **en la medida que se considera que los gobernantes o las élites han dejado de cumplir sus obligaciones** (pacto social) hacia los gobernados, y se toma conciencia de la eficacia de acciones extra-legales para revertir la situación que da origen a las valoraciones negativas⁵⁴.

Las relaciones entre las actitudes de la población y la gobernabilidad son complejas y plantean problemas del tipo: ¿al origen de una crisis de gobernabilidad tiene un mayor peso la actitud desfavorable sobre el "sistema" —o sobre el deterioro de las condiciones de vida—, que la opinión negativa sobre la gestión gubernamental?; ¿se contrapesan las actitudes de distinto signo de manera que una situación de "boom económico" puede hacer pasar inadvertida una gestión ineficiente y, a la inversa, una buena gestión puede contrarrestar el surgimiento de "conciencias de injusticia o de frustración" en una situación de desmejora de las condiciones de vida?; ¿en la gestación de situaciones de ingobernabilidad tienen diferente peso las actitudes-opiniones de la población en general con las actitudes de los grupos sociales organizados o grupos de poder?; ¿en la relación que se establece entre la dinámica de

54. Como bien señala Vilas, "(la) ruptura de la proporcionalidad en las contraprestaciones sociales materiales y simbólicas o, como ya se dijo, un quiebre en el sistema de reciprocidades, como síntesis de aquellas contraprestaciones y de las valoraciones que se formulan al respecto... altera las expectativas de la gente: ya no se sabe qué esperar, puede pasar cualquier cosa. El sistema se convierte en aleatorio y deviene en caos; deja, por tanto, de ser sistema. Se ingresa en una situación de profunda inseguridad colectiva: hoy se tiene, mañana quién sabe; ahora hay trabajo, el mes próximo no; [...]". Vilas, C. Op. cit., p. 20.

las condiciones objetivas y las percepciones (juicios subjetivos) de la población, qué papel juegan la dimensión cognoscitiva y la afectiva en el establecimiento de la evaluación que da lugar a la actitud de rebeldía?

En el análisis que desarrollaremos a continuación no podemos ni pretendemos responder cuestiones tan complejas como las planteadas anteriormente; sin embargo, consideramos pertinente señalar que: i) en el engendramiento de condiciones de ingobernabilidad, pesan más las percepciones negativas sobre el deterioro injustificado de las condiciones de vida que la mala gestión gubernamental; dicho de otro modo, un gobierno puede ser autoritario o muy discrecional, pero si se encuentra "montado" en una "ola" de crecimiento económico que "derrama" o comparte, en alguna medida, los beneficios y genera expectativas positivas de que las condiciones individuales-familiares pueden mejorar, podrá contar con un nivel aceptable de gobernabilidad y ii) en la percepción de los cambios en política económica y de los defectos de la gestión gubernamental juega un enorme papel el claro conocimiento de sus efectos sobre la cotidianidad de las personas potencialmente afectadas o beneficiadas.

En general, en los procesos de ajuste, la población sólo tiene clara percepción de los efectos del recorte del gasto público cuando éste afecta sus dotaciones de recursos para el consumo. Se tiene percepción de recortes de cantidad asociados a beneficios (derechos) directos vinculados al bienestar presente⁵⁵.

La percepción de recortes de gastos que se asocian con la disminución de la calidad de las dotaciones de materiales para la prestación de servicios, o que se reflejan en la desmejora de la calidad del servicio mismo o de las

55. Por ejemplo, recortes de partidas presupuestarias —o eliminación de instituciones— vinculadas con subsidios en bienes o en precios.

oportunidades de acceso, es menos clara y más afectada por la dimensión afectiva de la percepción.

De esta manera, las "clarificaciones" de precios y la eliminación de subsidios pueden ser más sentidas como malas políticas públicas que los recortes en educación, que no se manifiesten, desde luego, en despidos masivos, cierres de escuelas, etc.

Igualmente, la percepción de calidad puede ser influenciada por las creencias/aspiraciones sobre los servicios: las positivas pueden impedir ver mejoras y las negativas, ocultar las pérdidas de calidad cuando las variaciones no son radicalmente significativas o no se tiene conocimiento directo p completo de los resultados.

En relación con el análisis de los resultados de la encuesta, **es preciso aclarar que las respuestas-opiniones que estudiaremos a continuación constituyen — más que creencias firmes, definitivas y con alta perdurabilidad (creencias relevantes de dominio específico, con alto contenido cognoscitivo)— actitudes, es decir, predisposiciones que pueden señalar tendencias de comportamiento favorables o desfavorables hacia un "objeto" determinado⁵⁶.**

56. Las actitudes son predisposiciones **aprendidas** para responder en una forma consistentemente favorable o desfavorable con respecto a un objeto dado. Ver Cap. 8 de Schiffman, L. G. y Kanuk, L. L. **Comportamiento del consumidor**. México, Prentice -Hall Hispanoamérica, 1991, 3a. edición. Por otra parte, "un modelo más generalizado de las actitudes las conceptualiza... como cogniciones generadas en respuesta a varios factores situacionales... que interactúan con diferencias personales existentes (y) que pueden distinguirse en términos de la dirección (positiva o negativa) y de la fortaleza de la actitud (fuerte o débil). Ver Milburn, M. A. **Persuasión y política. La psicología social de la opinión pública**. CEREC, Santa Fé de Bogotá, 1994.

Evidentemente, detrás de las actitudes subyacen un conjunto de creencias más o menos estructuradas y más o menos derivadas de procesos cognoscitivos o evaluativos.

En la configuración de las actitudes-comportamientos pueden distinguirse tres componentes: la cognición, la afectividad y la voluntad. De estos elementos nos interesa resaltar los dos primeros; en primer lugar, porque consideramos que son fundamentos de las opiniones, mientras la voluntad sería más un componente de la acción. En segundo lugar, porque también constituyen tipos básicos de las orientaciones psicológicas que configuran la cultura política.

Como indica Giacomo Sani, siguiendo los planteamientos de Almond y Verba, en la Cultura Política se distinguen tres tipos de orientaciones: la cognoscitiva, representada por el conjunto de conocimientos v de las creencias relativas al sistema político y sus funciones; la afectiva, representada por el conjunto de sentimientos albergados en relación con el sistema, sus estructuras, sus mecanismos de ascenso, etc.; y la orientación evaluativa, que comprende juicios y opiniones que involucran informaciones, experiencias, sentimientos, creencias v criterios de evaluación⁵⁷. Evidentemente, este último tipo de orientación es la más difícil de encontrar en las encuestas de opinión, ya que si bien sería una variante del tipo de componente cognoscitivo, demanda más información que la que generalmente dispone el "público de masas"⁵⁸.

57. Ver Giacomo Sani. "Cultura política", p. 470, en Bobbio, N. y Matteucci, N. **Diccionario de política**. Siglo XXI Editores, 1982, segunda edición.

58. Ver Milburn, M. A. Op. cit., pp. 26-45.

De esta manera, las actitudes son parte de un proceso de acción razonada (Fishbein y Ajzen, 1975 y 1981)⁵⁹, en el cual aquellas se forman en relación con un objeto o conducta. Una persona "genera" una creencia, a la cual le asignaría una cierta probabilidad de realización (ej. votar por el FMLN es votar por la nacionalización de las empresas grandes) y, luego, esta creencia es "multiplicada" por el valor (favorable o desfavorable) que le asigna para que su creencia se realice efectivamente; del resultado de este proceso resultará una posible actitud-intención electoral. Indiscutiblemente, el proceso de acción razonada será más o menos elaborado, según la sofisticación cognoscitiva de las personas⁶⁰.

Por otra parte, las actitudes ocurren generalmente dentro de circunstancias específicas y, por lo tanto, son **influenciables situacionalmente**, aparte de que pueden ser reforzadas o neutralizadas por las normas subjetivas, que se derivan de los grupos sociales de referencia de los individuos.

Lo anterior es importante para contextualizar el análisis de las respuestas obtenidas en la ejecución de la encuesta: primero, porque si bien las actitudes-opiniones tienden a ser consistentes en el tiempo y con el comportamiento que reflejan, no son necesariamente permanentes ni tampoco —cuando son divididas temáticamente y/o son some-

59. Ver Milburn, M. A. **Op. cit.** y Schiffman y Kanuk. **Op. cit.** Evidentemente, el proceso de acción razonada en el cual se genera la actitud, se produce dentro del marco de **la tensión racionalidad-irracionalidad que envuelve a toda acción humana.**

60. En general, los individuos filtran toda nueva información con base en **esquemas cognoscitivos**, que son estructuras temáticas específicas que ayudan a la percepción de la información social y no social. A pesar de que los esquemas pueden ser bien definidos y bi-polares, su complejidad será influenciada por la educación, el interés en el tema y otros factores.

tidas a una coyuntura situacional particular— necesariamente ideológicamente consistentes⁶¹. En segundo lugar, porque la contextualización de las opiniones requiere considerar el peso de la información limitada, la afectividad de las respuestas, etc., entre los encuestados; es decir, requiere que tomemos una posición sobre ellos y sus respuestas, ya que por lo señalado es claro que el grado de objetividad cognoscitiva de los juicios es variable en todos los grupos sociales y, sobre todo, en aquellos que se ven obligados a presentar actitudes —por mecanismo normal de la encuesta— sobre temáticas que no forman parte su cotidianidad o que tienen una jerarquía menor en sus áreas de interés.

En el capítulo V se intenta elaborar una definición aproximativa de las orientaciones básicas de lo que podemos llamar "cultura política" de la población encuestada. Los criterios básicos utilizados son: información política y motivaciones para la participación en la elección del cargo público más importante: la Presidencia de la República.

Estos dos criterios pueden ayudar a caracterizar a los encuestados, en la medida que pueden aceptarse como indicadores del involucramiento personal de los individuos con la esfera de lo social-abstracto que les concierne o con la esfera de lo público.

Según los datos presentados (cuadro 1, cap. V) y las argumentaciones desarrolladas, puede considerarse que en las actitudes-opiniones de la población consultada hay

61. Por ejemplo, una persona puede declarar que "el intervencionismo estatal es nefasto" (concepción ideológica-idea abstracta) y solicitar "el apoyo del Estado para condonar las deudas adquiridas y que son impagables por el resultado del libre juego del mercado" (actitud-opinión operativa en relación con un hecho concreto). Para más detalles sobre esta temática y bibliografía consultar Milburn, M. Op. cit., pp. 109-125.

un marcado predominio de la orientación afectiva sobre la cognoscitiva, con referencia a aquellos aspectos que no afectan directamente su cotidianidad, pues, en un período pre-electoral sin precedentes en la historia salvadoreña, únicamente dos tercios de los encuestados declararon estar informados sobre los acontecimientos políticos. A su vez, de acuerdo con otras dos encuestas efectuadas en el mismo mes (febrero 1994), el nivel de absoluto desinterés en la política era de 43.9% y de 57.3% y el de poco interés era de 39.4% y de 18.8%, respectivamente⁶².

Adicionalmente, los resultados de la consulta realizada apuntaban una alta dosis de apatía en relación con las motivaciones ciudadanas (participación cívica en la vida política), pues un 36.2% de la población encuestada, al ser preguntada sobre por qué votaría por alguien para Presidente, señaló como razón de participación el voto obligatorio o el voto por intereses de "beneficio grupal privado"; del 44.0% restante que declaró intención de voto de "adhesión", sólo un 14.1% manifiesta preferencia partidista, mientras que el otro 29.9% decidiría su participación y su voto más por la influencia situacional de la campaña/propaganda electoral.

En estas condiciones, los grupos encuestados presentan un bajo nivel cognoscitivo (por bajo interés) en muchas problemáticas que trascienden su cotidianidad y tienden a ser más pasivos/apáticos en relación con las grandes temáticas públicas (o de gran abstracción social; por ejemplo, modificación y composición de la Corte Suprema de Justicia). Esto, por supuesto, no desvaloriza sus ACTITUDES-OPINIONES, sólo las ubica como posiblemente más afectivas y más cambiantes o sujetas a influencias situacionales.

62. Ver encuestas IUDOP-UCA e INSISTEM.

A continuación presentaremos el análisis —e intentaremos dar una interpretación— de los principales resultados de los bloques de respuestas sobre la situación económica, política social y demandas sectoriales y la actitud hacia las respuestas públicas en este campo.

En este capítulo se tratarán los temas de: evaluación de la situación económica global; valoración de los cambios en el modo de intervención y funciones del Estado; y el juicio sobre las causalidades de la pobreza. En una segunda parte se valorarán las actitudes sobre las políticas públicas y las sectoriales.

El análisis está referido a los resultados de la encuesta cursada por FLACSO durante enero-febrero de 1994; sin embargo, cuando se estime necesario, se hará uso de otras fuentes de sondeo de opinión pública para completar la información analizada o apoyar algunas de las ideas desarrolladas.

3.2 EVALUACIÓN GLOBAL DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA

Como bien indica López Pintor, "hay un hecho ya suficientemente ilustrado por la investigación social comparada: la mayor parte de la gente, en cualquier sociedad, está principalmente preocupada con los problemas económicos, después los sociales y, finalmente, los políticos". Además, señala que esta jerarquía de preocupaciones se corresponde con un orden equivalente de necesidades y que "el individuo tiende a satisfacerlas en este orden: necesidades fisiológicas (las más de ellas relacionadas, para su satisfacción, con las posibilidades económicas), de seguridad y protección, de pertenencia y afecto, estimación o

prestigio y de autorrealización o logro del proyecto que el individuo se ha hecho de sí mismo"63.

De manera que, generalmente en situaciones más o menos normales, las preocupaciones económicas son las más importantes, las que más disparan controversias por las influencias situacionales y por factores sociales, así como las que más se balancean entre la dimensión afectiva y la evaluativa de las actitudes.

Como un claro ejemplo de lo anterior podemos presentar las opiniones sobre los tres principales problemas del país recogidas en diferentes encuestas efectuadas por el IUDOP-UCA desde enero de 1991 hasta febrero de 1994.

Como se puede apreciar en los datos siguientes, a pesar de que la población salvadoreña vivía una situación extrema y excepcional —la guerra, que afectaba no solamente la cotidianidad, sino también, en muchos casos, la existencia misma—, el continuo deterioro de las condiciones de vida, provocado por la profunda crisis de principios de los años ochenta y la parálisis del crecimiento económico durante casi toda la década, hace que, aun en una situación políticamente excepcional, los problemas económicos ocupen (si se suman) el primer lugar en las preocupaciones, aunque el fenómeno de la guerra sea, individualmente, el problema de primera importancia.

Evidentemente, estas respuestas (a la altura de 1991) nos indican una cierta "normalidad" dentro de la guerra,

63. López Pintor, Rafael. **La opinión pública española: Del franquismo a la democracia.** Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1982, p 17. La jerarquía sugerida es la propuesta por Maslow en 1943. López Pintor indica que diferentes encuestas realizadas en países de diferente desarrollo relativo muestran siempre en condiciones normales la preeminencia de las preocupaciones económicas.

PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAÍS SEGÚN IUDOP

ENERO 1991	%	FEBRERO 1992	%	OCTUBRE 1992	%
Guerra	43.5	Crisis económica/ alto costo de la vida	49.2	Crisis económi- ca/ social	30.4
Pobreza, desempleo, alto costo vida	25.1	Desempleo	38.7	Pobreza, desempleo, bajos salarios	22.1
Crisis económica	21.1	Guerra	28.1	Inflación/ alto costo vida	17.6
JUNIO 1993		FEBRERO 1994			
	%		%		%
Alto costo vida/situación económica	30.3	Crisis económica/ inflación Desem- pleo	39.9		
Delincuencia	23.2	Delincuencia	33.0		
Falta de empleo	15.3	Pobreza	13.6		

ya que como esta última no afectaba la cotidianidad de todos los salvadoreños, algunos no la percibían como situación extrema que afectara a sus seres más queridos, sus bienes más valorados y su propia seguridad.

En cuanto se firma la paz, en enero de 1992, el temor a la guerra se relega a un tercer lugar y los problemas económicos pasan a ocupar el primer lugar; para octubre del mismo año —casi al final del período de Cese del Enfrentamiento Armado (PAZ ARMADA)—, la guerra (o el temor de su retorno) desaparece de entre los tres principales problemas de las personas, lo que pone en evidencia que el público ha ajustado sus preocupaciones con un

orden equivalente de necesidades, amén de que la gente mantiene la creencia que, durante todo ese tiempo, **el dividendo de la paz** no se ha traducido en una clara recuperación de sus condiciones de vida y, por tanto, sus expectativas de corto plazo son negativas.

Planteada la preeminencia de los problemas económicos⁶⁴, pasaremos a analizar las actitudes-opiniones de los encuestados (encuesta FLACSO, ene.-feb. 1994) en relación con la situación económica familiar y del país en los últimos tres años.

El énfasis de nuestra observación será puesto en los aparentes **desajustes entre las percepciones de los encuestados y la evolución real de la economía, así como en los desajustes existentes en la percepción de la situación económica general frente a la familiar.**

Como se puede apreciar en el cuadro 1, la mayoría de los encuestados "tiene una imagen de su situación más positiva que la que le atribuyen al país; un 58.8% declara que la situación de su familia se ha mantenido igual o ha mejorado y solamente un 46.4% opina lo mismo de la situación económica del país. Por otra parte, una proporción significativa (45.3%) de los encuestados considera que la situación económica global se ha deteriorado durante la gestión gubernamental de Cristiani.

64. Lo que se ha querido resaltar son dos cosas: en primer lugar, que El Salvador no es la excepción en cuanto a la jerarquía de las preocupaciones y que, por lo tanto, las opiniones no deben ser interpretadas como expresión de una "singular cultura de la sobrevivencia". En segundo lugar, resaltar que una baja preocupación por la política no indica que el interés en la misma sea inexistente —aun en una población que tiende a la apatía—, sino únicamente que su posición relativa es inferior a otras preocupaciones de índole "bienestar-familiar" y que la intensidad de la preocupación varía situacional y temporalmente.

CUADRO 1

PERCEPCIÓN SITUACIÓN ECONÓMICA GLOBAL Y FAMILIAR. (PORCENTAJES)

	HA MEJORADO	ES IGUAL	HA EMPEORADO	NS/NR
La situación económica de su familia en los últimos tres años.	19.3	39.5	39.9	1.3
En su opinión, la situación económica del país durante este Gobierno*.	17.4	29.0	45.3	8.1

* Gobierno del Presidente Alfredo Cristiani (1989-1994).

Esta última opinión, contrasta con los resultados objetivos del comportamiento de la economía mostrados en el capítulo sobre la evolución del entorno macroeconómico y social. En dicho capítulo se resaltan los siguientes aspectos claves: la administración Cristiani se caracteriza por ser el punto de inflexión en la dinámica económica global reciente del país (el PBI crece un promedio de 4.2% anual y el PBI per cápita lo hace a 1.8% por primera vez en diez años), la inflación se mantiene relativamente controlada durante el período y los ingresos corrientes mantienen el poder adquisitivo heredado al comienzo de la administración, y la condición ocupacional mejora levemente, al disminuir ligeramente el desempleo abierto (urbano) y aumentar el empleo en el sector formal (urbano)⁶⁵.

65. Durante el período, no hay nada que indique que las tendencias en el espacio rural hayan sido significativamente diferentes.

Sin embargo, a pesar de esos resultados, buena parte de la población encuestada tiene la opinión de que durante los años referidos la situación del país se ha mejorado y/o estancado.

Esta divergencia entre la realidad que presentan los datos y la percepción de la misma **no es un fenómeno anormal, sino que resulta de un ajuste entre las aspiraciones y expectativas de la población y la realidad socioeconómica que ésta enfrenta cotidianamente**⁶⁶.

El mecanismo de ajuste se deriva de la necesidad misma de seguridad y certidumbre de la gente ante el futuro. El hecho es que a la mayoría de las personas no le gusta pensar que sus niveles de bienestar o sus niveles de vida caerán, seguirán cayendo o bien no se recuperarán ni mejorarán jamás. Por lo tanto, la primera reacción —más o menos— consciente es la de reajustar tres elementos fundamentales: "sus necesidades presentes, sus aspiraciones y expectativas y los recursos de que dispone para satisfacer las primeras y alimentar o desalentar las segundas"⁶⁷, a fin de mantener una imagen aceptable de sí mismos y de sus vidas.

Evidentemente, las creencias y actitudes en relación con los tres elementos y su "equilibrio" no es ajeno a la influencia situacional del entorno económico-social, por lo que pueden transferirse las percepciones de una a otra situación.

La explicación más plausible es que, como consecuencia de una crisis prolongada, se generaliza la creen-

66. Ver López Pintor. Op. cit., pp 32-42.

67. López Pintor indica que el reajuste de esos tres elementos es el mecanismo básico que explicaría porqué en la mayoría de las encuestas de opinión —realizadas en condiciones de normalidad a normalidad relativa— aparecen más satisfechas que insatisfechas con su vida, aunque el nivel de satisfacción varíe de una sociedad a otra. Ver Op. cit., p. 22.

cia de que se vive peor que antes y se ajustan las expectativas sobre el futuro hacia la baja, reduciendo la percepción de pequeños cambios en las condiciones de vida de la sociedad en general —que en este caso estaría influenciada situacionalmente por el entorno social-familiar más inmediato—, con lo que se neutralizarían las actitudes-opiniones positivas hacia **la disminución o desaceleración** de la caída de las capacidades adquisitivas o de los niveles de vida de los hogares.

Durante los años ochenta, la caída inicial de las condiciones de vida de la población fue extremadamente fuerte y sin ninguna compensación. Posteriormente, sobrevino una situación de deslizamiento moderado de las condiciones de vida, fruto del estancamiento generalizado de la economía y de la continuación de una política de rezago salarial ante la devaluación de la moneda salvadoreña.

Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, la pérdida de poder adquisitivo para la población salvadoreña fue dramática durante la década pasada.

CUADRO 2

VARIACIÓN IPC GENERAL Y SALARIOS MÍNIMOS (PORCENTAJES)

AÑOS	(1) SALARIOS MÍNIMOS	(2) IPC	(3) BRECHA PRECIOS/SALARIOS (2)/(D*)
1975 - 1979	41.7	57.1	1.37
1979 - 1980	22.2	17.4	0.78
1980 - 1984	18.2	62.1	3.40
1984 - 1986	15.4	61.6	4.00
1986 - 1988	20.0	49.5	2.50

Coeficientes mayores que la unidad miden la desproporcionalidad del aumento del costo de la vida en relación con los incrementos salariales.

Como resultado del tremendo deterioro de los ingresos laborales (de asalariados y no asalariados), se produjo un agudísimo incremento de la extensión de la pobreza, ya que los hogares urbanos pobres pasan de representar aproximadamente un 50.0% en 1976/77 a un 61.4% en 1990 68.

El aparente desajuste en la percepción de la situación económica global se explicaría entonces por el hecho de que las crisis pueden, paradójicamente, elevar o disminuir los umbrales del reajuste de expectativas. De esta manera, el detrimento en las condiciones de vida fue tan fuerte que elevó el umbral para el reajuste de las expectativas hacia arriba.

Una crisis caracterizada por un deterioro inicial muy fuerte del empleo, con un largo período de inflación relativamente baja, pero con un nivel muy alto de rezago salarial y con estancamiento de la demanda ELEVAR A EL UMBRAL, porque la población se habría acostumbrado a la creencia de que perdió bruscamente mucho de su bienestar y que de forma lenta pero continua y sistemáticamente lo ha continuado perdiendo.

En cambio, una crisis marcada por una hiperinflación e indexación salarial deteriora evidentemente los niveles de vida, pero su mayor efecto es elevar al máximo los niveles de incertidumbre acerca del cortísimo futuro, de manera que en esta situación PUEDE BAJAR EL UMBRAL, ya que "cualquier cosa es mejor que la incertidumbre diaria de variación de los precios."

En ambos casos, las expectativas serán diferenciadas entre los diferentes sectores sociales y grupos de in-

68. Ver Briones, C. La pobreza urbana en El Salvador. San Salvador, UCA Editores, 1992.

gresos; sin embargo, creemos que la reducción en las tasas de inflación y su efecto en la percepción del público es muy diferente cuando la "desaceleración del aumento de precios" significa pasar de una inflación de tres dígitos o más a una de dos dígitos, que cuando se pasa de una de dos dígitos no muy elevada a otra menor o, incluso, a una máxima de un dígito.

La crisis salvadoreña de los ochenta es del primer tipo, de modo que el umbral de expectativas se ha elevado—independientemente de que haya habido desigualdades en la reactivación económica—, y buena parte de la población que vio disminuir sus niveles de vida durante los ochenta es "Relativamente insensible" al hecho de que sus ingresos reales no cayeron en los últimos años si esto no se reflejó en la mejora o recuperación de sus canastas de consumo.

Se resalta en los datos del cuadro 1 una relación de casi 2.5 a 1 en las respuestas acerca de que la situación del país ha empeorado contra las respuestas de que ha mejorado. Por otra parte, esta relativa insensibilidad por la recuperación económica del país explicaría, también, las recurrentes respuestas que se dan, en la mayoría de encuestas de opinión, al principal problema del país: "el alto costo de la vida" y "la crisis económica".

En relación con las diferencias sectoriales de opinión sobre la situación económica familiar y del país, debemos señalar que no varían mucho alrededor de la media del total de la población encuestada; no obstante lo anterior, hay algunas diferencias que merecerían resaltarse. Preguntados acerca de su situación familiar, el grupo que presentó una actitud más favorable frente a su situación actual fue el de los microempresarios (25.4% ha mejorado) y el más pesimista fue el de los trabajadores por cuenta propia (.3% ha empeorado), en tanto que el grupo que manten-

dría más constantes sus expectativas ("todo sigue igual"), sería el de los productores agrícolas tradicionales (45.1%).

En cuanto a la situación del país, nuevamente son los microempresarios los que mantienen una opinión más favorable (26.0% ha mejorado) y son los trabajadores por cuentapropia y los empleados del sector educación los que presentan una visión más negativa (55.3% y 53.6%, respectivamente, creen que ha empeorado).

Con respecto a estas últimas diferencias, creemos que resultan de influencias de factores sociales bien definidos; primeramente, en el grupo de no-asalariados urbanos (microempresarios y cuentapropias) existen marcadas diferencias en sus lógicas de inserción económica: en los primeros predomina una "lógica de acumulación, una racionalidad guiada por las ganancias, una relación capital/trabajo aceptable y una inserción mercantil en nichos de mercado más o menos dinámicos"; en cambio, en los segundos predomina una "lógica de subsistencia, su racionalidad está más guiada por obtener ingresos suficientes para vivir, tienen baja dotación capital/trabajo y una inserción en mercados extremadamente competitivos y globalmente estancados"⁶⁹; éstas diferencias inciden en las percepciones, ya que si la actividad económica del sector no refleja con suficiente claridad —o se retrasa— los cambios en las dinámicas económicas, entonces los individuos no serán capaces de percibir los cambios del entorno.

En relación con la visión del sector de empleados públicos de educación, se debe de señalar que este sector es uno de los más reivindicativos frente al gobierno en

69. Ver Briones, C. **El sector informal urbano: crédito y heterogeneidad productiva**. San Salvador, IIES-UCA, avance de investigación 93-1.

materia de salarios y prestaciones laborales corporativas. En tal sentido, podría estar efectuando una "transferencia" de actitudes sobre los logros de su gremio (que durante cerca de cuatro años ha reivindicado, junto con otros sectores de empleados públicos, aumentos de 500 colones por encima de los avalados por el gobierno y bonificaciones mayores a las aprobadas) hacia la "evaluación" del comportamiento global de la economía.

Las razones por las cuales los encuestados consideran que su situación familiar sigue igual o se ha deteriorado en los últimos tres años de la administración Cristiani aparecen en el cuadro 3, que refleja fundamentalmente dos aspectos: la relativa debilidad de la recuperación económica y el desigual reparto de los beneficios de la misma.

La mayoría de respuestas refuerzan la idea planteada anteriormente sobre la elevación del umbral de ajuste-cambio de las expectativas de la población encuestada. A pesar de que hay crecimiento económico, un significativo número de personas considera que la economía está estable y no hay mayor progreso; a pesar de que los ingresos promedios mantienen (o lo recuperan en un espacio de tiempo relativamente corto) su poder adquisitivo de comienzos de la gestiona, las casi dos terceras partes de los que dicen haber empeorado señalan el aumento del costo de la vida como causa.

El ajuste de las expectativas parece ser más difícil en los grupos de asalariados públicos, en el sentido de que sus respuestas (aumento de precios anula aumentos salariales o el costo de la vida se ha elevado empeorando mi situación) parecen sugerir creencias de que, con las tendencias que llevan sus ingresos, con mucha dificultad van a aumentar sus canastas de consumo y/o su bienestar material.

70. Ver cuadros 2 y 3 de éste capítulo.

CUADRO 3

PRINCIPALES RAZONES POR LAS QUE CONSIDERAN QUE LA SITUACIÓN ECONÓMICA FAMILIAR CONTINUA IGUAL O SE HA EMPEORADO (PORCENTAJES)

	Total	Micro empresario	Cta propia	Prod. agrie, tradic.	Prod. agrie, no tradic.	Empl. salud	Empl. educa ción
SITUACIÓN ECONÓMICA SIGUE IGUAL							
La economía está estable/no hay mayor progreso.	28.4	37.0	20.5	41.8	31.7	10.0	6.7
Aumento de precios anula aumento ingresos.	23.5	23.9	3.4	7.3	25.0	50.0	68.9
Los ingresos son iguales.	11.7	9.8	27.3	11.8	6.7	4.0	4.4
Porque se trabaja más para mantenerse igual.	7.4	7.6	12.5	2.7	10.6	6.0	2.2
Los salarios no aumentan.	6.7	0.0	0.0	2.7	13.5	20.0	13.3
SITUACIÓN ECONÓMICA HA EMPEORADO.							
Costo de la vida se ha elevado.	61.5	45.7	50.0	66.3	52.1	96.2	88.2
Ingresos bajos/márgenes insuficientes de ganancias.	8.8	14.1	4.5	4.1	17.7	1.9	7.8
Pocas ventas y baja demanda.	7.8	23.9	12.7	1.0	2.1	0.0	0.0
Ño hay trabajo.	5.4	0.0	11.8	5.1	9.4	0.0	0.0

En general, las respuestas que más ajustarían percepción y realidad serían aquellas que, al señalar que su situación permanece igual, indican que ésto resulta del hecho que no logran, verdaderamente, niveles de ingresos más altos por la evolución de los precios.

¿Revelan las respuestas presentadas un estado de intensa frustración en los encuestados? ¿Sus actitudes poco favorables o desfavorables traslucen rechazos a su actual situación?.

La contestación a los cuestionamientos anteriores sería, en nuestra opinión, negativa. En primer lugar, las respuestas "la situación es igual" sumadas a las que declaran que su situación ha mejorado es superior a las que manifiestan haber empeorado. En segundo lugar, el desajuste en las percepciones sobre la dinámica económica de la sociedad en general con la evaluación de su situación económica familiar es favorable a esta última, es decir, que se tiene una "imagen de país" más negativa que la propia (ver cuadro 1).

El sentido (positivo o negativo) del encuentro de las tendencias mencionadas anteriormente **define, en gran medida, la intensidad de la frustración** que puede producir el desajuste de percepciones sobre las situaciones sociales y personales, y **es fundamental en términos de la gobernabilidad de las sociedades.**

De acuerdo con el principio de la privación relativa, **"no se rebela el hombre cuando menos tiene en términos absolutos, sino cuando tiene menos en relación a lo que cree que tiene derecho o que la sociedad debería darle".?** i

De esta manera, algunos sociólogos y psicólogos sociales[^] aventuran las siguientes hipótesis en relación con el grado de desajuste entre las tendencias mencionadas:

- **La frustración de los miembros de una sociedad es mínima cuando estos perciben que el país progresa y que ellos, individualmente, están mejorando al mismo tiempo que el país.**
- **La frustración existe, aunque puede no ser muy intensa, cuando la situación del país se ve en términos más negativos que la situación individual o familiar.**
- **La frustración puede ser mayor cuando los miembros de una sociedad se ven a sí mismos en peores condiciones que en el pasado y también en peores condiciones que las que atribuyen a la sociedad a la que pertenecen.**

Este último caso es el que puede dar lugar a la "gestación de la conciencia de injusticia" de que habla Vilas como factor generador de situaciones revolucionarias (ingobernabilidad absoluta), en la medida que deslegitima al sistema o al modelo social.

Para el caso que nos ocupa, las respuestas obtenidas apuntan más bien a la segunda hipótesis, que supondría un esfuerzo de adaptación personal a la nueva situación del país y, sobre todo, el intento de creer que, en el futuro, la situación se puede mejorar. Esto no niega ni contradice la afirmación anterior de que el umbral de cambio de expectativas se ha elevado —para cambiar significativamente mi actitud sobre mi situación o la del país, es nece-

72. López Pintor, R. *Ibídem.*

sario un cambio real mayor y más sostenido—; simplemente indica una voluntad de creer o mantener una postura esperanzadora, que confiere un mayor grado de gobernabilidad.

Lo anterior puede observarse de **manera más** clara en el cuadro 4, que presenta cruces de las respuestas sobre la situación del país, de la población que efectivamente proporcionó opiniones (se han eliminado las respuestas no sabe-no responde, por considerar que no expresan actitudes operacionalizables), para establecer si las diferencias de opinión son resultado de diferencias derivadas de las variables de control seleccionadas.

A continuación se presentan los cruces de la **opinión** sobre la evolución de la situación económica del país con el ingreso familiar y con la actitud-**opinión** sobre su propia situación familiar. **Es necesario señalar que en todos los cruces que utilizaremos en este capítulo se trabaja con las respuestas que reflejan opinión y no se consideran las NS/NR.**

CUADRO 4

La situación económica del país durante este Gobierno*	Menos de 950	950 a 1500	1501 a 2000	2001 a 3000	Más de 3000	Ha mejorado	Sigue igual	Ha empeorado
Ha mejorado	14.5	20.2	21.4	23.5	23.9	48.4	17.9	6.4
Sigue igual	35.8	32.9	28.6	26.5	24.7	27.6	43.0	21.8
Ha empeorado	49.7	46.9	50.0	50.0	51.2	24.0	39.1	71.7

Gobierno del Presidente Alfredo Cristiani, 1989-1994.

Los cuadros excluyen respuestas como "no sabe" y "no responde".

Los ingresos se expresan en múltiplos del salario mínimo vigente (950 colones) de manera que más de 3000 colones equivale a más de tres salarios mínimos.

Como puede observarse en el cuadro anterior, la "imagen país" parecen estar afectadas en alguna forma por el nivel de ingreso familiar (con una probabilidad de no cometer error en esta idea ligeramente superior al 90%, es decir, con un nivel de confianza de 0.0713), la opinión de que el país está mejor que antes aumenta consistentemente con el aumento del nivel de ingreso y, paradójicamente, la creencia de que ha empeorado —si bien no sigue una tendencia al alza— es también mayor en los grupos de mayores ingresos. Ahora bien, dado que las respuestas no son de una población escogida totalmente al azar, sino que representan las respuestas de una población repartida más o menos proporcionalmente en grupos socio-laborales, la influencia de los niveles de ingreso familiar podría ser afectada por la forma en que se distribuye la población por niveles de ingreso entre los distintos grupos sectoriales. Así tenemos que son los productores agrícolas en donde se concentra más del 80.0% de los que tienen ingresos familiares inferiores al equivalente de un salario mínimo urbano (950 colones); en cambio, los que declararon ingresos superiores a dos salarios mínimos se concentran entre los empleados públicos (más de la mitad) y los microempresarios (que oscilan entre un tercio y un cuarto de este grupo). En este sentido, la distribución de las opiniones de los encuestados con mayores ingresos respondería seguramente al mayor peso de los empleados públicos.

Ahora bien, si se considera el cruce entre las actitudes sobre la situación familiar y la del país, claramente se observan las evidencias que **respaldan la idea de que en la población encuestada no hay gestación de conciencia de injusticia y que el deterioro acumulado de las condiciones de vida, se asimila con un grado de frustración aceptable.** En general, se encuentra un alto grado de ajuste en las opiniones: menos del 10.0% de los que consideran que su situación ha empeorado también considera que la situación del país ha mejorado; por

el contrario, las casi tres cuartas partes de los que sienten que su bienestar ha disminuido en los últimos tres años también consideran que también la situación del país se ha desmejorado. Igual ajuste de opiniones se encuentra entre los que consideran que su situación ha mejorado o sigue igual. Con respecto a estos últimos, hay que llamar la atención sobre que un 39.1% de ellos considera que no ha cambiado las condiciones de vida de su familia, a pesar de que económicamente el país se encuentra peor.

Este arreglo de las opiniones (con un nivel de confianza superior al 0.01) indicaría que la gente cree que su situación sigue o refleja la situación del país y que no hay desencuentros frustrantes de expectativas en el plano económico del tipo: "todo o todos mejoran menos yo y mi familia" o "todo va bien, pero sólo unos se aprovechan".

La idea de que en los grupos encuestados no hay actitudes intensas de **deslegitimación de las estructuras sociales (o de las estructuras económico-institucionales)** —que den pie a la creencia de vivir una "alta" privación relativa o de que hay un incremento de la desigualdad— se refuerza cuando se leen las causas de la pobreza en El Salvador, según la población entrevistada.

En general, los encuestados no creen que la pobreza sea merecida o de responsabilidad exclusivamente individual (menos de 9 de cada 100 del total consideraron que la pobreza se originaba en la vagancia de la gente o en la falta de fe en Dios); sin embargo, tampoco puede decirse que los entrevistados consideren que la pobreza tiene raíces en las estructuras sociales y sea la resultante de amplias desigualdades, exclusión e injusticias sociales, pues únicamente un 14.5% estima que tiene origen en la con-

CUADRO 5

CAUSAS DE LA POBREZA (PORCENTAJES)

	Total	Micro empre sario	Cta propia	Prod. agrie, tradic.	Prod. no tradic.	Empl. salud	Empl. educa ción
Falta de trabajo.	51.9	44.4	56.9	55.3	56.6	51.2	40.8
Elevado costo de la vida.	18.4	20.4	11.9	17.3	22.3	20.0	20.8
Vagancia de la gente.	5.9	12.4	4.7	4.3	4.7	4.0	3.2
Falta de fe en Dios.	3.0	1.2	2.0	5.1	5.1	0.8	2.4
Concentración de la riqueza.	7.9	9.2	5.9	6.3	1.2	13.6	20.8
Mal gobierno.	6.6	4.4	10.7	7.5	3.9	6.4	6.4
Otra.	4.7	8.0	5.5	2.0	3.5	4.0	4.8
NS/NR	1.6	0.0	2.4	2.4	2.7	0.0	0.8

centración de la riqueza o en el "mal gobierno"⁷³. La gran mayoría asocia a la pobreza con la falta de oportunidades o con condiciones económicas adversas[^] (falta de trabajo/costo de vida), que pueden ser superadas y que, además, hacen depender parte de la "salida" de la pobreza en el

73. En contraste, sólo dos de los dirigentes laborales entrevistados individualmente no indicaron la "mala distribución de la riqueza" y/o causas vinculadas al "mal gobierno" —medidas económicas discriminantes, por ejemplo— como las causas de la pobreza.
74. Esta fue también la opinión de los trabajadores no afiliados que fueron sometidos a la entrevista semiestructurada. Invariablemente, estos coincidieron en que la falta de trabajo constituía la principal causa de la pobreza. No hay duda de que tal resultado muestra la existencia de cierta disparidad entre los esquemas explicativos de los dirigentes de organizaciones y su base social potencial.

esfuerzo puesto por la propia persona en aprovechar la oportunidad⁷⁵.

Evidentemente, hay diferencias en las opiniones. Los microempresarios le asignan relativamente un mayor peso a la vagancia de la gente —de hecho, en las entrevistas individuales semiestructuradas, una dirigente micro-empresarial privilegió la "haraganería de las personas" como causa de la pobreza—; en cambio, los empleados públicos de educación le dan más importancia que el resto a la concentración de la riqueza. No obstante lo anterior, se resaltan dos grandes tendencias: los verdaderamente más pobres de los encuestados (cuentapropia y campesinos) consideran, por mayoría, a la falta de trabajo como la causa de la pobreza. En general, la falta de trabajo aparece para todos los grupos como la principal causa aunque le asignen diferentes "pesos" en sus respuestas?⁶.

¿Se desresponsabiliza totalmente al gobierno de la situación de pobreza del país? La respuesta a esta interrogante es negativa, ya que cuestionados acerca de si el gobierno hace todo lo que puede para combatir la pobreza en el país, la mayoría de los encuestados (66.6%)

75. En alguna medida, los resultados serían más o menos acordes con algunos de los rasgos atribuidos al "estereotipo nacional" del salvadoreño: trabajador, emprendedor, hacelotodo, etc. Al respecto, deberían revisarse los rasgos culturales que recogen los escritores y también las creencias de otros pueblos centroamericanos; mientras tanto, como muestra podría tomarse el "Poema de amor" del escritor salvadoreño Roque Dalton, composición contenida en su libro *Las historias prohibidas del Pulgarcito*.
76. Las respuestas obtenidas en las entrevistas grupales indican que, en opinión de los grupos consultados, esta vinculación entre pobreza y falta de oportunidades es resultado no sólo de desconocimiento, sino de la identificación de la pobreza como un problema de carácter individual o familiar. No obstante, uno de estos grupos —el de los jóvenes de extracción fundamentalmente sindical— hizo valoraciones que identificaron la falta de oportunidades como causa de la pobreza.

respondieron que no, sin presentar grandes variaciones sectoriales?⁷⁷.

Sin embargo, debe resaltarse que existen diferencias en esta percepción según la explicación que ellos mismos se proporcionan sobre las causas de la pobreza.

CUADRO 6

EVALUACIÓN COMPROMISO GUBERNAMENTAL DE COMBATE A LA POBREZA SEGÚN NIVEL DE ESCOLARIDAD Y CREENCIAS/ACTITUDES EN RELACIÓN A LAS CAUSAS DE LA POBREZA (PORCENTAJES TOTALES)

	NINGÚN GRADO	1-3 GRADO	4-6 GRADO	7-9 GRADO	10-12 GRADO	13 y más GRADOS	
El Gobierno está haciendo todo lo que puede para combatir la pobreza.	-						
	SI	23.3	21.5	28.1	30.7	28.4	25.5
	NO	76.7	78.5	71.9	69.3	71.6	74.5
	Falta de trabajo	Elevado costo de la vida	Concentración de la riqueza	Mal gobierno	Vagancia de la gente	Falta de fe en Dios	Otro
El Gobierno está haciendo todo lo que puede para combatir la pobreza.							
	SI	25.2	25.9	6.2	5.2	55.0	53.1
	NO	74.8	74.1	93.8	94.8	45.0	46.9

77. El hecho de que no se considere al gobierno como causante de la pobreza no significa que se le desresponsabilice de combatirla y de crear oportunidades para que los pobres puedan dejar de serlo. Esto queda más claro si consideramos los datos de la encuesta de opinión pública realizada por el IUDOP-UCA en la segunda quincena del mes de mayo 1994, en la que se interroga: en su opinión,

Las visiones más negativas de la acción (cuadro 6) del gobierno provienen de quienes creen en lo que podemos denominar "origen estructural de la pobreza"; en cambio, las más positivas son las que se adhieren a la idea de que la "pobreza es merecida".

En general, los que opinan que la pobreza se debe a falta de trabajo o al elevado costo de la vida mantienen una distribución similar a la encontrada cuando se ajustan las proporciones únicamente a la totalidad de encuestados que tuvieron una opinión definida (Sí o No). Debe señalarse que es únicamente con esta variable de "actitud-opinión" que se encontraron variaciones poblacionales verdaderas (nivel de confianza superior a 0.01); en cambio, para variables como la educación, la probabilidad de no cometer error al rechazar la hipótesis nula era únicamente de un 57.0% y lo mismo sucedía con el nivel de ingreso que tenía una probabilidad de un 54.0%. Por lo que es claro que el "juicio" de la acción del gobierno en este campo no depende de factores sociodemográficos, sino de las orientaciones cognoscitivas o afectivas que fundamentan las creencias y las actitudes?⁷⁸.

Finalmente, otro indicador de las expectativas (frustraciones o esperanzas) de la población encuestada

¿qué es lo primero o más urgente que debe de hacer Calderón Sol cuando tome posesión como nuevo presidente? Las respuestas de crear empleos (17.0%); bajar los precios (13.2%) y mejorar la economía (11.9%) coinciden, en gran medida, con las causas de la pobreza manifestadas por los encuestados (CUADRO 5). Adicionalmente, se considera que debe ayudar prioritariamente a los pobres (10.5%). Es evidente, pues, que la gente cree que el gobierno debe de combatir las causas de la pobreza aunque no lo señale como responsable de ella.

78. Más adelante abordaremos el tema de las opiniones sobre la adecuación/eficiencia de la política antipobreza dentro del marco de las políticas públicas.

—y, de alguna manera, indicador de su grado de apego/rechazo del sistema— está dado por las respuestas recibidas en el cuestionamiento: "pensando en lo que ha sido su vida, ¿está usted satisfecha(o) con ella?".

La importancia de las respuestas radica en que se tiende a considerar que "están detrás" de algunos indicadores objetivos de descomposición social y de ingobernabilidad, tales como: altas tasas de suicidios y de delincuencia juvenil (indicadores de pérdida de ilusiones y conciencia de que sobran); altos niveles de violencia interpersonal sin objetivos claros; florecimiento de políticas de "mal vecino"; violencia espontánea y alto grado de desacato a la autoridad y, finalmente, la rebelión asociada a una insatisfacción con la vida derivada de una intensa "conciencia de injusticia"⁷⁹.

En la encuesta de opinión, el nivel de satisfacción de una sociedad resulta de la filtración del mundo objetivo de los entrevistados —experiencias, circunstancias, posesiones, etc.— y, de alguna manera, refleja una medida subjetiva de bienestar ⁸⁰. Por lo tanto, puede revelar la voluntad y la capacidad de los individuos para adaptarse a las transformaciones sociales, los cambios económicos y a los reajustes objetivos de las condiciones de vida.

79. Es preciso resaltar que muchos de esos indicadores objetivos son utilizados en los informes de Naciones Unidas sobre el desarrollo humano, como reflejos del debilitamiento de la trama social.
80. En tanto resulta del "inestable equilibrio" que mantienen los diferentes individuos por la más o menos permanente adecuación de necesidades presentes, aspiraciones y recursos disponibles, de acuerdo con López Pintor, es en la posibilidad misma de poder reajustar los equilibrios por las oportunidades que la misma sociedad permite lo que garantiza niveles colectivos de satisfacción aceptables. En la medida que la satisfacción es multidimensional (involucra distintos aspectos como familia, salud, trabajo o tiempo libre), la dinámica de una sociedad abierta puede reequilibrar no sólo necesidades y aspiraciones, sino también los pesos de las diferentes dimensiones de la satisfacción. Ver Op. cit., pp 22-30.

Si frente a condiciones más o menos adversas los individuos presentan niveles de satisfacción mayores que los declarados sobre como "evalúan" su situación económica, entonces estamos frente a una voluntad de desarrollar una "imagen aceptable" de sí mismos y de adaptarse a la situación global que viven. En cambio, si la gente se declara mayoritariamente insatisfecha con su vida podemos tener, por lo menos, el principio de formas de ingobernabilidad asociadas con la pérdida de los objetivos e ilusiones colectivas, es decir, la ingobernabilidad por "anomia social" que puede derivar en revueltas colectivas y en una irreversible ingobernabilidad por indisciplina ciudadana⁸¹.

En relación con el estado de satisfacción de los grupos sociales encuestados, podemos observar en el cuadro 7 que se mantiene un aceptable nivel de satisfacción con la vida por parte de los entrevistados.

CUADRO 7
SATISFACCIÓN CON LA VIDA PERSONAL
DEL ENCUESTADO
(PORCENTAJES)

	Total	Micro empresa sario	Cta propia	Prod. agrie, trad.	Prod. Agrie, no trad.	Empl. salud	Empl. educa- ción
Muy satisfecho	43.3	46.4	41.5	38.8	38.3	53.6	49.6
Bastante satisfecho	23.6	33.6	16.6	25.1	22.7	23.2	16.8
No muy satisfecho	18.8	14.4	22.9	15.3	23.0	17.6	18.4
Insatisfecho	12.8	5.2	17.8	17.3	14.8	5.6	12.0
NS/NR	1.6	0.4	1.2	3.5	1.2	0.0	3.2

81. Este podría haber sido el caso de muchos de los países de Europa del este, lugares en los que, a partir de la pérdida total de la fe en "la construcción del socialismo", las movilizaciones de protesta ciudadanas dieron lugar al derrumbe del sistema social.

De los resultados presentados se pueden inferir tres ideas. En primer lugar, predominancia de la satisfacción con la vida, las dos terceras partes del total de los encuestados se declara satisfecho con su vida y aproximadamente cuatro de cada diez se sienten muy satisfechos. Esta última proporción es muy superior a la de los que señalaron que su situación familiar ha mejorado recientemente y, además, el porcentaje de la población satisfecha es superior a aquella que señala que su situación familiar es igual o ha mejorado. En segundo lugar, se advierte que hay diferencias entre los grupos sociales y que si bien no hay mayoría de insatisfechos, unos presentan mayores niveles de satisfacción con la vida que otros (los más satisfechos son los microempresarios y los empleados públicos de salud y los menos satisfechos los trabajadores por cuenta propia). Finalmente, los resultados sugieren que el nivel de satisfacción es relativamente independiente del nivel de ingreso —por lo menos en los grupos entrevistados—, ya que si bien el nivel más bajo de satisfacción se presenta en el grupo urbano que tiene menores niveles de ingreso familiar (72.3% declara ingresos entre 1 y 1.5 salarios mínimos), los grupos con menores ingresos (el 94.5% de los productores agrícolas declaran ingresos menores a 1.5 salarios urbanos) tienen niveles aceptables de satisfacción. Por otra parte, el grupo con mayores ingresos declarados (el 61.6% de los empleados públicos de educación tiene ingresos superiores dos salarios mínimos) tiene un nivel promedio de satisfacción y, en cambio, entre el grupo de microempresarios (que sólo presenta un 36.4% con ingresos superiores a los dos salarios mínimos), el 80.0% opinó estar satisfecho con su vida.

En el área urbana —que es donde las encuestadas constituyen un grupo significativo— las mujeres declaran estar más satisfechas que los hombres (70.4% contra 58.9%), siendo ésta la única diferencia significativa.

En resumen, en relación con la evaluación general de la situación económica global, los encuestados no parecen tener una alta conciencia de injusticia ni de privación relativa que los haga deslegitimar el sistema en que viven, así como adoptar actitudes desfavorables que alimenten la ingobernabilidad de la sociedad. ¿Se mantendrá esta actitud por mucho tiempo? La respuesta no se puede determinar a muy corto plazo, pues si bien la sociedad salvadoreña sale de un conflicto armado interno que se prolongó por muchos años y cuya finalización puede tener una influencia muy fuerte (la tranquilidad cotidiana habría sido recuperada en gran medida) en las respuestas obtenidas sobre la satisfacción con la vida; las aspiraciones en relación a la conversión del dividendo de la paz en algo tangible —que se refleje en las condiciones de vida y en la esfera privada de la cotidianidad— también son altas y podrían originar actitudes desfavorables en la población si no son adecuadamente satisfechas.

3.3 EVALUACIÓN DEL MODELO DE INTERVENCIÓN ESTATAL Y DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Anteriormente, hemos señalado que las respuestas de los encuestados, más que creencias firmes, definitivas y con alta perdurabilidad (creencias relevantes de dominio específico, con alto contenido cognoscitivo), constituyen actitudes, es decir, predisposiciones que señalan tendencias de comportamiento favorables o desfavorables hacia un "objeto" determinado. Además, se ha indicado que no son necesariamente permanentes en el tiempo ni tampoco ideológicamente consistentes, al ser divididas de manera temática.

En el presente apartado se encontrarán evidencias en torno a la afirmación anterior, ya que se obtienen algunas respuestas que parecerían estar en contradicción con la selección de dirigentes gubernamentales que ha

realizado, en las dos últimas elecciones presidenciales, la población salvadoreña.

En 1989, el nuevo presidente de la República (Alfredo Cristiani) asume el gobierno con la firme promesa de "disminuir la excesiva intervención del Estado en la economía y promover la liberalización de la misma, eliminando los controles administrativos". Entre las primeras medidas tomadas están: la liberalización de los precios de 200 productos que la administración anterior había intentado controlar por decretos y la fijación de una estructura simplificada de tasas de interés a niveles compatibles con la inflación⁸².

Aproximadamente cuatro y medio años después, los grupos sociales encuestados parecen declararse en favor de un modelo económico con alta intervención estatal, según se aprecia en el cuadro 8 y, menos de tres meses más tarde de haberse realizado la encuesta, se elige para gobernar —con una "amplia mayoría electoral— a la misma fuerza política (ARENA) que ha prometido continuar con la tendencia de reducir el papel del Estado para dar mayor espacio a la economía de mercado y a la actividad privada.

En cada una de las preguntas hechas, los encuestados respondieron masivamente en contra de lo que son los medios de política económica ejecutados por el gobierno. La interrogante que plantean estos datos son: ¿apoyan los encuestados un Estado intervencionista? ¿Asumen como funciones legítimas del Estado los controles administrativos de la actividad privada o más bien se demanda que el Estado cumpla efectivamente sus funciones generales de regulación y, sobre todo, de corrección de los resultados del libre juego del sistema socioeconómico?

82. Ver el informe trimestral de coyuntura, No. 2 de FUSADES, 1991.

CUADRO 8

ACTITUDES HACIA LAS FORMAS DE INTERVENCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO. (PORCENTAJES)

	Total	Micro empre- sario	Cta propia	Prod. Agrie. Trad.	Prod. Agrie, no Trad.	Empl. salud	Empl. educa- ción
El Gobierno debería controlar precios de artículos de consumo básico.							
SI	97.4	94.0	98.4	97.3	98.0	100.0	98.4
NO	1.3	4.8	0.4	0.4	0.4	0.0	1.3
NS/NR	1.3	1.2	1.2	2.4	1.6	0.0	1.3
El crédito bancario para pequeños agricultores y empresarios debería tener bajos intereses.							
SI	97.6	99.2	98.4	96.1	95.7	100.0	97.6
NO	1.2	0.8	1.6	1.2	1.2	0.0	2.4
NS/NR	1.2	0.0	0.0	2.7	3.1	0.0	0.0
Está bien que el Gobierno intervenga en la fijación de los salarios mínimos de los trabajadores en general.							
SI	86.5	84.4	78.3	86.7	90.6	92.0	92.8
NO	9.0	10.0	16.6	7.8	3.9	7.2	6.4
NS/NR	4.5	5.6	5.1	5.5	5.5	0.8	0.8

En nuestra opinión, los resultados reflejan demandas en favor de los más débiles —que pueden ser ellos mismos— sin importarles cuáles sean los instrumentos utilizados para suplirlas. Dicho de otro modo, los encuestados pueden tener una actitud altamente favorable hacia el resultado esperado con la acción implícita en la pregunta, pero no necesariamente tener una intensa preferencia por un instrumento específico.

Las respuestas revelan la alta preocupación heredada acerca de la inflación y su efecto sobre unos ingresos que, generalmente, se rezagaron en relación con la evolución de los precios.

Se ha indicado anteriormente que la gobernabilidad supone el acatamiento voluntario de la autoridad del gobierno, por lo que pasa necesariamente por una toma de posiciones en relación con la "calidad" de la gestión gubernamental.

A continuación se presenta el juicio global que la población encuestada tiene sobre la política social del Estado (educación y salud), en tanto que ésta es considerada por muchos como la columna vertebral de la capacidad de los gobiernos de "influir relativamente" sobre sus niveles de gobernabilidad: "la política social es una precondition de la eficiencia económica y de la gobernabilidad, y no solamente una exigencia ética y de la viabilidad política de los programas de reforma económica"⁸³ o Tomassini, a propósito de las condiciones de gobernabilidad, "la política social destaca como esencialmente irrenunciable... la política social nunca debe de ser privatizada"⁸⁴.

En el cuadro se contrastan dos dimensiones de las percepciones y actitudes de los encuestados: por una parte, se interroga sobre la "voluntad" del gobierno y, por otra, se cuestiona sobre la calidad de los servicios que ese mismo gobierno presta.

Con relación al primer punto, se observa que, en general, los grupos encuestados mantienen una opinión relativamente positiva de la acción gubernamental: entre los que creen que el gobierno hace todo lo que puede por

83. Jarquin, E. Op. cit.p.30

84. Tomassini, L. Op. cit., p. 16.

CUADRO 9

CREENCIAS/ACTITUDES EN RELACIÓN A LA POLÍTICA SOCIAL (PORCENTAJES)

	Total	Micro empre- sario	Cta. propia	Prod. Agric. Trad.	Prod. Agric, no Trad.	Empl. salud	Empl. educa- ción
El Gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar la educación.							
SI	54.3	62.0	50.6	50.2	64.5	41.6	46.4
NO	35.5	26.4	39.9	37.6	27.3	45.6	47.2
NS/NR	10.2	11.6	9.5	12.2	8.2	12.8	6.4
El Gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar el servicio público de salud.							
SI	50.8	59.6	48.6	50.2	55.5	42.4	37.6
NO	40.7	34.4	43.1	39.6	32.0	49.6	60.0
NS/NR	8.5	6.0	8.3	10.2	12.5	8.0	2.4
La calidad de la educación pública ha bajado en los últimos años.							
SI	70.3	74.4	70.0	68.6	64.1	76.8	72.8
NO	22.9	20.4	25.3	22.0	27.0	16.0	24.0
NS/NR	6.7	5.2	4.7	9.4	9.0	7.2	3.2
La calidad de servicios públicos de salud ha mejorado en los últimos años.							
SI	43.4	43.6	35.6	46.7	47.7	52.0	34.4
NO	49.3	52.4	56.9	41.6	45.3	40.8	60.0
NS/NR	7.4	4.0	7.5	11.8	7.0	7.2	5.6

la educación y los que opinan que no lo hace hay, aproximadamente, una diferencia de 20 puntos y entre los que opinan que se hace todo lo que puede por mejorar la salud

pública una diferencia positiva de 10 puntos. En un país que durante más de una década ha asignado marginalmente recursos públicos a estos sectores, esta opinión resulta ampliamente favorable.

Indudablemente, se presentan diferencias de intensidad en la actitud hacia la gestión gubernamental en estos campos. En general, los más positivos son los microempresarios y los cooperativistas (prod. agrícolas no tradicionales) y los más negativos, los empleados públicos. Evidentemente, este es un caso en el que el peso de la información es relevante para formar diferencias de opinión. Si consideramos que los empleados público pueden tener una actitud más evaluativa —en tanto conocen más los problemas del sector—, se pueden evidenciar los contrastes que genera la orientación más afectiva⁸⁵ de los otros grupos encuestados.

Entre los empleados de educación predomina una actitud desfavorable al esfuerzo gubernamental en las áreas sociales (incluida la misma educación); en cambio, entre los empleados de salud —a pesar de que mantienen un nivel desfavorable alto en relación con el esfuerzo del gobierno en su respectivo sector— pareciera que adoptan una actitud más o menos corporativista, pues su opinión es ligeramente más favorable hacia esfuerzos y calidad de los servicios de salud⁸⁶.

85. La pregunta no distinguía entre usuarios y no usuarios del servicio público en cuestión.

86. También puede ser el resultado de la "evaluación cognoscitiva" de los programas de salud y nutrición realizados por el gobierno con independencia de quien es el financiador v supervisor. De todas formas, las diferencias encontradas entre los grupos con acceso a información sobre el tema y los otros grupos resalta la imposibilidad del usuario común de acceder a conocimiento tecnocrático, así como también el importante rol de otros agentes (medios de comunicación, gremios, políticos, etc.) para procesar y crear opiniones con mayor fundamento cognoscitivo.

La relativamente generalizada opinión favorable para con el esfuerzo del gobierno, contrasta con la **también** generalizada opinión de que la calidad **de** los **servicios** públicos ha desmejorado en los últimos años. **El contraste en las respuestas podría indicar que se libera al Gobierno de Cristiani de la responsabilidad de un deterioro que se percibe como acumulativo**⁸⁷.

Nuevamente, estamos ante una actitud que confiere algún grado de gobernabilidad —por lo menos, **en** los términos de conceder al gobierno la adopción **de** decisiones aceptables y/o correctas en el campo social—, a pesar **de** que el deterioro es tan grande que no puede ser compensado por la "buena voluntad gubernamental".

3.3.1 Juicios sobre la educación pública

En términos generales, los entrevistados tienen un juicio negativo sobre la calidad de la enseñanza pública y acerca de las posibilidades de acceso a la educación, independientemente de diferencias por sector u **otras** variables sociodemográficas.

La actitud-opinión más marcada es la **de deterioro** del **servicio**, según se puede observar en las **respuestas** (cuadro 10), dado que la calidad de la enseñanza ha **bajado** en los últimos años (donde predomina una actitud muy negativa), comparadas con las opiniones **sobre** la enseñanza en las escuelas públicas, en donde **se le "juzga"** más bien como mediocre, entre buena y regular.

87. Los grupos a los que se consultó en entrevista colectiva coincidieron, por su parte, en que el contraste se debe al desconocimiento que la población tiene de las responsabilidades del Estado. Con frecuencia, también se indicó la influencia de la propaganda como elemento explicativo.

CUADRO 10

OPINIÓN SOBRE LA ENSEÑANZA EN LAS ESCUELAS PÚBLICAS (PORCENTAJES TOTALES)

	SI	NO	NS/ NR	MUY BUENA	BUENA	REGU- LAR	MALA	MUY MALA
Cuál es su opinión sobre la enseñanza en las escuelas públicas.			4.4	5.1	38.1	37.9	10.8	3.7
El Gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar la enseñanza pública.	54.3	35.5	10.2					
Lo que enseñan a los niños en las escuelas les será útil para la vida en el futuro.	91.5	1.0	2.5					
La calidad de la enseñanza pública ha bajado en los últimos años.	70.3	22.9	6.7				—	—
Los maestros hacen todo lo que pueden para mejorar la calidad de la enseñanza.	54.5	40.7	4.8	—				
Toda la gente tiene recursos para enviar a sus hijos a la escuela.	19.1	78.6	2.3	—	—	—	—	—

Con respecto a los esfuerzos realizados para mejorar la enseñanza pública, los juicios son igualmente favorables para el gobierno y para los maestros, aunque para estos últimos son ligeramente más desfavorables. En relación con esta opinión, son los microempresarios los que mantienen una actitud más negativa (45.6%) hacia los maestros y son los empleados públicos del sector educati-

vo los que presentan las respuestas más favorables (66.4%), cuando se contrastan ambos sectores con el sentido de sus opiniones en relación al esfuerzo del gobierno en dicho campo (ver cuadro 9)88.

En general, los entrevistados le asignan un alto valor a la educación —posiblemente, con independencia del nivel educativo deseado o considerado apropiado, creen que es útil—, lo cual reflejaría que todavía es percibida como un mecanismo de movilidad social89. Pero también creen que no **toda** la gente **goza de iguales oportunidades** para acceder a este **mecanismo legítimo de movilidad social**, en la medida que mayoritariamente (78.6%) consideran que no todos pueden enviar a sus hijos a la escuela pública.

La opinión sobre la política educativa se reseña en el cuadro 11, que nos presenta, por una parte, actitudes de grupos específicos en torno a un aspecto particular de la política que les afectaría y, por otra, lo que los encuestados consideran que debería hacer el gobierno para mejorar la educación.

Consultados los **usuarios efectivos de las escuelas públicas** sobre si estaban dispuestos a pagar más por un servicio de mayor calidad, las opiniones del total fue-

88. Este resultado indicaría una pérdida de la imagen social del educador y, posiblemente, también un desgaste del instrumento "paro educativo", utilizado por los maestros.

89. Consultados sobre el nivel educativo deseado para **sus hijos**, el 57% declaró niveles universitarios —arriba del **90%** para los **empleados públicos** y de 87% para los microempresarios—; los niveles más bajos los presentan los campesinos: alrededor del **25%** y con preferencias por niveles de educación media o bachillerato. **Al parecer**, estamos frente a un ajuste de aspiraciones que involucra la "evaluación" de recursos familiares y las necesidades educativas para insertarse en el entorno laboral.

CUADRO 11

OPINIONES SOBRE LA POLÍTICA EDUCATIVA (PORCENTAJES)

	Total	Micro Empre- sario	Cta. propia	Prod. Agric. trad.	Prod. Agric. no trad	Empl. salud	Empl. educa- ción
Estaría dispuesto a pagar más por mantener o mejorar calidad de la enseñanza pública.*							
SI	47.1	61.8	50.5	33.8	45.3	48.6	59.0
NO	47.3	36.8	42.9	57.7	48.9	45.9	38.5
NSNR	5.7	1.3	6.6	8.5	5.8	5.4	2.6
Estaría de acuerdo que se privatice la Administración de las escuelas públicas.**							
SI	—	—	—	—	—	—	10.5
NO	—	—	—	—	—	—	84.7
NSNR	—	—	—	—	—	—	4.8
Considera usted que para mejorar la enseñanza pública el Gobierno debería:							
— Construir más escuelas públicas.	37.3	25.2	42.7	49.0	47.3	27.2	16.0
— Equipar mejor las escuelas públicas.	19.8	24.0	19.4	13.7	17.6	24.8	24.0
— Contratar más maestros.	11.4	9.2	6.3	18.4	13.3	5.6	13.6
— Capacitar más maestros.	21.8	30.0	22.5	8.2	11.7	36.8	37.6
— Privatizar las escuelas públicas.	0.3	0.4	0.4	0.0	0.0	1.6	0.0
— Establecer un sistema de contratos anuales renovables por evaluación de trabajo del docente.	2.1	1.6	1.2	1.2	5.1	0.8	1.6
- Otro	5.1	8.4	5.9	4.7	2.3	3.2	4.8
- NSNR	2.3	1.2	1.6	4.7	2.7	0.0	2.4

La pregunta se hizo solamente a los que tenían sus hijos en escuelas públicas.

La pregunta se hizo solamente a los que trabajan en educación.

ron muy divididas; una mitad estaba dispuesta a asumir un mayor costo, mientras que la otra mitad se "resignaba" a la mala calidad.

Las divergencias de opinión pueden estar reflejando las diferencias en la demanda privada de educación, así como también creencias más o menos arraigadas sobre las responsabilidades del Estado y de las familias en torno a la educación de los grupos de menores ingresos.

Los dos grupos con una actitud más favorable para asumir parte de los costos de la mejora de la enseñanza pública son los microempresarios y los empleados de educación. Estos dos grupos presentan características que potenciarían su demanda privada de educación: un nivel educativo considerablemente alto (90.4% de los empleados de educación ha cursado arriba del nivel medio; en este mismo grupo, el 70.8% era de nivel superior o universitario. Por su parte, el 46.8% de los microempresarios tenía niveles de educación media o más); niveles de ingresos aceptables (el 61.6% de los empleados de educación tenía dos salarios mínimos o más de ingreso familiar; para los microempresarios, la cifra era de 36.4%) y tenían una valoración muy alta de la educación: el 94.7% de los empleados y el 87.5% de los microempresarios deseaban educación universitaria para sus hijos.

Lo contrario sucede con los ingresos y el nivel educativo alcanzado por los cuentapropia y los-campesinos (adicionalmente, este último grupo desea un menor nivel educativo para sus hijos, en comparación con el resto de los encuestados).

Sin embargo, es preciso resaltar dos aspectos de los datos del cuadro. Pese a todo, un poco más de un tercio de los empleados de educación y de los microempresarios no estarían dispuestos a pagar más por lograr mayor calidad educativa, y los empleados de salud, que tienen casi las mismas características de los empleados de educación, poseen una disposición a compartir los costos mucho menor que las de los trabajadores por cuentapropia y similar a la de los campesinos cooperativistas.

Estos resultados sugieren que, tras la actitud manifestada de no pagar más por mantener o mejorar la calidad de la educación pública, puede operar la creencia de que es al Estado al que le **corresponde la calidad del servicio que presta, de que el Estado puede hacerlo si se lo propone y, finalmente, si debo pagar más por un servicio público, mejor sería contratar el servicio privado.**

En la encuesta se incluyó, además, una pregunta exclusiva para los empleados del sector educación. Se buscaba determinar el grado de adhesión o rechazo para con las actuales políticas de descentralizar la administración de los recursos públicos dedicados a la educación, mediante arreglos con asociaciones comunitarias, ONG's o municipalidades.

La actitud manifestada es casi de total rechazo a la medida —que ha sido juzgada técnicamente como una experiencia positiva—90, probablemente porque una de las creencias ligadas al tema de la privatización de servicios públicos es la de qué la privatización está asociada al "borrón y cuenta nueva" en materia de las formas de gestión de los recursos humanos del sector; por ende, la consecuencia esperada de esta creencia es negativa, en tanto se relaciona a la pérdida de las prestaciones laborales y a la posibilidad de despidos al variar la forma de contratos y de evaluación laboral, que pasa a descansar en el "nuevo administrador privado"91.

Finalmente, se incluyó para todos los encuestados una pregunta cerrada para que indicaran cuál era la prin-

90. Ver el estudio realizado por la Universidad de Harvard, en colaboración con el departamento de Educación de la UCA y FEPADE, el cual fue presentado en la revista ECA, mayo-junio 1994; en particular, las pp. 427-432.

91. Este es el modelo de Fishbein y Ajzen, en el cual las creencias se combinan con evaluaciones de las consecuencias de esas creencias al producir actitudes. Ver Milburn, M. Op. cit., pp. 27-31.

cipal acción que debería ejecutar el gobierno para mejorar la enseñanza pública.

Los resultados indican que el agregado de encuestados se inclina por el aumento de la infraestructura educativa (37.3% construir más escuelas), cree que es necesario capacitar más a los maestros y rechaza la privatización del servicio.

Evidentemente, las opciones de respuesta están vinculadas a creencias con mayor o menor nivel cognoscitivo o evaluativo del problema. Así, la respuesta que posiblemente presenta un menor nivel de sofisticación del conocimiento del tema (construir más) es mayoritaria en los sectores campesinos y trabajadores por cuenta propia; en cambio, ocupa el tercer lugar entre las opciones de los empleados del sector de educación y pasa a segundo lugar entre los microempresarios y los empleados de salud que privilegian —al igual que los empleados de educación— la capacitación de los maestros y asignan un alto valor al mejor equipamiento de las escuelas.

En síntesis, los juicios sobre la educación pública revelan una actitud ligeramente favorable a la acción del gobierno en el sector, un rechazo a la privatización de los servicios —que posiblemente se asocie con la actitud negativa a pagar más por mejorar la calidad de la enseñanza—, una valoración favorable sobre la educación en general (es útil) y una relativamente aceptable "resignación" a la calidad de la enseñanza de las escuelas públicas.

3.3.2 Juicios sobre los servicios de salud pública

Como se puede observar en el cuadro 12, la opinión de los usuarios de los servicios de salud pública es que estos servicios son aceptables (bajo algún criterio que po-

dría expresar: atención, tiempo de espera aceptable, rapidez de la intervención, bajo costo monetario, etc.). El 39.7% opinó que el servicio era bueno o muy bueno versus un 23.6% que lo consideró malo o muy malo. Los sectores que presentaron una opinión más negativa fueron los trabajadores por cuentapropia (29.5%), que acceden a los servicios de hospitales públicos y/o de beneficencia 92; un grupo con acceso a un servicio corporativo (Bienestar Magisterial y un hospital de la empresa pública y autónoma de telecomunicaciones), mostró niveles similares de inconformidad (24.2%) y el grupo menos insatisfecho (12.6%) resultó ser el de empleados públicos de salud, posiblemente por recibir una mejor atención corporativa.

Como posiblemente la actitud de los usuarios efectivos (que son, al mismo tiempo, entrevistados) comporta un mayor nivel evaluativo que en el caso de la enseñanza en la escuela pública, las opiniones negativas son mayores que las expresadas para la educación.

Sin embargo, cuando son consultados todos los encuestados (usuarios y no usuarios) sobre los esfuerzos gubernamentales en el sector, se mantiene una actitud, ligeramente favorable, similar a la que hemos visto para los esfuerzos en el campo educativo, con excepción del caso de los empleados de educación, que tienen una actitud marcadamente desfavorable (60.0% opina que no) y de los mismos empleados del sector, en donde un 49.6% opina que no contra un 42.4% que mantiene una actitud favorable.

Contrariamente a lo que sucede en educación hay una creencia más favorable a la idea de que toda la gente puede hacer uso de los servicios públicos de salud (aproxi-

92. En El Salvador es marcadamente diferenciado el acceso (y los servicios) a los hospitales públicos y del Seguro Social.

CUADRO 12
OPINIÓN SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS
DE SALUD
(PORCENTAJES TOTALES)

	SI	NO	NS/ NR	MUY BUENA	BUENA	REGU- LAR	MALA	MUY MALA
Cuál es su opinión sobre los servicios públicos de salud.*			0.1	7.6	32.1	35.4	11.0	13.6
El Gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar servicios de salud.	50.8	40.7	8.5					
La gente pobre tiene posibilidades de recibir buena atención médica.	39.2	57.4	3.3		-			
Los empleados hacen todo lo que pueden para mejorar los servicios públicos de salud.	52.7	39.7	7.6					
La calidad de los servicios públicos ha mejorado en los últimos años.	43.4	49.3	7.4				. -	
La mayor parte de la gente puede hacer uso de los servicios públicos de salud.	57.8	39.2	3.1			.	-	
Para mejorar la salud de los pobres el Gobierno debe concentrar sus esfuerzos en programas preventivos.**	84.0	16.0	0.0					
Para ampliar los servicios curativos se deben privatizar parcialmente establecimientos, ordenando cuotas y servicios diferenciados según usuarios.**	20.8	62.4	16.8					

Responden únicamente aquellas personas que la última vez que necesitaron asistencia médica para ellas o alguien de su familia, asistieron a servicio médico público.

Responden sólo empleados públicos del sector Salud.

madamente 60% contra 40%). Las creencias más positivas se presentan entre los campesinos cooperativistas (64.5%) y los empleados de salud (63.2%) y la más negativa entre los empleados de educación (40.0%). Es interesante que este último contrapunto se presente entre los grupos con mayor nivel educativo (y, por tanto, con amplia posibilidad de sofisticación cognoscitiva) y, además, que el que presente una actitud más favorable pueda tener una dimensión evaluativa mayor en la formación de la opinión.

Estas diferencias podrían tener origen en la influencia de esquemas⁹³ diferentes en la formación de las actitudes; en el caso de los trabajadores de salud estaría predominando, posiblemente, un esquema de rol, pues ellos identifican que con mayor o menor grado de atención-calidad, cualquier persona que se les presente como demandante de sus servicios a sus centros de trabajo podrá y será atendida; en cambio, en los empleados de educación podría estar operando un esquema político-ideológico que por mayor justicia social demanda más y mejores oportunidades de servicios para todos y en todo el país.

El contraste "entre poder acceder" y "acceder a un buen servicio" se ve más claramente con las opiniones sobre si la gente pobre tiene posibilidades de recibir una buena atención médica. La mayor parte de los encuestados opina negativamente, pero las opiniones negativas alcanzan entre los empleados de educación un 80.0% y entre los empleados de salud únicamente un 60.0%. ¿Impli-

93. Los esquemas son las estructuras cognoscitivas utilizadas por los individuos para organizar la información política y social. Estos esquemas pueden influir en el nivel de complejidad del razonamiento de los individuos, porque su activación supone "atajos" en el razonamiento a partir de que se asocian las creencias las actitudes y los comportamientos a propósito de gente específica, entre las cuales podría estar incluida el mismo entrevistado. Ver Milburn, M. Op.cit., pp. 127-132.

ca esta diferencia un mayor conocimiento de "buena atención-atención de calidad" o el funcionamiento del esquema de rol en la opinión?

El juicio de que los empleados hacen todo lo posible para mejorar los servicios públicos de salud es positivo, pero no guarda diferencias significativas con los juicios sobre la acción del gobierno. En relación con la evolución de la calidad del servicio de salud el juicio es negativo, pero de forma relativa se tiene una mejor opinión que sobre la educación, ya que las diferencias sobre la calidad de los servicios son menos marcadas. Es de resaltar que los empleados públicos de salud sean los únicos que presenten un juicio marcadamente favorable sobre la mejora del servicio (52.0% sí contra 40.0% no).

Finalmente, en la encuesta se incluyeron dos preguntas exclusivas para los empleados del sector salud, que se relacionaban con la selectividad o discriminación positiva en favor de los pobres y con formas alternativas de costear los servicios para complementar los recursos públicos destinados a los establecimientos del sector.

En relación con la primera, la casi totalidad se encuentra de acuerdo en cambiar la dirección de lo curativo hacia lo preventivo, posiblemente bajo la consideración del cuadro de enfermedades que normalmente presentan los pobres.

En cuanto a la segunda cuestión, parece que se impone la idea de que al comenzar la "privatización", ésta siempre termina por extenderse, con lo cual el apoyo al cobro diferenciado se reduce sustancialmente, a pesar de que los empleados conocen las carestías del sector. Esta actitud, también podría explicarse por la "conciencia" de que durante años **se ha dejado caer presupuestariamente al sector para atender otras prioridades y**

que, por lo tanto, es posible mejorar el servicio con la recuperación de las antiguas asignaciones presupuestarias.

Pese a que no han tenido una difusión masiva, las nuevas tendencias en política de salud pública parecen inclinarse por hacer copartícipes del financiamiento del sector a una parte de los usuarios. En un primer borrador del Plan de Desarrollo Económico y Social 1994-1999 se dice —en el marco de la estrategia propuesta para el sector salud— que "a partir de la experiencia piloto de recuperación de costos, se propone desarrollar en todos los hospitales públicos del país un sistema de tarifas diferenciadas.

Este sistema tarifario supone la adopción de mecanismos e instrumentos que permitan una aplicación justa del sistema tarifario á los diferentes usuarios de los servicios"; también en un trabajo de "Reforma del Sector Salud" presentado al seminario de "Soluciones descentralizadas/privadas a problemas públicos"⁹⁴, Alfredo Solari señala que la reforma de salud supone y propone modificaciones al financiamiento de la atención hospitalaria incrementando el gasto del Estado en ese sector, pero concentrándolo en los usuarios pobres y **recuperando en un 100% los costos incurridos por los usuarios no pobres.**

Esta medida no cuenta con el favor de los empleados del sector y tampoco parece contar con el apoyo de una buena parte de los posibles usuarios, como se puede apreciar en el cuadro 13.

Por las cifras obtenidas para la cuestión de si están dispuestos a pagar más por un mejor servicio de salud, no puede decirse que la mayoría de los entrevistados esté dispuesto a asumir los costos del servicio; la diferencia

94. Promovido por USAID-EL SALVADOR, FUSADES y el CINDE, en mayo de 1994.

CUADRO 13

OPINIÓN SOBRE POLÍTICA PÚBLICA DE SALUD.

	Total	Micro Empre- sario	Cta. propia	Prod. Agric. trad.	Prod. Agric. no trad	Empl. salud	Empl. educa- ción
Estaría dispuesto a pagar más para mantener o mejorar la calidad de los servicios públicos de salud.							
SI	50.2	49.2	56.5	42.4	55.1	46.4	48.8
NO	45.9	47.2	40.3	51.8	39.8	51.2	49.6
NS/NR	4.0	3.6	3.2	5.9	5.1	2.4	1.6
Para mejorar los servicios públicos de salud se debería:							
—Construir más clínicas y hospitales.	38.4	29.6	47.4	47.5	47.7	15.2	24.0
—Equipar mejor a las clínicas y hospitales.	36.3	39.2	34.0	26.7	31.3	57.6	.0
—Contratar más médicos y enfermeras.	9.2	8.0	5.1	11.8	10.2	9.6	12.0
—Capacitar más al personal.	10.0	15.2	9.1	6.7	5.5	12.8	14.4
—Privatizar clínicas y hospitales	1.2	1.6	1.6	0.8	0.8	1.6	0.8
—Otro	3.2	6.0	2.0	1.6	3.5	3.2	2.4
—NS/NR	1.7	0.4	0.8	5.1	1.2	0.0	2.4

positiva es muy cerrada en relación con los que no están dispuestos y, en algunos casos, la diferencia es en favor de estos últimos (como es el caso de los campesinos tradicionales y los empleados públicos). Nuevamente aquí parecen mezclarse creencias sobre lo que es justicia social con actitudes del tipo: si hay que pagar por un servicio público es mejor acudir a uno privado.

Las opiniones sobre cómo mejorar el servicio de salud resultan de una pregunta cerrada con opciones definidas y nos revela las diferencias de opinión entre los grupos con mayor nivel educativo o cognoscitivo.

Que la solución no pasa por la ampliación de la infraestructura de servicios, sino por un mejor equipamiento y abastecimiento de la actual es la opinión mayoritaria de los empleados de salud y también, aunque en menor proporción, la de los de educación y los microempresarios. En cambio, para los campesinos y los trabajadores por cuenta propia la solución pasa mayoritariamente por más infraestructura (lo que en el caso de los campesinos podría ser una percepción más justificada dados los niveles de cobertura hospitalaria de la población rural). La privatización es rechazada como principio de solución y el contratar más personal no parece ser una solución para aquellos que mayor conocimiento de las condiciones del sector tienen, ya que es mencionada en cuarto lugar y con un bajo porcentaje (9.6%) por los empleados de salud.

3.3.3. Juicios sobre la acción del Estado en torno al problema de la pobreza

Anteriormente hemos señalado que la mayoría de las personas encuestadas (66.6%) no cree que el gobierno está haciendo todo lo que puede por combatir la pobreza; de hecho, solamente un 23.4% opina que el gobierno ha puesto todo su esfuerzo en aliviar la situación de los pobres, señalando como principales acciones la creación de fuentes de trabajo y el ser más eficiente en la ayuda que otorga a las familias pobres. En el siguiente cuadro se presentan las opiniones de los grupos sociales encuestados sobre por qué el gobierno no hace todo lo que puede en relación a este problema.

Como en este cuadro y el siguiente (¿qué debería hacer el gobierno?) se elevan mucho los porcentajes de los "no sabe/no responde", es preciso retomar lo manifestado por López Pintor, Martín Martínez y Díez Nicolás sobre la interpretación de la abstención a responder.

CUADRO 14

CREENCIAS/ACTITUDES EN RELACIÓN DE POR QUÉ EL GOBIERNO NO HACE TODO LO QUE PUEDE PARA COMBATIR LA POBREZA (PORCENTAJES)

	Total	Micro Empre- sario	Cta. propia	Prod. Agric, trad.	Prod. Agric, no trad	Empl. salud	Empl. educa- ción
— No ha creado fuentes de empleo/No ha estimulado creación de empleo.	25.7	35.2	23.0	20.6	18.3	26.6	35.6
— No ha aumentado salarios.	1.3	0.6	1.1	2.4	1.3	1.1	1.3
— No se interesa por los pobres.	14.5	12.1	12.1	14.7	12.4	23.4	17.2
— Tiene preferencia por amigos y por los ricos.	8.7	13.9	8.0	2.9	6.5	9.6	13.8
— Acciones contra la pobreza son muy limitadas.	2.8	1.8	0.6	1.8	6.5	6.4	1.1
— Sólo promesas y no cumplen.	12.2	6.1	20.1	17.1	15.7	2.1	3.4
— Administra mal los fondos públicos.	2.4	3.6	5.2	0.6	0.7	1.1	2.3
— Permite corrupción.	0.8	1.2	0.0	0.0	2.0	2.1	0.0
— Todo está más caro.	6.0	4.2	5.2	5.3	0.7	14.9	12.6
— Situación económica peor.	4.3	1.2	3.4	3.5	14.4	0.0	0.0
— NS/NR	15.8	12.1	13.2	27.1	15.7	11.7	10.3
— Otro	5.5	8.0	8.1	4.0	5.8	1.0	2.4

En primer lugar, la falta de información es una constante en el condicionamiento del nivel de "sin respuesta" en todos aquellos temas que rozan de lejos la experiencia cotidiana de la gente. En segundo lugar, es evidente que los niveles más bajos de información lo tienen los grupos que ocupan las posiciones sociales más bajas.

Pero, desde un punto sociológico, no puede olvidarse que son éstos los sectores que con mayor extensión ocupan posiciones inferiores en las estructuras de autoridad y dominación de todo tipo y que, tanto por miedo o por la tensión entre unas expectativas de sometimiento y conformidad en algunas temáticas, decidan resolverlas con un "no sé" 95. En todo caso, la interpretación del "no sé/ no responde" será un riesgo que asumiremos en cada pregunta, pero descartaríamos el **miedo a la represión como causa dominante, en la medida que preguntas como si hay corrupción en el gobierno recibieron altos niveles de respuestas positivas (75-78%) entre los sectores campesinos, al igual que la referida a la corrupción en la Fuerza Armada (80-82%).**

Volviendo a los datos presentados en el cuadro 14, encontramos que la opinión aislada más importante es la que lo **responsabilizaría de no tener una política de empleo más definida y más agresiva**; no obstante lo anterior, agregando algunos de los ítems ("no se interesa por los pobres", "sólo promesas y no cumplen" y "tiene preferencias por amigos y por los ricos"), se encuentra un **principio de deslegitimación —del tipo generador de conciencia de injusticia— ya que la consideración de que los gobernantes o las élites han dejado de cumplir sus obligaciones (pacto social) con los gobernados alcanza una proporción de 35.4% entre el total de los encuestados**. Estos niveles aumentan entre los trabajadores por cuentapropia (40.2%) sobre todo porque desconfían del poder (sólo prometen y no cumplen); en cambio, los niveles más altos de incumplimiento del pacto social por parte de los gobernantes los presentan los empleados públicos (arriba del 30%).

95. Ver López Pintor, R. Op. cit. pp 176-178.

Los porcentajes de los "no sabe/no responde" son más o menos similares entre los diferentes grupos —exceptuando los campesinos'tradicionales, en que se eleva significativamente—; ello puede deberse a que este grupo de encuestados no contaba con suficiente información; no tenía un esquema o creencias político-ideológicas negativas al gobierno o sistema y, si las tenía, las mismas no eran lo suficientemente intensas; por lo que "decidió" resolver la tensión entre insuficiente información y ausencia de un actor a quien cargarle de atributos negativos en relación al tema, con las "sin respuesta".

En cuanto a las demandas expresadas en torno a que acciones debería realizar el gobierno para combatir la pobreza (cuadro 15), se observa que se tiene la clara percepción de que **HAY UN DIVIDENDO DE LA PAZ** y la opinión también definida de que **HAY QUE REASIGNARLO HACIA EL ÁREA SOCIAL**.

Entre los grupos sociales hay diferencias en torno a la reasignación del gasto militar, los empleados públicos y los microempresarios son mayoritariamente favorables a esta medida; en cambio, los trabajadores por cuentapropia y los campesinos se encuentran por debajo del promedio en esta opinión. El pedir prestado a terceros países es una opinión que encuentra más eco entre los campesinos y los trabajadores por cuentapropia, posiblemente por el desconocimiento de las consecuencias de largo plazo de la medida, hecho que también se reflejaría en los elevados niveles de los "no sabe qué debe hacerse y las no respuestas" que presentan estos grupos.

La privatización es rechazada como medida de solución, al igual que el congelamiento de los salarios de los empleados públicos, sin encontrar en esto diferencias significativas entre los sectores entrevistados.

CUADRO 15

QUÉ DEBER A HACER EL GOBIERNO PARA COMBATIR LA POBREZA Y AUMENTAR EL GASTO PUBLICO SOCIAL (PORCENTAJES)

	Total	Micro Empre- sario	Cta. propia	Prod. Agric, trad.	Prod. Agric, no trad	Empl. salud	Empl. educa- ción
— Aumentar los impuestos para tener más hospitales y escuelas.	11.3	18.7	5.9	10.3	6.3	13.3	16.0
— Cobrar más por el agua y la luz.	0.4	0.0	0.0	0.4	0.5	0.8	0.8
— Congelar temporalmente los salarios de los empleados públicos.	1.1	0.9	0.5	0.4	3.6	0.0	0.8
— Pasar gasto de Defensa a Salud y Educación.	50.8	63.0	45.7	38.8	38.9	65.0	67.2
— Privatizar y vender las empresas públicas.	2.1	3.9	5.4	0.4	0.5	0.0	0.8
— Pedir préstamo a otros países.	9.3	3.5	11.3	10.3	17.6	5.8	2.5
— No debe hacer nada	3.3	0.0	3.6	5.4	5.4	0.8	4.2
- NS/NR	21.7	10.0	27.6	33.9	27.1	14.2	7.6

Finalmente, se observa una "relativa insolidaridad"⁹⁶ para compartir el combate a la pobreza: los niveles de los

96. La no solidaridad que expresa la respuesta es relativa, porque podría suponer un razonamiento oculto de no recargar el incremento del gasto social (via aumentos de los impuestos indirectos como el IVA) en un sector social que sería percibido como "popular-clase media" y que además es el sector en donde los encuestados tienden a autoubicarse.

encuestados que aceptan, y proponen, el aumento de impuestos o la elevación de las tarifas por servicios públicos (medidas que equivalen aceptar que el gobierno debe de extraer más recursos públicos de la esfera privada de la economía), son bajos (para el total 11.4%) y el nivel más alto (18.7%) se logra en un grupo que generalmente no ha pagado impuestos, sea porque están exentos o por cultura de evasión fiscal: los microempresarios. La actitud del total de los encuestados podría ser la consecuencia del deterioro acumulado en las condiciones de vida de la población salvadoreña en general y en particular de estos grupos sociales, representativos de sectores populares.

CUADRO 16

CREENCIAS/ACTITUDES EN RELACIÓN A LA EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA DEL GOBIERNO EN LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS (PORCENTAJES)

	Total	Micro Empre- sario	Cta. propia	Prod. Agrie. trad.	Prod. Agrie. no trad	Empl. salud	Empl. educa- ción
¿Hay corrupción en el Gobierno?							
SI	81.1	77.0	86.6	75.8	78.0	89.5	85.4
NO	7.3	8.9	5.3	7.9	8.3	4.8	7.3
NS/NR	11.7	14.1	8.1	16.3	13.7	5.6	7.3
¿Hay corrupción en el FIS?							
SI	62.0	68.1	57.3	61.7	55.6	69.4	64.2
NO	11.6	10.5	11.4	11.9	11.6	13.7	11.4
NS/NR	26.5	21.4	31.3	26.4	32.8	16.9	24.4
Del dinero que pagamos como impuestos el Gobierno:							
— Desperdicia la mayor parte.	28.8	30.4	37.5	23.9	24.2	25.6	30.4
— Desperdicia una buena parte.	28.1	22.8	24.9	29.4	25.0	45.6	31.2
— Desperdicia muy poco	11.9	15.6	8.7	12.5	10.9	8.0	16.0
— Gasta bien todo	10.8	17.2	10.7	5.1	12.9	4.8	11.2
NS/NR	20.4	14.0	18.2	29.0	27.0	16.0	11.2

El cuadro anterior nos presenta la percepción de los encuestados sobre la Eficiencia y la Transparencia del Gobierno en la asignación de los recursos públicos.

En general, se considera que hay corrupción en el gobierno y que ésta se extiende con mucha rapidez, ya que incluso a una institución recién creada y que se ha caracterizado por la ágil ejecución descentralizada de obras en casi todo el país —el FIS— se le atribuye un alto nivel de corrupción. Adicionalmente, consultados si el dinero que el gobierno recoge de la esfera privada en concepto de impuestos es desperdiciado o es bien utilizado, predominó la idea de que en su gran mayoría es mal utilizado —aunque esto no involucre necesariamente actos de corrupción sino únicamente mala administración—; las diferencias sectoriales señalan que en general la visión más negativa es mantenida por los propios empleados públicos, pero no se evidencian grandes diferencias sectoriales.

Resumiendo, de la evaluación (actitudes-opiniones manifestadas) del modelo de intervención estatal y de las políticas públicas puede inferirse que **el Gobierno —evaluado desde su gestión global— no obtuvo un alarmante nivel de rechazo⁹⁷ en la población encuestada y, por tanto, no generaría un alto nivel de ingobernabilidad en la misma. Sin embargo, es también evidente que le falta un largo trecho que recorrer para lograr y consolidar una gobernabilidad legitimada entre los mismos encuestados.**

97. Un nivel alarmante se caracterizaría por una intensidad muy fuerte de rechazo de las consecuencias esperadas de la implementación de las políticas, creencias muy encontradas en materia del deber ser de las políticas sociales y actitudes-opiniones muy negativas acerca de la voluntad política de los gobernantes de asimilar las demandas sociales. Adicionalmente parece coexistir una actitud de "resignación o acomodamiento" a la corrupción en tanto ésta última no alcance la evidencia de niveles alarmantes.

El gobierno goza del beneficio de que se considera relativamente positivo su esfuerzo en ciertas áreas (esfuerzo por mejorar la educación, mejorar el servicio de salud) y no es responsabilizado como la causa de la extendida situación de pobreza que vive el país; sin embargo, la gente común es sabia al asumir que no basta con los esfuerzos en las áreas sociales para solucionar el problema de la pobreza y cuestionan el esfuerzo realizado por el gobierno en el combate a la misma, con lo cual se estaría ante el peligro de que el retraso en ir disminuyendo el problema sea interpretado como inacción frente al mismo, en una situación en que, por la nueva coyuntura de paz, las aspiraciones se irán ajustando hacia arriba en materia de necesidades sociales y condiciones de vida.

Como se señaló anteriormente, no se responsabiliza al "Mal Gobierno" o a "la concentración de la riqueza" de ser las principales causas de la pobreza del país y, por tanto, no se puede decir que la población encuestada tenga una elevada "conciencia de injusticia" con respecto a su situación o a la de la sociedad en general. No obstante lo anterior, algunas respuestas (cuadro 14) revelan que hay mucho escepticismo sobre la voluntad o la capacidad del Gobierno de interesarse verdaderamente por la suerte de los pobres. Esto no configura una situación de ingobernabilidad todavía, pero constituye un pasivo en la confianza de la población que podría resultar en un creciente nivel de frustración y en el desarrollo de acciones colectivas de descontento difuso y sin lealtades políticas, que imposibilitarían la movilización nacional por el desarrollo económico.

La generalizada creencia en la corrupción del gobierno parece contradecirse con los juicios relativamente positivos sobre la gestión del gobierno en las

áreas sociales y con la no responsabilización del mismo como causante de la pobreza. Esto podría indicar que la percepción sobre la corrupción al momento de la encuesta, se consideraba tolerable —y, por tanto, sus consecuencias no son juzgadas tan graves— y sería más un indicador de desconfianza; pero no debemos de olvidar que es precisamente este tipo de desconfianza el que va desgastando la fe en las estructuras institucionales y minando la autoridad legítima del gobierno, cuando por evidencia o difusión pública de los hechos de corrupción se atraviesa el umbral de tolerancia y la gente se siente defraudada por sus gobernantes.

En general, las políticas de privatización que han constituido uno de los ejes básicos de la política del anterior gobierno del Presidente Cristiani y del actual gobierno, son rechazadas por la mayoría de los grupos sociales encuestados. Sin embargo, la intensidad de este rechazo no parece ser muy fuerte como para generar intenciones-acciones contrarias a la fuerza política que las impulsa tal y como lo han demostrado las recién pasadas elecciones de todas las autoridades gubernamentales.

Antes se ha dicho que como resultado de la prolongada crisis de los ochenta, la población acomodó el umbral de reajuste de las expectativas sobre su situación económica o del país hacia arriba, haciéndose "relativamente insensible" a los cambios de la actividad económica que no se reflejaran en cambios más o menos significativos de sus niveles de vida. **Sin embargo, las expectativas constituyen una especie de previsión del futuro" y, por ende, son muy diferentes de las aspiraciones sobre cómo quisieran encontrarse los individuos.**

De esta manera, los resultados analizados parecen indicar que, con los Acuerdos de Paz, **las aspiraciones de los encuestados en relación a la transformación del dividendo de la paz en mejores condiciones de vida se han incrementado** y desean que ésta se realice de la manera más rápida. Frente a la ya conocida limitación fiscal del gobierno, este tipo de aspiraciones podría convertirse en la antesala de la típica "sobrecarga de demandas sociales" que según algunos autores puede desencadenar situaciones de ingobernabilidad 98.

En relación con los puntos arriba señalados, creemos conveniente resaltar dos ideas indicadas por Alcántara a propósito de la gobernabilidad. La **primera** estaría referida a "que ambos conceptos, gobernabilidad e ingobernabilidad, conforman los dos polos de un continuo, de manera que el paso de una situación a otra es gradual y nunca totalmente irreversible"; la **segunda** tiene que ver con la existencia de condiciones favorables a la acción de gobierno y a que el fenómeno de ingobernabilidad se encuentra sometido a la percepción de dichas condiciones y de ciertas disfunciones que afectarían la acción del gobierno o la dinámica global de la economía y/o la sociedad en general. Al respecto dice Alcántara, "en todo caso, para que su repercusión sobre el propio fenómeno de ingobernabilidad sea significativa, es necesario que alcance una **masa crítica** en función de que las reclamaciones formuladas afecten a elementos **sensibles** del sistema político o conjuguen una movilización social relevante"99.

98. Ver Crozier, M.; Huntington, S. P.; Watanki, J. "LA GOBERNABILIDAD DE LA DEMOCRACIA" Informe al Grupo Trilateral, 1975. Que constituiría el trabajo inicial sobre esta problemática.

99. Ver Alcántara, M. "Gobernabilidad Crisis y Cambio" Colección ESTUDIOS POLÍTICOS Vol. 43, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1994, pp 42-43.

En este sentido, también es necesario resaltar que la percepción de ingobernabilidad o la actitud desfavorable hacia la gobernabilidad del sistema social en general, puede variar grandemente entre diferentes sujetos: gobernados, élites económicas o inversionistas extranjeros. Como ejemplo podríamos citar un comentario de *The Economist* (1994) sobre Cuba, la situación de derechos humanos en la isla, la situación económica y el "prueba y error" en materia de reformas: "¿Significa este panorama que las compañías extranjeras saldrán espantadas de Cuba? La represión a nivel doméstico no es comparable con la falta de utilidades que generan los inversionistas astutos, o sino recordemos lo que le pasó a China... (sin embargo, a pesar de que se están realizando algunas inversiones extranjeras conjuntas en algunos campos prometedores)... Los factores desmotivantes son muchos. El gobierno estadounidense es hostil; las firmas de Estados Unidos que reclaman sus capitales nacionalizados hace tanto tiempo pondrían a trabajar con ahínco de nuevo a sus abogados. Las comunicaciones son pobres y las provisiones de inversión local inciertas...."¹⁰⁰.

Por otra parte, también debe resaltarse que el Instituto Internacional de Economía, en un estudio de 278 páginas sobre las clasificaciones para los países que aspiran a ingresar a la Zona Americana de Libre Comercio, clasificó —sobre 5 puntos posibles— a El Salvador y a Nicaragua con 3.7 y dejó por debajo a Costa Rica y Uruguay con 3.3 y a la Argentina con 2.6; señalando que México tenía 3.9 al momento de ingresar al TLC **101**.

100. Ver "Cuba, a la caza de inversión extranjera" *The Economist* 1994 en Revista SUMMA Internacional, septiembre 1994. Los paréntesis son nuestros.

101. Siglo XXI 6 de julio de 1994, Guatemala. Las dimensiones evaluadas incluyen estabilidad política, manejo de la deuda externa, disciplina fiscal, libertad empresarial, estabilidad de precios, etc.

Lo anterior no pretende incluir nuevos indicadores sobre la gobernabilidad sino ejemplificar cómo pueden existir visiones diferentes sobre las posibilidades de los sistemas nacionales, incluso independientes de la ingobernabilidad objetiva presente o de la percepción propia de los gobernados o incluso de la calidad misma de la gobernabilidad de los países. Sobre este punto volveremos más adelante —en el capítulo final—, donde se tratará de efectuar un balance global sobre las condiciones de gobernabilidad de la sociedad salvadoreña en la posguerra.

3.4 DEMANDAS SECTORIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

A lo largo de este trabajo se ha venido sosteniendo que una de las claves de la gobernabilidad es el grado de "incorporación" de las demandas derivadas, de los intereses comunes y diversos de la sociedad civil. Partiendo de una heterogeneidad/diversidad de intereses —y de "pesos" diferenciados de los mismos en razón de las desigualdades de poder y de organización de los grupos que los sustentan—, la gobernabilidad pasa, a nuestro entender, por el "grado de apertura" de las políticas públicas y de los procesos mismos de decisión a los intereses básicos o permanentes de los grupos sociales más significativos (amplios o representativos) de la sociedad en general 102.

A continuación presentamos las opiniones de los grupos entrevistados sobre cuatro grandes temáticas: la problemática sectorial que enfrenta cada grupo para desarrollar su trabajo y generar sus medios de vida; el nivel de incorporación de sus demandas en las políticas guber-

102. Esto supone también la búsqueda en el proceso de apertura de un equilibrio entre los intereses de las mayorías con los intereses de los grupos con más poder.

namentales; las soluciones que ellos visualizan en tanto "productores-trabajadores" y los niveles de movilización, y las medidas utilizadas, en la defensa de sus intereses o en la búsqueda de soluciones a sus demandas.

Es necesario, antes de avanzar al análisis de los resultados, señalar que el **"peso" corporativo** de cada uno de estos grupos es muy diferente, tanto desde sus niveles de afiliación gremial, como por el peso de las asociaciones o gremiales sectoriales mismas.

En relación con el primer aspecto, es necesario precisar que exceptuando a los campesinos cooperativistas (60.2%), la mayoría de los sectores entrevistados tiene tasas muy bajas de afiliación gremial: entre los microempresarios —a pesar de que fueron seleccionados en listados de la Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios— sólo 9.2% declaran pertenecer a alguna organización gremial; los trabajadores cuentapropia (13.4%); los campesinos tradicionales (11.4%); los empleados del sector salud (11.2%) y los empleados del sector de educación (16.8%). Por otra parte, entre los gremios a que pueden pertenecer los entrevistados, el mayor "peso" social lo tendrían ANDES 21 de Junio —la asociación de maestros— y las confederaciones de asociaciones de cooperativas agrarias del sector reformado.

3.4.1 Problemas y demandas de los microempresarios

Como se puede apreciar en el cuadro 17, los microempresarios son uno de los grupos con mayor diversidad de problemas, ya que el porcentaje de "otros problemas" que reúne los no bien especificados o los que son muy singulares —de uno o dos entrevistados— alcanza casi la cuarta parte de las respuestas. No obstante lo an-

terior, se ve claramente que sus problemas están vinculados a cuatro temáticas: necesidades vinculadas al acceso a créditos (18.5%); bajas ganancias y elevado costo de insumos (19.0%); problemas vinculados a débil demanda o inapropiadas instalaciones para atraer clientela (17.7%) y la delincuencia en sus zonas de actividad económica.

Los microempresarios entrevistados de forma individual a través de entrevista semiestructurada coincidieron en el señalamiento de esos problemas. No obstante, privilegiaron todavía más el acceso al crédito como un problema fundamental. Tres de los 4 entrevistados se detuvieron en dicha cuestión. Uno de los dirigentes de organización entrevistados acotó:

"un problema grande es que no tenemos acceso a crédito formal por no tener un patrimonio que se dé como garantía".

Mientras, uno de los no afiliados a organizaciones de su sector, y propietario de una panadería, aseguró:

"solicité un préstamo para comprar el horno y la batidora, porque trabajaba con maquinaria alquilada... y no pude hacerlo porque me pedían fiadores con tres mil colones de sueldo. No pude conseguirlos."

De los entrevistados, únicamente un 9.6% consideró que el gobierno si ha tomado medidas para darle solución a los problemas por ellos mencionados; un 20.8% dijo no saber o prefirió no responder, lo cual podría ser tomado como duda o escepticismo acerca de la disposición gubernamental de enfrentar la problemática del sector.

Como hemos señalado al inicio de este trabajo, el principal eje de la política gubernamental (1989-1994) de

CUADRO 17

PRINCIPALES PROBLEMAS DEL GRUPO SOCIO-LABORAL DE MICROEMPRESARIOS (PORCENTAJES)

Poca ayuda del Gobierno	0.8
Pocas ventas y/o falta de demanda	13.7
Saturación mercado/excesiva competencia	2.0
Falta de acceso a créditos/capital de trabajo	18.5
Altos intereses en los préstamos	1.6
Márgenes de Ganancia insuficientes	8.1
Elevado costo de materiales de trabajo	10.9
Altos impuestos	1.2
Instalaciones inadecuadas para comercialización	4.0
Ineficientes servicios de apoyo para comercialización.	3.6
Insuficiencia o Inadecuación de medios de trabajo.	2.0
Delincuencia	10.1
Otros	22.0
NS/NR	1.2

apoyo a la microempresa es la de facilitar el acceso de los microempresarios a través de abrir el sistema bancario comercial con el apoyo de fondos específicos.

Tomando en consideración que los entrevistados son residentes de San Salvador, no podría aceptarse como ex-

plicación subyacente la de una baja cobertura en el servicio de crédito —en términos geográficos— sino posiblemente una percepción no del todo infundada de complicados trámites burocráticos, creencia de no calificar y por tanto sentimiento de estar excluidos de las soluciones. No debe perderse de vista tampoco el hecho objetivo de que únicamente para una quinta parte (cuadro 17) de los entrevistados el problema del sector se reducía a la falta de créditos.

CUADRO 18

QUE ACCIONES DEBER A DESARROLLAR EL GOBIERNO PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS DE LOS MICROEMPRESARIOS (PORCENTAJES)

Disminuir los intereses de los préstamos	32
Controlar la inflación	65
Aumentar la vigilancia/Desplegar más policías	10.1
Diseñar programas que ayuden al microempresario	89
Regulación de precios Proveedores	14.1
Mantener y/o ampliar préstamos	4.8
Ser más flexibles en Garantías exigidas para préstamos.	52
Subir sueldos/salarios y crear más fuentes de trabajo.	52
Ayudar a los más pobres	16
Combatir corrupción	16
Bajar impuestos	16
Otros	9.8
NS/NR	27.4

En relación con las acciones que debería desarrollar el gobierno para ayudar al sector, el mantener las líneas crediticias y flexibilizar las condiciones de los préstamos no ocupa un lugar preponderante, ya que agregando las soluciones que van por esa línea se llega a un 13.2% que es inferior a la demanda de regulación de los precios de los insumos o de los proveedores (14.1%) y cercano a la demanda específica de mayor seguridad (10.1%). El diseño de programas de apoyo que vayan más allá que el crédito (8.9%) y el control de la inflación (6.5%) son las otras demandas-soluciones que los microempresarios plantean para resolver sus problemas.

De lo expuesto —problemas y demandas/soluciones—, pueden inferirse tres ideas, primero, que la acción del gobierno es percibida como insuficiente, pues son muy pocos los que consideran que ha desarrollado medidas en la línea de solución de sus problemas; segundo, que la acción del gobierno parece ser muy limitada en relación con la más amplia problemática señalada en el sector y además parece fuera de foco con respecto a los énfasis marcados por los entrevistados: condiciones de demanda-mercado y relaciones comerciales con los proveedores; que revelan en ellos la conciencia de que tienen un problema de retención de los "excedentes" que generan en su actividad, que les impide "progresar" en el negocio y/o mejorar sus condiciones de vida. En tercer lugar el elevado número de NS/NR, indicaría que en general no se han planteado soluciones a los problemas del sector, que no tienen claridad sobre cual podría ser el rumbo de la acción gubernamental o bien, expresar una actitud de desconfianza/desinterés.

3.4.2 Problemas y demandas de los trabajadores por cuentapropia.

Los cuentapropia encuestados son en su totalidad comerciantes con puesto en las calles del viejo centro comer-

cial, que constituye el lugar de mayor aglomeración de los "informales" dedicados al comercio de menudeo. Como hemos señalado anteriormente, en este grupo socioeconómico, predominan las "lógicas de subsistencia" como motivo dominante de su actividad laboral, ya que muy pocos de ellos logran acceder a niveles de ingresos que les pudiese otorgar "status" o "estilos de vida" de los típicos propietarios. Un poco menos de las tres cuartas partes de los trabajadores de este sector tienen menos de uno y medio salarios mínimos urbanos de ingreso familiar y entre este grupo, un poco más del 33.0% pertenece a familias con ingresos inferiores al salario mínimo. Dicho de otro modo, son propietarios de "coyol quebrado, coyol comido", que mantienen alguna aspiraciones de ampliación de sus negocios pero que se ven compelidos a resolver diariamente las preocupaciones vinculadas a la sobrevivencia.

CUADRO 19

**PRINCIPALES PROBLEMAS DEL GRUPO
SOCIO-LABORAL DE TRABAJADORES
POR CUENTA PROPIA
(PORCENTAJES)**

Poca ayuda del Gobierno	0.4
Hostigamiento y/o persecución por parte de autoridades municipales.	18.3
Condiciones deficientes y precarias para comercialización.	6.8
Pocas ventas y/o falta de demanda.	13.9
Mucha competencia	0.8
Demanda estacional o inestable.	6.8
Bajos márgenes de ganancia	9.2
Delincuencia	9.2
Falta de acceso al crédito y/o capital de trabajo.	12.4
Altos intereses en préstamos.	2.0
Deficientes condiciones sanitarias en lugar de trabajo.	1.2
Falta de compañerismo.	0.8
Otros	12.4
NS/NR	5.2

En este grupo, a pesar de que hay evidencias de sus dificultades de acceso a sistemas de crédito más o menos institucionalizados, la falta de acceso al mismo ocupa una tercera prioridad entre los principales problemas señalados (12.4%). El principal problema de este grupo está asociado a las dificultades, para el desarrollo de sus actividades, que les ocasionan los enfrentamientos con las autoridades municipales por el uso de los espacios públicos como espacios privados de comercialización, que agregado al problema de condiciones deficientes para la comercialización, hacen que las limitaciones a la comercialización se conviertan en el principal problema del grupo (25.1%). La débil o inestable demanda se convierte en el segundo gran problema al acumular un 20.7% de las respuestas proporcionadas. Finalmente los bajos volúmenes de ganancia en una actividad que se caracteriza por una amplia flexibilidad de márgenes de ganancia individuales —que incluso pueden cambiar según lo vendido durante el día o si el producto es muy perecedero y no hay condiciones de almacenamiento—conjuntamente con la inseguridad para ellos y para los clientes en los espacios de comercialización, se igualan (9.2%) para ocupar el cuarto lugar de las principales preocupaciones laborales de los cuentapropias.

En este grupo un 81.0%, declaró que el gobierno no había hecho nada por solucionar sus problemas y solo un 7.1% dijo que se habían tomado algunas medidas en su favor. Esta actitud tan desfavorable a la acción gubernamental, puede haber sido inducida por el hecho de que en el último mes previo a la encuesta (diciembre 1993), se enfrentaron violentamente los vendedores callejeros con la alcaldía de San Salvador a propósito del desalojo de las calles solicitado por la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador por "competencia desleal" a los comercios establecidos (almacenes del sector moderno o formal de la economía).

CUADRO 20

QUE ACCIONES DEBER A DESARROLLAR EL GOBIERNO PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS DE LOS TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA (PORCENTAJES)

Disminuir los intereses de los préstamos
Mantener y/o ampliar préstamos
Ser más flexibles en garantías exigidas para préstamos
Aumentar vigilancia/Desplegar más policías
Mejorar relación entre autoridades municipales y **vendedores**.
Crear y/o mejorar lugares para comercialización
Controlar la inflación
Crear más fuentes de trabajo
Reubicar vendedores en los mercados
Formar cooperativas para pequeños comerciantes
Bajar impuestos
Combatir corrupción
Ayudar a los más pobres
Otros
NS/NR

Las soluciones a la problemática del sector tiende a ser más difusa que en el caso de los microempresarios (no obstante ser más definida), controlar la inflación y crear más fuentes de trabajo ocupan unos lugares relativamente importantes en la jerarquía de soluciones, sin embargo, no es claro si estas soluciones pretenden proteger/mejorar el presupuesto familiar de los encuestados o si responden a la "creencia subyacente" de que generarían mayor poder ad-

quisitivo en la población que constituye la clientela y contribuirían de esta forma a aumentar/estabilizar la demanda.

La correspondencia (en jerarquía) entre los principales problemas señalados y las soluciones propuestas no es muy ajustada; así, mejorar las relaciones entre la autoridad municipal y los vendedores (7.6%) ocupa el quinto puesto entre las soluciones a pesar de que el hostigamiento municipal era el principal problema individual señalado, en cambio la mejora de los lugares de comercialización pasa ocupar el primer puesto de las soluciones, lo que induce a creer que el enfrentamiento con las autoridades por los espacios de venta en los lugares de mayor flujo de personas (mejor localización-mayor demanda potencial y real) es vista más bien como un problema de comercialización. Al igual que para el caso de los microempresarios el acceso a los préstamos es considerado un problema menos urgente en la cotidianidad de la actividad económica, pues casi ocupa el mismo lugar que la demanda de un mayor despliegue de vigilancia.

Finalmente, se observa que este grupo tiende a visualizar las soluciones de manera individual, se requiere de la autoridad para que resuelva aquellos problemas que no pueden ser enfrentados por ellos solos, pero son muy reticentes a la idea de buscar soluciones a problemas vinculados a los negocios en forma colectiva o asociativa, las respuestas que pudieron agruparse bajo la idea de formar cooperativas para los pequeños comerciantes solo recibieron un 0.4% entre el total de soluciones manifestadas.

Al igual que para los microempresarios la política gubernamental se queda limitada al crédito, fundamentalmente vía Bancos Comunales de pequeños préstamos, y se vería enriquecida de establecer un diálogo con los vendedores sobre los problemas y soluciones para los espacios comunes de trabajo.

3.4.3. Problemas y demandas de los campesinos tradicionales

El hecho que los encuestados tengan un acceso a la tierra, aunque sea limitado —el **96.5%** cultivaba menos de **5** manzanas y cultivaban predominantemente maíz (**93.4%**)— tiene como resultado que el problema de la tierra prácticamente sea minimizado (cuadro **21**) y tomen mayor relevancia los vinculados a la "cotidianidad laboral".

CUADRO 21

PRINCIPALES PROBLEMAS DEL GRUPO SOCIO-LABORAL DE PRODUCTORES AGRÍCOLAS TRADICIONALES (PORCENTAJES)

Insumos caros.	51.9
Plagas y otras causas naturales, que disminuyen las cosechas.	1.7
Falta de tierra para trabajar.	5.1
Alquiler de la tierra.	1.7
Falta de fuentes de trabajo	0.4
No hay trabajo todo el año	3.0
Ausencia de servicios sociales básicos y/o programas sociales compensatorios.	1.3
Inexistencia o incumplimiento de prestaciones laborales y sociales.	8.5
Falta de acceso a créditos.	1.3
Altos intereses en préstamos	
Malos precios y/o márgenes de "Ganancia" insuficientes	5.5
Costo de la mano de obra	0.9
Delincuencia	2.1
Otros	9.8

Los problemas están asociados a los **altos costos que enfrentan para desarrollar sus actividades productivas**, destacándose en particular el problema del elevado precio de los insumos (51.9%) para la producción (semillas, fertilizantes y pesticidas), la falta de acceso a créditos es el segundo problema individual (8.5%) y los "malos precios" recibidos por los productos cultivados ocupa un muy bajo tercer lugar, posiblemente porque para estos pequeños productores la finalidad de la producción sea fundamentalmente la de asegurarse medios de consumo para la familia a un costo adecuado y no obtener utilidades de comercialización. 103 Otros costos normales de la producción aparecen casi insignificantes (costo de la mano de obra y costos financieros) porque son minimizados en tanto estos productores operan como unidades familiares de producción. 104

Si se agregan las áreas de problemas en las cuales el gobierno no cuenta con políticas específicas, nos resulta que cuatro de cada cinco de los consultados considera que el gobierno no incorpora en la elaboración de sus políticas la problemática del sector.

103. Sobre todo si consideramos que los precios nominales pagados por quintal de maíz al productor nacional, han caído en relación al año agrícola 1988/89 (US\$8.57/QQ) a US\$/QQ 7.34 en 1992/1993. Dirección General de Economía Agropecuaria.

104. En general, los resultados obtenidos de las entrevistas semiestructuradas coinciden con los de las encuestas. Sin embargo, mientras el campesino no afiliado identificó la "carestía de los insumos y la falta de oportunidades para obtener préstamos" como los principales problemas de su grupo; los dirigentes de las organizaciones entrevistados no repararon en la cuestión de los insumos y fijaron más su atención en otros problemas como las trabas o inacción gubernamental frente a la situación de su sector, la escasa asistencia técnica y las dificultades de comercialización. Dirigentes de una de esas organizaciones indicaron, por su lado, que el problema fundamental es el de "la tenencia de la tierra. Un problema que la reforma agraria no resolvió".

Especialmente si se toma en cuenta que uno de los principales ejes de la política gubernamental hacia los sectores rurales, el de mejorar la dotación de servicios sociales básicos —aun con la importancia que tiene para el incremento del bienestar de las familias—, no sería suficientemente valorado desde la problemática laboral cotidiana de estos trabajadores, al haber respondido únicamente 0.9% de los encuestados que la ausencia de servicios sociales y de programas compensatorios era el principal problema enfrentado por el sector, ios

CUADRO 22

QUE ACCIONES DEBER A DESARROLLAR EL GOBIERNO PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS DE LOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS TRADICIONALES (PORCENTAJES)

Regulación de precios Proveedores	32.1
Disminuir intereses de los préstamos	4.8
Controlar la inflación	13.1
Ayudar a los más pobres	6.3
Crear más fuentes de trabajo	6.3
Repartir tierra a los pobres	2.4
Fomentar la Agricultura con Programas que ayuden a los campesinos.	2.4
Ampliar y mejorar el sistema de préstamos a campesinos.	1.6
Otros	8.0
NS/NR	23.0

105. En este punto, los resultados de las entrevistas semiestructuradas muestran que a diferencia del campesino no afiliado que no identificó el acceso a los servicios sociales básicos como un problema de su sector, los dirigentes campesinos, en cambio, consideraron que esta situación es uno de los principales problemas de la población rural.

A pesar del elevado número de los que no respondieron o no supieron explicitar una acción gubernamental para la resolución de sus problemas, se puede observar en el anterior cuadro que las soluciones demandadas parecen ajustarse a los problemas indicados por estos campesinos, ya que **la regulación de precios de los proveedores y el control de la inflación** alcanzaron un porcentaje de 45.2% de las respuestas. A pesar de no haber sido formuladas explícitamente dentro los problemas, aparecen las demandas en favor de los pobres (8.7%) como las segundas en orden jerárquico, posiblemente porque detrás de esta actitud favorable hacia los pobres haya la creencia de que ellos mismos son pobres. 106

Las respuestas de mayor sofisticación —tanto en la mente/imaginación de los encuestados como en términos de la especificidad de diseño de política— fueron muy poco representativas: fomentar agricultura con programas de apoyo a los campesinos (2.4%), lo anterior no implica que la demanda más sencilla (disminuir precios de insumos) sea de más difícil ejecución en esta época de desregulación económica y de reducción de las actividades de intervención o de fomento estatal, como mecanismos exclusivos de las políticas de lograr la "transparencia" del mercado.

3.4.4 Problemas y demandas de los campesinos cooperativistas

El sector de campesinos pertenecientes a grandes cooperativas agropecuarias en calidad de socios, pero que también cultivan parcelas individuales de terrenos que

106. En un sentido afín a estas respuestas se manifestó el campesino no afiliado. Según el mismo, para resolver los problemas de su grupo se necesita "bajar los precios de los insumos", "bajar los intereses de los préstamos" y un gobierno que "ayude al sector campesino."

son propiedad de la cooperativa; no presenta grandes diferencias con los campesinos tradicionales: el 99.2% cultiva parcelas de menos de 5 manzanas y el 91.0% tiene al maíz como principal cultivo.

Al igual que para los campesinos tradicionales, es el costo de los insumos para la producción el principal problema de este grupo de trabajadores (41.8%); sin embargo, las prioridades cambian a partir de que se consideran los otros problemas, posiblemente porque el cultivo de la parcela es desarrollado para la obtención de ingresos suplementarios, los "malos precios" pasan a ocupar el segundo lugar (10.7%). Otras diferencias son la consideración de los "bajos salarios" como problema (6.7%) y el menor peso otorgado a los problemas vinculados con los créditos (7.5%).

Por su lado, los dirigentes de organizaciones cooperativistas entrevistados (COACES y CONFRAS) coincidieron en el problema del crédito, pero de la misma forma que los dirigentes de organizaciones que incluyen asociaciones de campesinos no cooperativistas, no advierten la carestía de los insumos como un problema central. En cambio, concuerdan en señalar a la deuda agraria como uno de los mayores problemas.

En cuanto a si el gobierno ha realizado acciones para solucionar sus problemas, la opinión positiva (4.7%) es la más baja entre todos los grupos encuestados, sin embargo, el número de NS/NR es casi tan alto (20.3%) como el recibido en el grupo de los microempresarios, con lo cual se plantearía la duda de si los encuestados no respondieron por no tener clara la opinión de su grupo de referencia: la opinión de la asociación cooperativa o de la confederación.

A este respecto, los dirigentes cooperativistas entrevistados ofrecieron una respuesta negativa. Aún más, de

CUADRO 23

PRINCIPALES PROBLEMAS DEL GRUPO SOCIO-LABORAL DE PRODUCTORES AGRÍCOLAS NO TRADICIONALES (PORCENTAJES)

Poca ayuda del Gobierno	0.4
Insumos caros	41.8
Plagas y otras causas naturales que disminuyen las cosechas.	1.3
Falta de tierra para trabajar	2.2
Malas tierras	1.3
Falta de fuentes de trabajo	3.6
No hay trabajo todo el año	1.8
Inexistencia o incumplimiento de prestaciones laborales y sociales.	0.4
Falta de acceso a créditos	5.3
Altos intereses en préstamos	2.2
Mala administración cooperativa	0.9
Bajos salarios	6.7
Malos precios y/o márgenes de "Ganancia" insuficientes.	10.7
Costo de la mano de obra	0.9
Delincuencia	3.1
Otros	17.3

acuerdo con los mismos, las acciones gubernamentales vinculadas al sector —entre las que se indicó la privatización de la banca y el proceso de parcelación de la propiedad agraria— antes que resolver los problemas, desfavorecen y debilitan el cooperativismo.

CUADRO 24

QUE ACCIONES DEBER A DESARROLLAR EL GOBIERNO PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS DE PRODUCTORES AGRÍCOLAS NO TRADICIONALES (PORCENTAJES)

Controlar la inflación	11.4
Subir sueldos y salarios	4.7
Crear más fuentes de trabajo	5.9
Disminuir intereses de los préstamos	4.3
Regulación de precios Proveedores	27.6
Fomentar agricultura con Programas que ayuden a campesinos.	0.8
Ampliar y mejorar el sistema de préstamos a campesinos.	5.1
Fomentar formas de producción individual en cooperativas.	2.4
Apoyar con dinero y con asistencia técnica a cooperativas.	2.0
Ayudar a los más pobres.	2.8
Otros	7.8
NS/NR	25.2

Las soluciones propuestas van en la misma línea que las planteadas por los campesinos tradicionales, controlar la inflación y regular los precios de los proveedores (39.0%), ampliar el sistema de préstamos para los campesinos y disminuir los intereses de los mismos ocupa el segundo lugar (9.4%), la necesidad de mayores ingresos laborales se plantea en la demanda de mayores salarios y más trabajo (10.6%). Llama la atención que el apoyo a las cooperativas ocupe un lugar tan bajo en sus preocupacio-

nes (2.0%), pero también debe de considerarse que no existe una disposición favorable al "desmembramiento" de las cooperativas, ya que el apoyo a formas de producción individual solo recibió un 2.4% de respuestas como la principal acción que debería emprender el gobierno para ayudarles —lo cual podría estar vinculado con la opinión de las dirigencias de que tal desmembramiento es una medida que antes de beneficiar, perjudica al sector—.

3.4.5 Problemas y demandas de los empleados de salud pública

Este grupo en su mayoría está conformado por enfermeras (52.8%) y personal administrativo (26.4%), que se agrupan entre los 35 y los años (43.2%), el nivel educativo es alto; un 52.0% tiene estudios superiores o universitarios y un 40.0% alcanzado media o bachillerato.

Es un grupo que ha mostrado una sofisticación cognoscitiva aceptable para algunos problemas de política social, en particular los relacionados con su sector y que también mantiene una actitud relativamente crítica con respecto a las políticas gubernamentales del área social.

Consultados sobre los principales problemas que enfrentaban para el desarrollo de su trabajo, respondieron separando la esfera laboral de sus aspiraciones de ingresos, tal y como puede apreciarse en el cuadro 25.

La falta de equipo y medicamento es considerado el principal problema que enfrentan los empleados de salud (34.8%) para realizar sus actividades, este señalamiento es congruente con algunas protestas realizadas durante el año de 1993 por el personal médico y paramédico del principal Hospital público de San Salvador: Hospital Rosales. En segundo lugar (17.6%) se señaló el problema de

CUADRO 25

PRINCIPALES PROBLEMAS DEL GRUPO SOCIO-LABORAL DE EMPLEADOS DE SALUD (PORCENTAJES)

Deficiente comunicación con jefes y/o con Administración Central.	40
Deficientes condiciones sanitarias del lugar de trabajo.	2.4
IVA y alto costo de la vida	16
Delincuencia y/o falta de seguridad del lugar del trabajo.	3.2
Reducidas prestaciones laborales y bajos salarios	11.2
Falta de equipo y medicamento	34.8
Falta de personal	11.2
Recargo de trabajo por falta de personal	64
Otros	7.2
Ninguno	5.2
NS/NR	2.8

la falta de personal y el recargo de trabajo por falta de personal —seguramente en hospitales y clínicas—, las reducidas prestaciones laborales y los bajos salarios ocuparon el tercer lugar con un 11.2% de las respuestas y finalmente, en orden de importancia, se indicaron problemas de comunicación administrativa.

Es interesante hacer notar que el principal problema haya sido condicionado por una actitud de "prestar un mejor servicio" a los pacientes, ya que este es uno de los pocos casos de coincidencia de intereses/problemas particulares o gremiales con el interés público o el "bien co-

mún", en el sentido que la demanda implícita "más presupuesto para el sector" no es convertida en una simple demanda salarial. 107

Consultados si el gobierno había hecho algo por solucionar los problemas antes mencionados, solo un 8.0% manifestó que si se habían intentado soluciones (haciendo una proporción de 10 que opinaron negativamente por cada uno de los que contestaron positivamente). En este punto, los dirigentes gremiales entrevistados coincidieron en que los dos últimos gobiernos (la administración del presidente Cristiani y la del presidente Calderón Sol), no habían tomado ninguna medida para resolver los problemas de su sector.

A pesar del alto número de NS/NR, las demandas explícitas para la política pública hacia el sector, guardan una gran correspondencia con la problemática señalada anteriormente —y con la demanda implícita—, pues "equipar los hospitales", "aumentar y capacitar al personal" y "supervisar más al sector"; que agregadas representan el .8% de las respuestas, trascienden las demandas salariales para situarse en demandas de fortalecimiento del sector público de salud y por lo tanto de la salud de los sectores populares. Las demandas por salarios y adecuar el escala-

107. En contraste, las entrevistas semiestructurales realizadas a dos dirigentes de una organización de este sector (SIGESAL) muestran que las prioridades de éstos no son del todo congruentes con los resultados de las encuestas. El problema en que los dirigentes gremiales coincidieron fue, más bien, el de la "privatización" y "descentralización" de los servicios de salud —al menos en el "mal enfoque" con que se pretenden realizar-. Señalaron también problemas de corte laboral como los bajos salarios, la estabilidad en el trabajo y los despidos injustificados. Finalmente, mientras uno de ellos se centró en la falta de participación de los trabajadores para la definición de los planes de salud, el otro apuntó al incremento de cuotas a los pacientes como un problema.

CUADRO 26

QUE ACCIONES DEBER A DESARROLLAR EL GOBIERNO PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS DE EMPLEADOS PÚBLICOS DE SALUD (PORCENTAJES)

Subir sueldos y salarios	15.2
Controlar la inflación	3.2
Equipar las Unidades de Salud y los Hospitales	15.2
Aumentar y capacitar personal	17.6
Aumentar presupuesto	2.4
Supervisar más al sector	12.0
Revisar y desarrollar escalafón	2.4
Otros	4.0
NS/NR	28.0

fon representan un 17.4% y constituirían la segunda demanda a la que el gobierno debería de avocarse según los encuestados.

3.4.6 Problemas y demandas de los empleados de educación pública

El grupo de encuestados del sector de educación estaba formado en su mayoría por maestros de enseñanza primaria (56.8%), y por personal administrativo del Ministerio de Educación (32.0%), presentaba el nivel educa-

tivo más alto de los encuestados (64.0%) tenían educación superior o universitaria y según se ha podido apreciar en las secciones anteriores son el grupo con actitudes más desfavorable hacia el gobierno y sus políticas.

A continuación presentamos (cuadro 27), los principales problemas manifestados por este grupo sociolaboral.

CUADRO 27

PRINCIPALES PROBLEMAS DEL GRUPO SOCIO-LABORAL DE EMPLEADOS DE EDUCACIÓN (PORCENTAJES)

Deficiente comunicación con jefes y/o con Administración Qentral.	6.4
Reducidas prestaciones laborales y bajos salarios	12.8
Falta de personal	2.4
Falta de material didáctico y mobiliario	45.6
Otros	8.0
Ninguno	10.4
NS/NR	14.4
	- . -

Al igual que en el caso de los empleados del sector salud, los problemas del sector (escuelas, enseñanza pública, capacidad de atención de los alumnos de bajos recursos, etc.), son tan graves que las reivindicaciones aso-

ciadas a la mejoría de ingresos y del bienestar de sus respectivas familias pasa a segundo plano.

El principal problema declarado por los encuestados, resultó ser la falta de material didáctico y mobiliario en las escuelas, las reducidas prestaciones y los bajos salarios representaron 12.8% de las respuestas y debe de resaltarse que no se estima como problema la falta de personal para la prestación de los servicios educativos o de apoyo administrativo.

A pesar de que han mantenido a lo largo de la encuesta una actitud crítica hacia el gobierno, preguntados sobre si este último había tomado medidas para resolver los problemas planteados, este grupo presentó el más alto porcentaje de respuestas positivas (16.0%) entre todos los encuestados, posiblemente como consecuencia de que durante la recién pasada administración se pusieron en marcha programas de gran envergadura para la capacitación de maestros de primer grado (proyecto de Solidificación de la Educación Básica en El Salvador SABE) y porque se proporcionó a la mayoría de escuelas públicas (92.0%) una "canasta básica" de cuadernos y lápices para los alumnos (promedio 14 cuadernos, 19 lápices y 3 piezas de yeso por aula).¹⁰⁹ No obstante lo anterior el 73.6% considera que el gobierno no hace nada o no hace lo suficiente para resolver los problemas del sector.

108. No es así en el caso de los dirigentes de base de la Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES) que fueron entrevistados. De acuerdo a éstos, el principal problema es el aumento salarial, al cual se suman las prestaciones y la estabilidad laboral.

109. Ver Universidad de Harvard-UCA-FEPADE Op. cit. pp 426-428.

CUADRO 28

QUE ACCIONES DEBERÍA DESARROLLAR EL GOBIERNO PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS DE EMPLEADOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN (PORCENTAJES)

Subir sueldos y salarios	5.7
Controlar la inflación	3.3
Aumentar y capacitar personal	3.3
Supervisar más al sector	21.1
Mejorar mantenimiento escuelas	4.9
Proporcionar material didáctico	13.0
Revisar y modificar programas de estudio	1.6
Ayudar a los pobres	0.8
Otros	8.1
NS/NR	38.2

Consultados sobre que debería hacer el gobierno para resolver los problemas planteados, un poco más de la tercera parte de los encuestados prefirió no responder (NS/NR), sin embargo las respuestas "mejorar el mantenimiento de las escuelas" y "proporcionar material didáctico" y "supervisar más al sector"; acumularon el 39.0% de las respuestas, en cambio el aumento de salarios solo representó un 5.7% de las soluciones. Lo anterior sería la señal de que aun cuando es un sector que ha realizado demandas de mayores salarios, los encuestados son conscientes de que la solución al verdadero problema de su esfera laboral —la insuficiente dotación de medios para garanti-

zar una calidad mínima a la educación pública— no pasa, primeramente ni necesariamente, por el aumento de salarios al recurso humano que proporciona el servicio.

De las respuestas proporcionadas por los diferentes grupos es muy importante resaltar dos aspectos: primero, que la casi totalidad de los encuestados considera que el gobierno no hace nada por resolver los problemas que ellos consideran fundamentales para desempeñarse como individuos social y económicamente activos y; segundo, que no se establecen grandes coincidencias entre sus propuestas de solución —independientemente de lo acertadas o realistas que sean— con las soluciones que el gobierno impulsa en el marco de la REFORMA ECONÓMICA Y SOCIAL.

No obstante lo anterior, habría que resaltar la relativa pasividad de los encuestados —o el poco compromiso con sus demandas— pues, como se puede ver en el cuadro 29, la gran mayoría de ellos declaró "no haber hecho nada" o tener la creencia de "que no se puede hacer nada".

El cuadro reúne las respuestas proporcionadas a la pregunta ¿Qué ha hecho usted para presionar al gobierno para que tome alguna de esas medidas (las propuestas por ellos como soluciones/demandas)? señalándoles además que escogieran la que más se acercara a su forma de pensar no.

Las respuestas han sido ordenadas colocando primeramente aquellas acciones que consideramos que al enmarcarse en mecanismos institucionales legítimos, expresan una aceptación mayor del sistema y de la autoridad

110. Con esto se pretendía estimular al entrevistado a que si no se había visto en la situación real de tener que adoptar alguna medida de presión, explícitase su actitud-intención en un caso hipotético de conflicto de interés.

CUADRO 29

COMPROMISO O MOVILIZACIÓN PARA INCORPORAR SUS DEMANDAS/ PROPUESTAS EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES PUBLICAS (PORCENTAJES)

	Total	Micro empresa sario	Cta propia	Prod. agrie, trad.	Prod. no trad.	Empl. salud	Empl. educa- ción
Qué ha hecho para presionar al Gobierno a adoptar alguna de su propuestas de acción (medidas de solución a problemas)							
— NS/NR	8.9	4.8	11.5	11.0	10.9	6.4	5.6
— Hablar con los funcionarios responsables	5.6	1.6	6.7	4.3	3.5	9.6	14.4
— He buscado la ayuda de un partido político	0.3	0.0	0.0	0.8	0.4	0.8	0.0
— He buscado la ayuda de una organización gremial	2.1	1.2	3.2	1.2	2.0	0.0	6.4
— He buscado la ayuda de una protesta pública <	0.4	0.4	0.8	0.0	0.0	0.8	0.8
— He buscado la ayuda de una iglesia	0.2	0.0	0.4	0.0	0.4	0.0	0.8
— He acudido a un medio de comunicación	0.3	0.0	1.2	0.0	0.0	0.0	0.8
— No he hecho nada	50.6	43.2	53.4	49.8	57.4	52.8	45.6
— No se puede hacer nada	30.9	48.8	22.9	32.5	23.4	29.6	24.0
— Otra	0.6	0.0	0.0	0.4	2.0	0.0	1.6

gubernamental, hasta llegar a aquellas respuestas que expresarían desafección al sistema por apatía.

Es decir, han sido ordenadas desde las que expresarían un nivel alto de gobernabilidad con participación de

los individuos —y que podría ser democrática si la institucionalidad es democrática o ser más o menos "corporativa" según los niveles de mediación existentes entre el Estado y la sociedad civil—; pasando por expresiones de protesta —que calificarían como gobernables o ingobernables según la ilegalidad, violencia o anomalía de las acciones y la apertura de los mecanismos institucionales a ese tipo de manifestaciones—; hasta llegar a la "no-acción" que expresaría en un régimen autoritario, gobernabilidad autoritaria; y en un régimen democrático o en proceso de transformación democrática, lo que podríamos calificar como una "governabilidad sustentada en el escepticismo", marcada por la inercia de la desconfianza en las autoridades, en los mecanismos institucionales de mediación y sin "costumbres" para operar bajo los procedimientos democráticos.

Algunos de los aspectos que merecen resaltarse en el cuadro, son la mínima búsqueda-confianza en la intermediación de los partidos políticos, la mayor recurrencia al diálogo con las autoridades administrativas en los sectores laborales más estructurados (empleados públicos), la desconfianza de los entrevistados en casi todas las estructuras de posible intermediación entre la sociedad civil y la esfera política (no se recurre a gremios ni a medios de comunicación) y el hecho de que solo en el sector que cuenta con uno de los gremios más combativos (ANDES), haya sido relativamente significativa la búsqueda de ayuda en la organización gremial. El alto "peso" de la opinión "no se puede hacer nada" revelaría un conformismo peligroso para la democracia misma.

Considerando que El Salvador está atravesando un período de transición democrática por la profunda trans-

111. Sobre como calificar las protestas colectivas en términos de gobernabilidad o ingobernabilidad, ver Schmitter, *Op. cit.* 375-381.

formación de las relaciones de poder originadas en los Acuerdos de Paz —ver capítulo siguiente—, los resultados del cuadro anterior nos indicarían que la relación entre la población encuestada y el Estado-Gobierno podría estar dando lugar a una fase de "governabilidad" no legitimada y muy marcada por el compás de espera de que el dividendo de la paz se convierta en mejores servicios sociales y en mejores condiciones de vida. Si bien esta situación es incierta de cara al futuro, será analizada en la parte final del trabajo en donde se aborda la problemática de las perspectivas de la gobernabilidad democrática y de su consolidación a la luz de diversos elementos.

PROGRAMA EL SALVADOR
CENTRO DE
53 DOCUMENTACIÓN

**IV. TRANSFORMACIONES
EN EL RÉGIMEN POLÍTICO:
¿EN CAMINO DE LA
GOBERNABILIDAD
DEMOCRÁTICA?**

IV. TRANSFORMACIONES EN EL RÉGIMEN POLÍTICO: ¿EN CAMINO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA?

En el capítulo II se ha definido la categoría de gobernabilidad contó la condición societal donde la relación básica entre el Estado, los actores políticos y la sociedad civil permite al gobierno llevar a cabo, con legitimidad, su política y órdenes ejecutivas, cumplir los compromisos de su oferta electoral y, a su vez, alinear a todos los sectores con recursos de poder en la adopción de definidas reglas de acceso y ejercicio del poder en sociedad.

Se ha indicado también que la aceptación del principio de autoridad constituye la base en que se asienta la gobernabilidad de un país y, además, se ha insistido en el comportamiento y orientación global de la economía, así como en el desempeño de las políticas públicas -especialmente las dirigidas a sectores poblacionales estratégicos- como uno de los factores que condicionan la aceptación de ese principio (capítulo III).

No hay duda que la dinámica económico-social es una de las fuentes principales de gobernabilidad. Pero, de la misma forma que las condiciones económicas, también concurren condiciones de carácter político vinculadas con la capacidad y eficiencia del régimen político para canalizar la expresión, expectativas y demandas ciudadanas y —finalmente— interviene la cultura política predominante en el cuerpo social. Si bien el buen comportamiento de algunas variables económicas puede crear bases para no

sufrir ingobernabilidad, de garantizar aceptables niveles de gobernabilidad y dotarlos de un carácter específico depende de los otros factores apuntados.

Lo crucial de la relación gobernabilidad-condiciones políticas estriba en que la forma o modalidad de ejercer el poder político —es decir, la estructura y funcionamiento concreto del régimen político y de sus canales de intermediación y representación ciudadana— son decisivos en la tipificación del carácter o naturaleza de la gobernabilidad. De tal forma que toda transformación importante en la institucionalidad de dicho régimen implica siempre una modificación en la concepción y en el ejercicio de la gobernabilidad.

Tomando en cuenta esto, el caso salvadoreño se presenta como un ejemplo singular, pues su análisis pasa por la incorporación de un trascendental proceso de transformaciones institucionales que pueden definirse —desde una perspectiva política— como el tránsito de un modelo de gobernabilidad a otro.

El Salvador ha adolecido de una crónica tradición autoritaria —expresada en los últimos 60 años como autoritarismo militar—, cuyos mayores niveles de fragilidad e inestabilidad se manifestaron a lo largo de la década de los 80 con el desarrollo de un conflicto armado interno. Concluido el enfrentamiento, que implicó por un lado el ejercicio del poder político en función de objetivos contrainsurgentes y, por el otro, el rechazo al principio de autoridad por importantes sectores del país, se dio paso a un proceso de transformación de variables políticas que permita sustentar aceptables niveles de gobernabilidad.

En principio, tal proceso incorpora la búsqueda de una gobernabilidad de carácter democrático. Por ello, es

importante detenerse en la consideración de las transformaciones consideradas y del proceso de su ejecución.

4.1 LA REDEFINICION DEL RÉGIMEN POLÍTICO: NUEVAS REGLAS DEL JUEGO

Tras el prolongado conflicto político-militar que marcó el canon del proceso salvadoreño a la largo de la década de los 80, los Acuerdos de Paz (AP) entre el gobierno salvadoreño (GOES) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) fueron algo más que el fin de la guerra y el inicio de un proceso de pacificación nacional **112**.

Dado el carácter del conflicto y de sus causas, cualquier modalidad de pacificación debía pasar inexorablemente por la definición consensada de un proyecto más amplio de transformaciones que hicieran posible, en primer lugar, la exclusión del recurso de la guerra como me-

- 112.** Tanto líderes políticos como académicos coinciden en definir la transición como un proceso multidireccional. En tal sentido, Ricardo Córdoba, por ejemplo, recupera consideraciones hechas por Rubén Zamora según las cuales en la coyuntura actual "se están desarrollando simultáneamente tres transiciones: de la guerra a la paz, del militarismo a la desmilitarización y del autoritarismo a la democracia". Córdoba Macías, Ricardo. El Salvador: transición política, reconversión militar y el futuro de la democracia. Documento de trabajo. Serie Análisis de la Realidad Nacional. Fundación "Dr. Guillermo Manuel Ungo", febrero de 1993, p. 2. En una línea afín, Ribera define el proceso como una triple transición que va "de la guerra a la paz, de la dictadura a la democracia, de la confrontación a la concertación". Ribera, Ricardo. "Transición democrática y proceso electoral". Estudios centroamericanos (ECA). enero-febrero de 1994, N° 543-544, p. 85. Desde un punto de vista todavía más amplio, otros académicos opinan que en El Salvador se operan tres transiciones con distintos ritmos: "Una de una situación de guerra civil a una de paz y reconciliación nacional. Otra, el tránsito de una economía agraria, con una cierta base industrial muy protegida por el Estado, a otra de economía abierta con predominio del mercado, buscando nuevas for-

dio legítimo de lucha política y, en segundo, el establecimiento procesual de una nueva institucionalidad y de nuevas reglas para el juego político que viabilizaran una aceptable gobernabilidad societal. Eso fueron, precisamente, los Acuerdos de Paz.

De esta manera, ellos dieron inicio a un nuevo momento histórico que de forma genérica se ha denominado transición política. El uso de esta noción ha despertado algunas discusiones respecto al momento fundante u originante de la misma¹¹³. Sin detenernos en tales discusiones, aquí entenderemos la transición en su restrictiva acepción que la remite al proceso específico desencadenado con la firma de los Acuerdos de Paz.

A tono con otros procesos similares, que han supuesto la recomposición de los regímenes políticos —especialmente los verificados en el cono sur—, esta transición¹¹⁴*

mas de inserción internacional. Finalmente, la tercera es el tránsito de la vida autoritario-militar a una sociedad democrática y participativa". Torres-Rivas E. y González Suárez, M. Con tropiezos y esperanzas: perspectivas del desarrollo democrático en El Salvador. San José, Costa Rica, 1994, p. 5.

113. Desde una perspectiva mucho más englobante, algunos estudiosos indican que la transición "se inicia paradójicamente en el momento que la guerra empieza, simplemente porque ahí, en su desencadenamiento, se encuentran los gérmenes de la descomposición del sistema autoritario, cuyo régimen político se derrumba a lo largo del decenio de los ochenta". Torres-Rivas Edelberto y González Suárez, Mirta. Op. cit. p. 21. Otras interpretaciones sostendrían, más bien, que la transición se inicia con la promulgación de la Constitución Política de 1983, en tanto que aquí se sentaron las bases jurídico-institucionales para dar paso a un proceso de ordenamiento político- democrático.
114. Sobre la categoría de transición, Camou indica que la misma debe ser entendida como el "intervalo que se extiende entre un régimen/sistema político y otro, siendo su principal característica el hecho de que, durante la transición, las reglas jurídico-políticas del juego político no están plenamente definidas; incluso, se ha-

debiera conducir a un aceptable ejercicio de la institucionalidad democrática. De hecho, buena parte de los puntos contemplados en los Acuerdos de Paz y de las reformas ejecutadas a dos años de firmados estos, permiten caracterizar la transición como una etapa orientada a generar las transformaciones jurídico-institucionales que posibiliten una dinámica socio-política menos autoritaria y menos excluyente. En tal sentido, se trata fundamentalmente de un proceso dirigido a alterar los cánones e instituciones del régimen políticoii5.

No debe perderse de vista, empero, que a la base de la transición salvadoreña concurren factores extra voluntades políticas —no expuestos en el contenido de los Acuerdos de Paz—, que le dan especificidad. A ella se llega, por ejemplo, no por la insostenibilidad definitiva del proyecto contrainsurgente y menos por una virtual derrota militar

yan en flujo permanente y, por lo general, son objeto de una ardua contienda a efectos de establecer los espacios y procedimientos cuya configuración determinará los recursos que legítimamente pueden aplicarse en la arena política y los actores a los que se permitirá participar en ella". Acotando todavía más, Camou señala que en su sentido estricto y, aún más, en su sentido amplio, el concepto de transición "denota un proceso político complejo, incluso contradictorio, donde múltiples fuerzas y actores políticos entablan una contienda para definir no sólo posiciones, sino también las reglas mismas del **juego** político; quien piense en la **transición** como un proceso **lineal**, que arranca en la disolución de un régimen/sistema político autoritario para desembocar directamente, sin tropiezos ni retardos, en el reino encantado de la democracia, simplemente está usando el término en una acepción privada". Camou, Antonio. "Once tesis sobre la 'transición' mexicana. Gobernabilidad y democracia". Revista Nexos N°170, febrero, 1992, pp. 57, 60.

115. Asumimos aquí la formulación de Camou, en el sentido que el régimen político "se define al nivel de las instituciones y normas jurídicas que regulan el acceso, la distribución y el ejercicio del poder político". Camou, Antonio. *Ibíd.* p. 56.

estratégica de las fuerzas revolucionarias, que demandara su conversión como actor político.

Por el contrario, **la transición salvadoreña parte de una situación de dualidad de poderes que se constituyó en el principio explicativo del proceso socio-político en toda la década de los 80** y que permitía prolongar por un tiempo no despreciable el enfrentamiento armado.

Debe acotarse, empero, que si bien una derrota militar del FMLN no era previsible en el corto plazo, su proyecto histórico estaba virtualmente agotado, dadas las transformaciones económicas y políticas a nivel regional y mundial. En este sentido, su capacidad militar no podía ser considerada una condición suficiente para la viabilidad política de su proyecto.

De la misma manera, aun cuando algunos actores internos impulsores del proyecto contrainsurgente pretendieran su continuidad en el tiempo, el mismo era ya carente de sentido histórico frente a las transformaciones indicadas. Dicha continuidad era incluso indeseable para el gobierno norteamericano, su principal protagonista y sustentador financiero.

En la misma línea, muy distante de fenómenos transicionales como el chileno, encaminado a la reconstrucción de la institucionalidad democrática pérdida tras la irrupción del régimen militar, **el pasado político de El Salvador no contempla institucionalidad democrática alguna que deba y/o pueda ser reconstruida!**[^], pues ningún

116. Walter y Williams formulan esta idea señalando que "El Salvador no es un caso de redemocratización... Dada la ausencia absoluta de un 'punto de referencia' democrático, el grado de incertidumbre de la transición en El Salvador es mucho mayor que en aquellos otros

proceso modernizador afectó medianamente la rigidez, verticalidad y exclusión del régimen político¹¹⁷.

La transición se perfila, entonces, como un intento por construir formas inéditas de convivencia social y política, menos autoritarias y menos excluyentes, que posibiliten encauzar y normar las luchas políticas, eliminando la apelación al enfrentamiento armado, así como la reincidencia sistemática de los golpes de Estado militares.

Tener ésto como factor fundamental del análisis es importante porque siendo así, a nivel de cultura política —por ejemplo—, **no asistimos a una gradual recuperación de valores democráticos, sino a la creación de condiciones políticas que posibiliten la generación de nuevos valores que, de ser democráticos, pueden entrar en franca contradicción con la normatividad que ha regido la conducta social y política en todas las esferas de la sociedad.** La construcción de una cultura política de corte democrático, por tanto, tendrá que rebasar, en mucho, el ámbito de la institucionalización democrática que promueven los Acuerdos de Paz.

En definitiva, de lo apuntado puede colegirse que las transformaciones jurídico-institucionales contempladas en los Acuerdos, del mismo modo que no pueden buscar reconstruir lo nunca existente y sólo son condición de posibilidad para el surgimiento de una nueva cultura política, tampoco pretenden resolver las causas que originaron el conflicto.

casos de redemocratización ocurridos en el cono sur". Walter, K. y Williams, P. S. "El ejército y la democratización en El Salvador". Estudios centroamericanos (ECA). septiembre de 1993, N° 559, p. 814. Una formulación similar es utilizada por Héctor Dada Hirezi en su trabajo "La transición salvadoreña y los partidos políticos". Véase FLACSO, El proceso electoral y la democratización de El Salvador. Cuaderno de trabajo N° 6, El Salvador, julio de 1994.

117. Torres-Rivas, E. y González Suárez M. Op. cit, pp. 13-14.

En este segundo punto sólo procuran institucionalizar medios para la resolución de diversos componentes del conflicto social. Es decir, abren la posibilidad **de** gobernar al país con aceptable estabilidad, anulando **cualquier** capacidad y/o pretensión de los actores políticos **de** vetar la acción estatal por medios **extra legales** o **extra** institucionales. Esta sería más bien la norma **del** período previo en que toda acción o decisión gubernamental podía ser vetada, de hecho, por uno de los actores **del** conflicto.

En pocas palabras —vistos desde **esta perspectiva**—, los acuerdos viabilizan la acción estatal y **buscan canalizar** institucionalmente las demandas **e intereses del** cuerpo de actores socio-políticos. De tal **forma que, desde esta** óptica, **la transición salvadoreña puede definirse no como el tránsito del régimen autoritario a la democracia, sino como el proceso que nos encamina del enfrentamiento armado abierto, caracterizado por la dualidad de poderes, a la institucionalización formal del conflicto social**¹¹⁸.

Este otro punto de partida es de suma importancia, pues contribuye a explicar el hecho de que muchas de las demandas fundamentales de la sociedad, antes y durante el conflicto, siguen ocupando la misma centralidad en el período de post-guerra¹¹⁹.

118. Reflexionando en una línea afín, Torres-Rivas indica que "hay una etapa en la vida de toda sociedad en la que los conflictos y las oposiciones sociales pueden y deben ser reguladas. En que el conflicto que unas veces dinamiza la vida social y económica termina por ser factor de estancamiento y crisis... Los regímenes políticos dan paso a formas democráticas porque pueden establecer y respetar normas destinadas a enfrentar el conflicto social y resolverlo". Torres-Rivas, Edelberto. El sistema político y la transición a la democracia en Centroamérica. Cuadernos de Ciencias Sociales N°30, FLACSO, San José, Costa Rica, abril de 1990, p. 53.

119. Los acuerdos en materia económico-social constituyeron el área menos desarrollada y consistente del cuerpo total de acuerdos po-

4.1.1 Los componentes fundamentales de los Acuerdos de Paz

No es desconocido que los acuerdos son fruto de un largo proceso de negociación política. Sin embargo, la etapa crucial que permite traducir las negociaciones en acuerdos concretos y trascendentales es la que se inicia con la firma del Acuerdo de Ginebra, en abril de 1990 **120**. Tras ellos se genera un proceso acelerado —aunque también conflictivo— de debate político, en el que se logra la firma de documentos con compromisos mutuos en diversas mate-

líticos. En los mismos se incluyó la transferencia de tierras a tenedores y ex-combatientes; compromisos gubernamentales para promover la asistencia técnica y crediticia al sector agropecuario y fortalecer los programas de compensación social; la formación de un Foro para la Concertación Económica y Social; la presentación gubernamental de un Plan de Reconstrucción Nacional para su discusión con los diferentes sectores de la nación y, finalmente, la presentación de proyectos de ley para la protección del consumidor y para un Código Agrario. Ninguno de ellos, sin embargo, fue concebido en un marco global de superación de las causas del conflicto social; así se perfila desde el desarrollo mínimo con que fueron formulados. Con los mismos, no se alteró siquiera algunas líneas sensibles de la política económica de la administración Cristiani. **Los acuerdos en materia económico-social constituyeron, más bien, un elemento estabilizador para la viabilidad del proceso político de pacificación.** Con mucha probabilidad, esto no podía ser de otra manera en tanto el contenido y profundidad de los acuerdos es resultado de una definida correlación de fuerzas políticas y militares, a la que ya hemos aludido.

120. El año de 1990 "dio apertura a la etapa definitiva del proceso de negociación. Entre otros —como la participación activa y directa de las Naciones Unidas en las gestiones de intermediación—, uno de los elementos que indicó el inicio de la nueva etapa fue el reconocimiento formal de las fuerzas sociales —y partidarias— como instancias consultivas imprescindibles en la negociación. Así quedó establecido con meridiana claridad en el Acuerdo de Ginebra". Ramos, Carlos G. Solución política negociada v fuerzas sociales mavoritarias en El Salvador". Tesis de Maestría en Sociología, Universidad de Costa Rica, 1993, p. 204.

riasi2i y que desemboca en la firma de los Acuerdos de Paz del 16 de enero de 1992.

Ciertamente, el alcance y significado de cada acuerdo logrado varía en términos de su capacidad transformadora, pero todos —sin excepción— constituyen piezas imprescindibles del conjunto de consensos políticos para redefinir la institucionalidad del país. Sin ánimo de entrar en consideraciones puntuales en torno al contenido de los Acuerdos de Paz, es necesario revisar cuáles son los componentes más importantes que afectan de forma directa la reconstitución del régimen político y definen el horizonte de las nuevas reglas del juego político[^].

a) El primer gran ámbito de acuerdos políticos, que en sí mismos significaron una redefinición de las reglas del juego, son los referidos a la transformación de las estructuras político-militares del FMLN en estructuras político-partidarias. Acuerdos que, a su vez, implicaron otra serie de compromisos que fueran garantía de la in-

121. Estos documentos van desde la agenda de negociación concertada en mayo de 1990 hasta el Acta de Nueva York del 31 de diciembre de 1991. Una compilación completa de dichos documentos puede verse en Naciones Unidas. Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz, Nueva York, julio de 1992. Por otro lado, un muy completo análisis del proceso negociador y de los compromisos que implican el bloque de acuerdos alcanzados puede encontrarse en Acevedo, Carlos. "Balance global del proceso de negociación entre el gobierno y el FMLN". Estudios centroamericanos (ECA), enero-febrero 1992, pp. 15-54.

122. El semanario Proceso, de la UCA, proporciona revisiones más puntuales del contenido de los acuerdos en cada materia abordada. Pueden verse, por ejemplo, "Precarios acuerdos constitucionales", Proceso N° 471; "El alcance de los Acuerdos de Nueva York", Proceso N° 491; "Hacia la incorporación política del FMLN", Proceso N° 473; "La reforma constitucional", Proceso N° 470; "La reforma de la Fuerza Armada", Proceso N° 501.

corporación y participación plena del FMLN en la vida política legal de El Salvador.

La conversión del ejército guerrillero en partido político, aparte de ser una inédita experiencia en la historia política de El Salvador, supuso la efectiva deslegitimación de la lucha armada como medio de resolución del conflicto y se constituyó en uno de los componentes del proceso de desmilitarización global. Dicha conversión necesitó de un prolongado, contradictorio y difícil período en el que, aparte de tomarse las medidas encaminadas a su legalización como partido y a garantizarle condiciones de seguridad y de libertad de expresión, debió ejecutarse un proceso de Cese del Enfrentamiento Armado (CEA) que condujo al efectivo aniquilamiento de la estructura militar del FMLN.

Todo este proceso, empero —tomando en cuenta el diseño original de los acuerdos—, sería acompañado de otras medidas que garantizaran su ejecución sin poner en riesgo la estabilidad política del país. Entre ellas pueden contarse los programas orientados a crear las condiciones para la reincorporación de los ex-guerrilleros a la vida civil, institucional y productiva del país dentro de un marco de plena legalidad; así como las dirigidas a restablecer el poder público local en las zonas ex-conflictivas y a la utilización de los medios de comunicación social para promover la reconciliación nacional.

El escenario específico de este proceso ha sido, ciertamente, muy difícil y contradictorio. Sería relativamente fácil verificar que muchas de las crisis experimentadas en la transición han estado vinculadas a las complejidades propias del proceso de desmontaje de las estructuras militares del FMLN. Desde los embrollos legales para la autorización de su status partidario hasta las mutuas desconfianzas entre las partes que llevaron a serias violaciones a los Acuerdos de Paz —entre las cuales la conservación de

arsenales armas por el FMLN fue una de las más escandalosas—123, la redefinición de la identidad orgánica del FMLN se perfiló como sumamente problemática.

En la misma línea de esta difícil conversión del FMLN se encuentran los escollos objetivos enfrentados en la operativización del proceso de desarme, desmovilización y destrucción de armas, así como en los programas de reinserción de los ex-combatientes.

Pese a todo, lo cierto es que la conversión del FMLN afectó en lo fundamental las coordenadas del conflicto y supuso importantes metamorfosis institucionales y jurídicas. No es posible pensar en su conversión sin previos acuerdos políticos que trastocaran la institucionalidad vigente. Pero de su incorporación al ámbito político-legal también se derivaron importantes novedades en el sistema de partidos e importantes reacomodos en la correlación de fuerzas políticas. Algunos de los componentes de la crisis de los partidos —que se tratará más adelante— están vinculados con esta incorporación.

123. Una declaración del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, emitida el 11 de junio de 1993, definió la tenencia clandestina de armas por parte del FMLN como la más grave violación a los Acuerdos de Paz. El pronunciamiento deja constancia que ese Consejo "considera que el mantenimiento de depósitos clandestinos de armas constituye la más grave violación hasta la fecha de los compromisos asumidos en virtud de los acuerdos de paz... En ese contexto, insta a que cumpla cabalmente con la obligación que contrajo de proporcionar un inventario completo de sus armas y municiones tanto dentro como fuera de El Salvador y de entregarlas de acuerdo a lo estipulado en los Acuerdos de paz". "La prolongada polémica de las armas", Proceso. San Salvador, N° 568, junio 23, 1993; p. 4. Posteriormente, en su informe al Consejo de Seguridad sobre la Misión de Observadores en El Salvador del 29 de junio, el Secretario General de la ONU reafirmó tal posición ante el incumplimiento de los ex-rebeldes.

b) El segundo bloque de acuerdos que afectan de forma directa al régimen político son los vinculados a la reconversión institucional de la Fuerza Armada. La reforma de la Fuerza Armada es, evidentemente, el otro polo del proceso de desmilitarización nacional¹²⁴ necesario para dar paso a una consistente transición a la democracia. Especialmente, si se toma en cuenta que la larga tradición autoritaria, cuya expresión en los últimos sesenta años ha sido básicamente militar, y el acuñado papel político de la institución armada hicieron del militarismo la forma de viabilizar la lucha política. Desde esta óptica, los acuerdos para la reconversión de la Fuerza Armada significaron una verdadera rebelión de la sociedad contra el militarismo.

Los compromisos gubernamentales en esta materia incluyeron no sólo la redefinición, reducción y depuración de la institución, sino una serie de importantes medidas que afectaron su rol y su relación con la sociedad. Las medidas concretas orientadas a lograr estas metas fueron muchas. Entre las más importantes pueden señalarse: la reforma del sistema educativo, de los principios doctrinarios y de las atribuciones de la Fuerza Armada —por las cuales se limita la jurisdicción militar a la defensa de la soberanía e integridad del territorio y se fortalece el principio de defensa de los derechos humanos y la sujeción castrense al poder civil—, la creación de una comisión especial de evaluación de los oficiales para definir su comportamiento en función del respeto de los derechos humanos y su adaptabilidad a las nuevas condiciones de paz, así como el sometimiento institucional al esclarecimiento del pasado y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad.

124. Una revisión detenida de los acuerdos en materia militar vinculados a la reforma de la Fuerza Armada puede verse en Córdova M., Ricardo. El Salvador: las negociaciones de paz y los retos de la posguerra. Instituto de Estudios Latinoamericanos (IDELA). San Salvador, marzo de 1993, pp. 127-148.

Además de esto, se acordó la progresiva disolución de los cuerpos de seguridad existentes y la creación de la Policía Nacional Civil (PNC), desvinculada del mando militar; la disolución de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), controlada por el ejército y la creación del Organismo de Inteligencia del Estado (OIE), subordinado a la autoridad directa del Presidente de la República.

En la misma línea, se definió la disolución de las Defensas Civiles y la sustitución del Servicio Territorial **125** por un nuevo régimen de reservas de la Fuerza Armada. Como parte de la reducción, también debían disolverse los Batallones de Infantería de Reacción Inmediata (BIRI) y otras unidades militares de combate regular hasta llegar a un contingente aproximado de 31,000 efectivos **126**.

No hay duda que estos y otros acuerdos relativos al status de actor socio-político del estamento castrense tenían, por sí mismos, implicaciones considerables en el predominio militar sobre la sociedad, así como en la mentalidad de los mandos del ejército. Por ello, las resistencias de la oficialidad fueron muchas y fuertes.

Durante el proceso, los mandos castrenses, apoyados por sectores civiles de poder cercanos al ejército, intentaron burlar los acuerdos no desarticulando los cuerpos de seguridad, sino cambiándoles nombres; resistieron las medidas administrativas que se desprendían del informe de la comisión de depuración en torno a la destitución

125. Tanto las Defensas Civiles como el Servicio Territorial constituían estructuras paramilitares de control poblacional y territorial. En el caso de las primeras, sus posiciones habían sido instaladas en municipios y poblaciones donde la Fuerza Armada no poseía la capacidad de mantener tropas permanentes.

126. Walter, N. y Williams P. J. "El ejército y la democratización en El Salvador", ECA, revista citada, p. 831.

o transferencia de 102 altos oficiales, incluidos el ministro y vice-ministro de defensa. Finalmente, intentaron descalificar el informe de la Comisión de la Verdad. A todo esto puede agregarse su empeño por involucrarse en tareas de seguridad pública, área en la que constitucionalmente no poseen jurisdicción, salvo en caso de emergencia nacional, y su rechazo a que el presupuesto de defensa fuera conocido en todas sus partes por la Asamblea Legislativa.

Estas resistencias castrenses fueron acompañadas por las respectivas oposiciones y bloqueos de sectores civiles de la derecha política. Esfuerzos que incluyeron campañas propagandísticas de oposición a la ejecución de los acuerdos en materia militar por parte de algunos medios de comunicación y la cerrada defensa de la institución militar por parte de funcionarios civiles¹²⁷.

Lo cierto es que la reconversión institucional del ejército ha implicado metamorfosis importantes en el régimen político. No en balde la misma debió pasar por una importante reforma constitucional y por la creación de nuevas instancias esenciales para el ejercicio democrático y el desarrollo de una sociedad no militarizada. En suma, el conjunto de medidas de reforma a la institución castrense buscan propiciar una efectiva subordinación de esta-

127. Los ataques de El Diario de Hoy a las implicaciones de los acuerdos sobre la Fuerza Armada —en los momentos cruciales de su ejecución— fueron ejemplares. A su vez, la defensa de la institución armada hecha por el ex-presidente de la Corte Suprema de Justicia —Mauricio Gutiérrez Castro— después de conocido el informe de la Comisión de la Verdad, así como las resistencias del mismo ex-presidente Cristiani para acelerar la depuración fueron también muestras del desacuerdo de sectores civiles de la derecha política con las disposiciones desprendidas de los acuerdos.

mentó militar al poder civil y poner fin a la supremacía militar sobre la sociedades.

Pese a las resistencias apuntadas, en el marco de la transición se avanzó considerablemente en esta materia. Para que ello sea así ha tenido mucho que ver la existencia de una conciencia extendida en sectores empresariales de la posibilidad de prescindencia del poder militar —en las dimensiones y características que hasta hace poco lo definían— ante la nueva situación y ante sus nuevas necesidades como grupo de poder económico 129. Este ha sido uno de los factores internos más importantes que han abonado en bien del proceso de transición y han restado poder a las oposiciones para reformar la Fuerza Armada.

c) Un tercer elemento que, aun cuando puede considerarse un componente de las reformas en materia militar, merece ser considerado de forma particular es la creación de nuevas instituciones y nueva doctrina de seguridad pública. Tales son la Policía Nacional Civil (PNC) y su instituto de formación policial, la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP), así como las disposiciones contenidas en sus respectivas leyes de creación. Los acuerdos son enfáticos al señalar la independencia total de la PNC y la Fuerza Armada, adscribiéndolas incluso en ministerios diferentes.

128. En este sentido, Barba indica que si bien los Acuerdos de Paz no descartan automáticamente la **actitud política** que ha hecho de la eliminación física del enemigo el recurso principal para dirimir conflictos, "con estos se cuestiona de manera contundente el supra-poder que **lo militar** ha tenido en el desenvolvimiento socio-político nacional". Barba, Jaime. "Probabilidad de la democracia en El Salvador", en La democracia hoy. Istmo Editores, San Salvador, p. 104.

129. Revisando la situación del país retrospectivamente, dice Barba, "era más lógico que la Democracia Cristiana pudiera 'entregar' a la Fuerza Armada, que el partido ARENA. Pero, esta percepción obvia el hecho que la **decisión política** de negociar la guerra

En tal sentido, la fundación de la PNC se perfila, en el contexto de los acuerdos, como algo más que una sustitución de instituciones dedicadas a la seguridad ciudadana. Ella y su régimen de formación marcan una ruptura importante con el estilo militarizado de ejercer la seguridad pública y, por reforma constitucional, disminuyen el perímetro de acción del ejército, despojándolo de toda función de seguridad ciudadana. Que su composición haya incluido la participación de ex-miembros de la Policía Nacional (PN), ex-combatientes del FMLN y, privilegiadamente, elementos civiles sin participación en el conflicto armado es otra importante novedad de esta institución.

No ha sido poca la redefinición institucional que ha implicado la creación de la PNC. De hecho, su funcionamiento es uno de los pasos cruciales en el proceso de modificación de las relaciones cívico-militares que han prevalecido en el país³⁰.

salvadoreña está en relación directa (además del carácter sobredeterminante del entorno internacional) con los contenidos y expectativas del proyecto político de modernización político-económica que distintos grupos **empresariales** han venido apuntando en los últimos años... (y) la gestión gubernamental... encabezada por Alfredo Cristiani... constituye la expresión de **un amplio consenso empresarial**". Barba, Jaime. "Probabilidad de la democracia en El Salvador". Op. cit., p. 105.

130. El desarrollo de la nueva instancia no ha estado exento de irregularidades, que han amenazado con desfigurar el diseño institucional original. Entre ellas se encuentran la transferencia íntegra a sus filas de unidades de policía con formación militar sin exámenes previos; tal es el caso de la Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico (UEA) y la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos (CIHD). Al referirse a estas anomalías, Enrique Ter Horst, Jefe de la misión de ONU-SAL, en entrevista para un matutino local, reconoció que puede hablarse con propiedad de un "proceso de militarización en la PNC", sobre el cual, aseguró ya se habrían tomado medidas para contrarrestarlo. **La Prensa Gráfica**, martes 26 de julio de 1994, p. 4-A. De cualquier forma, pese a las irregularidades presentadas, importantes pasos se han dado en la línea de desarrollar la PNC y la nueva normatividad policial.

d) Un cuarto componente de las transformaciones institucionales derivadas de los acuerdos fue la reforma del sistema electoral. En lo fundamental, estas reformas se concentraron en la sustitución del Consejo Central de Elecciones por un nuevo Tribunal Supremo Electoral; la concesión del derecho de vigilancia sobre la elaboración, organización, publicación y actualización del registro electoral a los partidos políticos legalmente inscritos y la ejecución de importantes cambios al Código electoral. Se trata, por ende, de un nuevo marco jurídico e institucional del sistema de partidos que, hasta este momento, no contemplaba mecanismos efectivos de supervisión de los actores políticos y adolecía de considerables irregularidades en su funcionamiento.

Indudablemente, las consecuencias de estos acuerdos han conducido a importantes novedades en la normatividad política partidaria, especialmente durante coyunturas electorales. La sola introducción de restricciones horarias a la difusión propagandística, por ejemplo, acarreó cambios en las características mismas de la campaña política de las elecciones de 1994.

Sin embargo, pese a la puesta en práctica de esta novedosa normatividad en el sistema electoral y de partidos, muchos de los vicios e irregularidades característicos del pasado continuaron presentes¹³¹, como una sintomática expresión de que la modificación de la cultura y de los patrones de comportamiento político excede en mucho la transformación jurídico-institucional ejecutada, aun cuando constituya uno de sus componentes básicos.

e) Los acuerdos también incluyeron reformas cons-

131. El considerable cúmulo de anomalías en la realización de las elecciones generales de 1994 y las denuncias contra el proceder del Tribunal Supremo Electoral en las diversas fases del proceso fueron la mejor muestra de esto.

titucionales en materia Judicial y en la defensoría y promoción de los Derechos Humanos. Si bien inmediatamente estos acuerdos, concretados en la ronda de México de abril de 1991, no constituyen una alteración sustancial de la superestructura jurídico-política de la nación, sí dieron pie a redefiniciones no despreciables en esas materias.

Entre las mismas se cuentan una reorganización de la forma de elección de la Corte Suprema de Justicia; readecuación presupuestaria; redefinición de la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura y la asignación de responsabilidad en la organización y funcionamiento de la Escuela de Capacitación Judicial, así como medidas tendientes a la modificación de la legislación relativa a la carrera judicial. A estos acuerdos debe sumarse el juicio negativo que del Órgano Judicial emitió la Comisión de la Verdad, así como sus recomendaciones orientadas a modernizar y rectificar su estructura de funcionamiento y el proceder de funcionarios vinculados a la inoperancia y corrupción del sistema.

Tanto los acuerdos políticos como las recomendaciones de la Comisión de la Verdad se diseñaron con miras a dotar de suficiente autonomía al Órgano Judicial y desconectarlo de las anormalidades del pasado. Dada su larga tradición de subordinación al poder político y militar, el Órgano Judicial fue la instancia del Estado que más resistencias mostró a su reorganización¹³² y si bien éstas fueron más o menos superables en el desarrollo del proceso, lo que a tres años de acuerdos empezó a perfilarse como el escollo más grave para reorganizar y rectificar la adminis-

132. Las cerradas posturas de no aceptación y no acatamiento de las recomendaciones emanadas del informe de la Comisión de la Verdad por parte del entonces presidente de este Órgano y otros funcionarios judiciales fueron una particular expresión de estas resistencias.

tración de justicia fueron los peligrosos niveles de corrupción existentes en la esfera de los ejecutores de la ley 133.

En lo relativo a la defensa y promoción de los derechos humanos, el acuerdo fundamental fue la creación de la Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos. De hecho, este acuerdo ha sido uno de los más valiosos para definir apropiados canales de recuperación de la confianza ciudadana en las instancias gubernamentales, así como para superar el sentimiento de impotencia e incertidumbre individual y social, tras un largo proceso donde las más graves violaciones a los derechos humanos se constituyeron en norma de la vida cotidiana.

Como indica Torres-Rivas, "algunas sociedades centroamericanas se han ido constituyendo en los últimos años, como sociedades con miedo. Este... rasgo de la situación centroamericana es una terrible herencia que deja la crisis. Constituye lo que llamamos la trivialización del horror. En el desarrollo de la vida cotidiana, y no sólo dentro de los que se atreven a actuar en el juego político, la población se ha acostumbrado a convivir en condiciones extraordinarias, anormales, de miedo, dolor, inseguridad y desconfianza"¹³⁴. De tal suerte, la nueva instancia de defensoría de los derechos humanos y un satisfactorio desarrollo y funcionamiento de la PNC se perfilan como las instancias básicas en el proceso de recuperación de la confianza en las instituciones y de "normalización" de la vida cotidiana.

133. Al mismo se sumó el temor de funcionarios para aplicar indistintamente la ley en aquellos casos que pudieran implicar riesgos a su seguridad personal. Las notables irregularidades en los procesos seguidos a individuos vinculados con las redes del narcotráfico constituyen la mejor muestra de este fenómeno.

134. Torres-Rivas, Edelberto. El sistema político y la transición a la democracia en Centroamérica. Cuadernos de Ciencias Sociales, FLACSO, San José, Costa Rica, abril de 1990, pp. 21-22.

En el contexto del proceso de ejecución de los Acuerdos de Paz, sin embargo, los atrasos y reticencias para dotar a la Procuraduría con recursos adecuados para su desarrollo fueron constantes. Las críticas a su escaso protagonismo en diversas materias de su jurisdicción también fueron considerables, especialmente las provenientes de Organismos no Gubernamentales de Derechos Humanos; sin embargo, en términos generales, la nueva institución ha dado pasos positivos que pueden servir de base a su futura consolidación.

f) Si bien no de carácter permanente, otro de los resultados de los Acuerdos que conlleva la búsqueda de una institucionalidad democrática o democratizadora del régimen político fue la **creación de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ)**¹³⁵.

Dicha comisión fue planteada como un foro supervisor y verificador del proceso de transición política con la más amplia representación de los partidos políticos presentes en la Asamblea Legislativa. En este sentido, no es peregrino concebir la conformación de COPAZ como un muy complejo mecanismo con que se puso a prueba la capacidad del orden político para controlar el proceso y, en algún sentido, "gobernar" en un marco de mínimos y suficientes consensos el recorrido del país hacia una nueva institucionalidad democrática.

g) Un último factor que no debe dejar de advertirse es la **participación de la comunidad internacional**. El inédito papel de verificación asumido por la comunidad

135. El 8 de noviembre de 1994 se constituyó la Fundación para la Paz (FUNDAPAZ). La iniciativa de dicha fundación contó con el apoyo de Naciones Unidas y su trabajo empezaría en 1995 al desaparecer COPAZ, como un intento de dar continuidad al trabajo de esta comisión.

internacional a través de la Misión de Observadores de Naciones Unidas (ONUSAL) se constituyó en uno de los más importantes catalizadores del proceso y en la mejor garantía de ejecución de las transformaciones acordadas. El mismo tamaño de la misión —un contingente de unos mil elementos, divididos en los componentes político, militar, policial y de derechos humanos— hizo que ésta se constituyera en un indiscutible núcleo de poder. Su papel y responsabilidad en el proceso de generar credibilidad en las instituciones nacientes y contener las prácticas políticas excluyentes, antidemocráticas e, incluso, ilegales de los actores internos ha sido considerable. El amplio apoyo financiero internacional para garantizar el cumplimiento de los acuerdos y un mejor desarrollo de los instrumentos e instituciones democráticas ha sido, también, crucial en el proceso.

Recapitulando, los acuerdos nos lanzan a un nuevo escenario en que los ejes del proceso político nacional se redefinen. Si bien los actores fundamentales del conflicto no desaparecen, sí transforman su identidad básica y sus métodos de lucha, asumiendo nuevos mecanismos institucionales de representación y de resolución de diferencias políticas. Visto de esta forma, los acuerdos inauguran una nueva etapa política, orientada a definir y consolidar nuevas reglas del juego político e importantes transformaciones en la superestructura institucional y jurídica del Estado, las que hagan posible la mediación y resolución de los conflictos societales sin el uso de medios extralegales y/o violentos. El aporte básico de los Acuerdos de Paz se ubica, precisamente, en flexibilizar el régimen político, volviéndolo menos autoritario y menos excluyente!¹³⁶.

136. Los acuerdos, indican Torres-Rivas y González, inician la transición en la forma que debe ser entendida "en el sentido de poder comenzar la institucionalización, es decir, el establecimiento de normas aceptadas por todos... La institucionalización así entendida, tal como ha ocurrido en otros escenarios latinoamericanos, significa la emergencia de un poder en proceso de consolidación y

En fin, tras un largo período de gobernabilidad autoritaria y recurrentes crisis de gobernabilidad —que se han expresado sobre todo en la regularidad de los golpes de Estado—, **los acuerdos dan pie a un proceso con la posibilidad de generar —y, al menos, intencionalmente, estaría orientado a eso— las condiciones necesarias para ejercer aceptables niveles de gobernabilidad no autoritaria y, potencialmente, democrática.**

Entenderemos aquí por gobernabilidad no autoritaria las condiciones sociopolíticas en que se hagan presentes, no de forma circunstancial y/o temporal, al menos los siguientes factores:

a) Posibilidad de gobernar sobre la base del respeto a la autoridad establecida y al orden jurídico y del abandono de los métodos anómalos o ilegales para influir en las decisiones públicas¹³⁷, como norma de la acción social.

b) Existencia de mecanismos institucionalizados que permitan canalizar y viabilizar las demandas que la

al mismo tiempo la creación de un espacio público en el que caben los viejos y los nuevos partidos políticos, donde coexisten organizaciones sociales del anterior y del nuevo período, en que se vuelven compatibles intereses contrapuestos y como resumen de todo ese completo proceso, en que van apareciendo condiciones para el desarrollo democrático". Torres-Rivas E. y González Suárez, M. Op. cit., pp. 24-25.

137. La inexistencia de esta condición configura lo que Schmitter denomina **indisciplina**. La misma se manifiesta, en palabras de Schmitter, "en los esfuerzos que realizan determinados ciudadanos para influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos". Schmitter, Philippe C. "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica", en Berger, Suzanne (comp). La organización de los grupos de interés en Europa Occidental. Madrid, 1988, p. 375.

ciudadanía y, específicamente, los grupos de presión social, plantea al régimen político y a sus actores.

c) Vigencia de un sistema de partidos suficientemente estable, pluralista y competitivo. La existencia de un sistema de partidos no sólo pluralista, sino suficientemente estable, debe destacarse dado que los conatos de ingobernabilidad no proceden sólo —o siempre— de la sociedad, sino también de las instituciones mismas del régimen político.

d) Posibilidad de una efectiva participación ciudadana en las cuestiones públicas, desde el ejercicio pleno de su derecho a la información y el respeto a la voluntad político-electoral hasta la participación directa o mediatizada en decisiones públicas de carácter local, regional o nacional.

e) Capacidad del sistema político de asumir el disenso sobre las soluciones a los problemas fundamentales de la nación como un componente central del ejercicio democrático. Sea este disenso expresado a través de la adopción de definidas posturas políticas distantes de las decisiones gubernamentales, o a través de la movilización y protesta social.

f) Apropiación, por parte de la ciudadanía, de valores y normas de comportamiento cotidiano conformes con el orden e institucionalidad democrática. El precedente autoritario del régimen político salvadoreño que ha impregnado la totalidad de la estructura social es, en este sentido, una grave limitante en la transformación de las pautas del comportamiento colectivo hacia la conformación de una cultura política¹³⁸ ciudadana menos polar y menos autoritaria.

138. Como más adelante se va a abonar más en este sentido, por lo pronto limitémonos a entender el término cultura política como "el conjunto de actitudes, normas y creencias, compartidas más o menos ampliamente por los miembros de una determinada unidad

Ello, junto al carácter **de** transición que define a la actual coyuntura salvadoreña, hace difícil precisar, de forma definitiva, los componentes de lo que puede llamarse **cultura política salvadoreña**.

Los acuerdos, ciertamente, dan pasos importantes en la línea **de** crear las condiciones de posibilidad para una gobernabilidad democrática; sin embargo, por sí mismos no garantizan la consecución de dicho fin y, además, la incertidumbre propia de todo proceso de redefinición ha ampliado sus márgenes, dado el erratismo y las sensibles irregularidades y atrasos que se han experimentado en el **proceso de** ejecución de acuerdos.

4.2 EL INCONCLUSO PROCESO POLÍTICO DE LA TRANSICIÓN

4.2.1 Inacabadas redefiniciones jurídico-institucionales

En efecto, pese a los esfuerzos por cumplir con el conjunto de compromisos políticos y a las presiones de la comunidad internacional para impulsarlos, el proceso político tras los Acuerdos de Paz fue errático y, en algunos de sus componentes, excesivamente lento. En primer lugar, por los graves atrasos e incumplimientos en la ejecución de los acuerdos; en segundo lugar, por la férrea resistencia de algunos sectores de la sociedad a someterse a la nueva institucionalidad y, en tercero, por la escasa capacidad y preparación de los actores políticos para asumir y utilizar adecuadamente las nuevas reglas de la contienda política.

En lo que al cumplimiento poco fiel de los acuerdos corresponde, éste se ha traducido en una situación de inconclusión de las redefiniciones jurídico-institucionales, necesarias para posibilitar mayor apertura política, clari-

dad en el ordenamiento jurídico y niveles aceptables de confianza ciudadana en las instituciones del Estado. De hecho, el errático ritmo en el cumplimiento de los compromisos asumidos en Chapultepec llevó a que sólo en 1992 se ejecutaran tres recalendarizaciones para su ejecución. La última recalendarización fue concertada el 19 de mayo de 1994 y en ella se refleja bastante bien lo inacabadas que se encuentran las transformaciones jurídico-institucionales en componentes fundamentales para la democratización y la estabilidad política.

En parte, la importancia que posee el señalamiento de esta situación estriba en que la misma puede incidir significativamente sobre los niveles de confianza ciudadana en las instituciones e, incluso, en la prevención o promoción de signos de indisciplina social. No debe olvidarse que las actitudes son influenciables situacionalmente¹³⁹ y que, por tanto, los hechos políticos contemporáneos a la ejecución de la encuesta de esta investigación no son del todo extraños a los resultados obtenidos por la misma.

Entre los elementos pendientes rescatados por la referida recalendarización del mes de mayo de 1994 —y que caracterizaron el estado de la situación durante los cuatro primeros meses de ese año—, se observa la no ejecución de importantes pasos en materia de seguridad pública y Fuerza Armada. El despliegue territorial definitivo de la Policía Nacional Civil, por ejemplo, se plantea para finales de marzo de 1995, cuando originalmente se había concebido para finales de julio de 1994. El nombramiento del Inspector General de la PNC, planteado en el documento para junio de 1994, fue finalmente hecho a finales de sep-

social y que tienen como objeto fenómenos políticos". Bobbio, N. y Matteucci, N. Diccionario de política. Siglo XXI Editores, 1982, segunda edición.

139. Ver cap. IV, *supra*, p. 92.

tiembre; sin embargo, el desarrollo de la estructura orgánica y funcional en que deberá apoyarse continuó siendo una cuestión pendiente. Adicionalmente, el desarrollo de las unidades de control e investigación disciplinaria continuaba presentando serios déficits en sus recursos materiales y humanos.

Estos últimos elementos son de suma importancia, en tanto se trata de las instancias fiscalizadoras que deben velar por el cumplimiento de la nueva doctrina y procedimiento policial. Su desarrollo y eficaz funcionamiento puede traducirse en la eliminación de las prácticas de abusos de autoridad e irrespeto a los derechos humanos, de las que, incluso, miembros de la nueva policía han sido acusados. Por tanto, la incidencia de estas instancias en la generación de nuevas percepciones y comportamientos ciudadanos hacia la autoridad no puede ni debe ser subestimada.

Las reformas que atañen estrictamente al andamiaje jurídico también mostraban considerables ausencias, a más de dos años de la firma de los acuerdos. De tal forma que, en la recalendarización indicada, el gobierno se comprometió a promover acciones orientadas a que el Órgano Legislativo aprobara medidas e instrumentos de ratificación de normas internacionales de derechos humanos, en correspondencia con las recomendaciones planteadas en el Informe de la Comisión de la Verdad. Así, se encontraban pendientes cuatro proyectos de ley que habían sido presentados a la Asamblea para su aprobación y otros cuatro que debían aún ser presentados. Todos ellos estaban referidos a reformas en los códigos penal y procesal penal, régimen de detención, ley penitenciaria y Habeas Corpus. Por otra parte, también se encontraban cuatro proyectos de ley, en estado de elaboración por el Ministerio de Justicia, referidos a la reforma judicial y al debido proceso e igual número de proyectos de ley en fase preliminar

sobre las mismas materias y sobre la creación de medidas para garantizar la indemnización de las víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Se sumaban a estos vacíos en la promoción de un orden jurídico transparente y democratizado, la necesidad de ratificar ocho instrumentos normativos internacionales en materia de derechos humanos. Algunos de ellos no habían sido presentados por el Ejecutivo a la Asamblea Legislativa por considerarlos contrarios a la Constitución o por otras causas. Entre los mismos figuraban la Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura y la aceptación de la competencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo que quedaba claro con las ausencias existentes en la reforma jurídica es que ésta estaba todavía lejos de acompañar adecuadamente a la transición democrática. En sí misma, la inconclusa redefinición normativa e institucional —al menos, como posibilidad— cumplía condiciones para generar importantes restricciones a la confianza ciudadana en el sistema e impedir el establecimiento de una renovada relación entre el ciudadano y el Estado o, al menos, uno de sus órganos. Sin las transformaciones jurídicas pendientes, el sistema de justicia seguía siendo poco permeable a las demandas y necesidades ciudadanas referidas a la recta y comprensible administración de la ley.

En tal sentido, si bien la disposición ciudadana en el proceso de transición puede tender a la modificación de las pautas del comportamiento cotidiano y político hacia esquemas conductuales más participativos y respetuosos de la ley, la carencia de una coincidente y profunda renovación del marco jurídico-institucional puede constituirse en un factor atávico en el desarrollo de una nueva cultura política.

A su vez, hay otras áreas de los Acuerdos de Paz que se vinculan directamente con la generación de condiciones de gobernabilidad y en las cuales no se habrían saldado los compromisos adquiridos o su alcance es aún muy limitado. Tal es el caso de los acuerdos en materia económico social, cuya no ejecución o restrictividad ha propiciado estallidos coyunturales de indisciplina social e inestabilidad política. El caso paradigmático de esta situación se ejemplifica con precisión en la toma de la Asamblea Legislativa, realizada el 26 de septiembre de 1994 —y prolongada por 52 horas—, por parte de los ex-defensas civiles y ex-patrulleros aglutinados en la Asociación de Desmovilizados de la Fuerza Armada de El Salvador (ADEFAES).

De la misma forma, continuaban trancos los compromisos referidos a la transferencia de tierras; los programas de reinserción —incluida la asistencia técnica y crediticia—; la resolución del problema humano de los liados por el conflicto armado y, finalmente, la reactivación del Foro de Concertación Económico y Social como instancia privilegiada para lograr el consenso social.

Visto desde una perspectiva integral, es difícil no percatarse que el desarrollo y consolidación de la nueva institucionalidad y de las nuevas reglas del juego seguía siendo una tarea inconclusa. Pese a que las elecciones de 1994 se encaminaron a redefinir la correlación de las fuerzas políticas del país, la transición salvadoreña seguía en pie y las restricciones para acceder a nuevas y definitivas condiciones societales de gobernabilidad continuaban siendo grandes¹⁴⁰.

140. En lo que podría considerarse una de las definiciones más críticas de la tarea fundamental que sigue pendiente en el proceso, a finales de julio de 1994, el jefe de la misión de ONUSAL acotó que "es la del fortalecimiento institucional y si partimos del principal problema pendiente, yo diría que se puede resumir en una sola palabra... impunidad". Entrevista publicada por La Prensa Gráfica, martes 26 de julio de 1994, p. 4-A.

Concluyendo, al menos para los cuatro primeros meses de **1994** y nada indicaba un probable cambio a corto plazo, las transformaciones del ordenamiento jurídico e institucional continuaban en proceso de ejecutarse. Dicha situación constituía una condición de posibilidad para que las nuevas reglas del juego no aparecieran con suficiente transparencia ni despertaran suficiente credibilidad en las instituciones. En tal sentido, si bien las nuevas reglas del juego interpartidario podían estar claras, aquellas que deben promover una nueva relación entre el ciudadano y las instituciones del Estado no lograban asumir el mismo ritmo de ejecución y su consistencia y capacidad para garantizar altos niveles de gobernabilidad seguía siendo relativamente débil.

4.2.2 Crisis de partidos y aprendizaje político de las nuevas reglas

4.2.2.1 El contexto general de la crisis

Como se ha insinuado ya, a más de dos años de los acuerdos de paz, la generación de nuevas actitudes y percepciones colectivas frente a la institucionalidad derivada de los acuerdos era un proceso que debía esperar todavía largo tiempo para consolidarse. Un fenómeno similar se observaba en el comportamiento de los partidos políticos.

En el ámbito del sistema de partidos, las transformaciones jurídico-institucionales fueron claras y contundentes. Sin embargo, las luchas e interacciones propias del hacer de estos actores políticos en el contexto de la transición han distado mucho de alcanzar un estable funcionamiento.

Recuperando lo expuesto más arriba, al anotar los componentes fundamentales de los Acuerdos de Paz se señalaron tres de los factores que más afectaron la recom-

posición del sistema de partidos: la conversión del FMLN en partido político, la sustitución del Consejo Central de Elecciones (CCE) por un Tribunal Supremo Electoral (TSE) y las importantes reformas hechas a la legislación electoral.

Ciertamente, el sistema de partidos venía experimentando una crucial redefinición desde los primeros años de la década de los ochenta y ello —como las novedades que han supuesto los múltiples procesos electorales— ha sido parte de un fenómeno extendido en toda el área centroamericana¹⁴¹. Esta redefinición es tal que, incluso, algunos afirman que las fuerzas políticas salvadoreñas "vienen reacomodándose desde hace ya largo tiempo, pero el fenómeno espectacular de la guerra, con todos sus apremios y distorsiones, ganaba toda la atención. Eran muy pocos los que trataban de enfocar la atención hacia el esfuerzo paralelo a la guerra: el proceso democrático, en marcha desde 1981-1982"¹⁴².

Sin embargo, el carácter de los eventos electorales, en los que los actores políticos legales debieron dirimir sus luchas por el poder del Estado, sufrió una importante transformación tras los Acuerdos de Paz, que se avizoraba ya a partir de las elecciones presidenciales de 1989. La mayoría de procesos electorales de los años ochenta se ubicaron en un marco de polarización socio-política y enfrentamiento militar, que los constituyó en uno de los principales mecanismos de exclusión selectiva del régimen político.

141. Sobre este proceso puede consultarse Córdova Macías, Ricardo. "Procesos electorales y sistema de partidos en El Salvador, 1982-1989". *Foro internacional*, revista trimestral de El Colegio de México, abril-septiembre de 1992, pp. 519-559. También puede verse el trabajo de Artiga-González, Alvaro. "El sistema de partidos en El Salvador (1982-1994)". *Realidad*, revista de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Centroamericana (UCA), mayo-junio de 1994, pp. 443-458.

142. Editorial de La Prensa Gráfica, 20 de mayo de 1994.

En el macro-escenario de la contrainsurgencia, las elecciones no fueron sino un instrumento legitimador de esa exclusión selectiva de fundamentales actores políticos internos. Las fuerzas políticas, jurídica e institucionalmente excluidas, por su parte, aparte de sostener una concepción ideológica que definió los procesos electorales como formalistas ritos de la legalidad burguesa, contendieron directamente con su realización, ejecutando incluso acciones armadas de boicot electoral. Y, en este sentido, su exclusión de la lucha legal constituyó a su vez una autoexclusión deliberada, al confrontar de forma directa al régimen político y su normatividad.

De hecho, los acuerdos de paz redefinieron radicalmente este escenario. Ello tanto porque, perdiendo sentido histórico el proyecto contrainsurgente, las elecciones dejaron de ser canal tradicional de exclusión política selectiva y medio de elección de su administrador local, como por las transformaciones político-ideológicas verificadas en las fuerzas insurgentes que implicaron la aceptación expresa del mecanismo electoral como la forma idónea y legítima de acceder al poder del Estado. Y, finalmente, porque dichos acuerdos significaron una deslegitimación del viejo modelo autoritario de gobernabilidad, aún más excluyente que el modelo —o la versión— de contrainsurgencia.

Es verdad que la transformación de la naturaleza y concepción de los procesos electorales venía experimentando, desde antes de la firma de los acuerdos, algunas importantes modificaciones. Las elecciones de 1989 incorporaron, si bien tímidamente, las primeras señales de inclusión política de fuerzas hasta ese momento proscritas. Es así que puede entenderse la participación de tres partidos, considerados de izquierda, aglutinados en Convergencia Democrática (CD), en las elecciones de ese año. A

su vez, para ese mismo evento, las fuerzas insurgentes dieron un contundente indicio de sus cambios político-ideológicos al presentar una audaz propuesta de prorrogar los comicios y crear las condiciones para su participación¹⁴³.

En todo caso, el movimiento hacia la tolerancia política, expresado en la apertura del sistema de partidos, sólo queda definido institucionalmente con la firma de los Acuerdos de Paz. Ellos implicaron, sin sobreestimarlos, una verdadera refundación del sistema de partidos, que debiera llevar a su modernización y a la operativización de las reglas del juego democrático. Pese a esto, el caótico comportamiento de los actores políticos y la agudización de sus disputas internas se constituyó en su escenario cotidiano, generando —antes que incentivos— frenos a la operativización de la nueva normatividad democratizadora.

En efecto, tras los acuerdos, aparejados al proceso de reinstitucionalización del régimen, los partidos políticos experimentaron considerables conflictos internos de difusión pública los que tuvieron decisivas implicaciones en sus estructuras orgánicas y en las definiciones políticas de los mismos. Dichas disputas contemplaron desde luchas individuales y/o grupales por el poder de las estructuras partidarias —como las verificadas en el Partido Demócrata Cristiano (PDC)— hasta la ventilación de profundas diferencias político-ideológicas internas ¹⁴⁴. Al interior de los partidos empezó a operarse, después de firmados los acuerdos, un complejo y confuso estado de indefiniciones e incertidum-

143. FMLN. "Propuesta para convertir las elecciones en una contribución a la paz". Estudios centroamericanos (ECA). No. 483-484, enero-febrero de 1989.

144. La colección de 1993 del semanario Proceso de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" y los números correspondientes a los primeros meses de 1994 dan buena cuenta de los sucesos vinculados al desarrollo de algunas de estas pugnas.

bres que, en algunos casos, se fue constituyendo en un proceso de pérdida de identidad política, como lo muestra el caso del Partido de Conciliación Nacional (PCN)¹⁴⁵.

4.2.2.2 El carácter y alcance de la crisis

De la realización de elecciones generales en marzo de 1994 pudo esperarse que aceleraran la resolución de las querellas de las élites políticas. Sin embargo, sólo coadyuvaron a hacerlas más públicas y prorrogaron su resolución.

La incapacidad de concertación interna para definir con prontitud a sus figuras unificadoras y representativas que competirían en la contienda electoral fue sensible —la tardanza en el lanzamiento de candidaturas, especialmente las vice-presidenciables fue una de las mejores expresiones de esto—. Pasadas las elecciones, antes que una trascendental redefinición de la correlación de fuerzas políticas y de la distribución del poder estatal, lo que se operó fue una redefinición en la modalidad, magnitud y ritmo de las pugnas intrapartidarias.

Por lo demás, el evento electoral también determinó la agonía y muerte política de institutos partidarios como el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), el Movimiento de Solidaridad Nacional (MSN) y el Movimiento Auténtico Cristiano (MAC) al no conseguir un mínimo del 1.0% de los votos válidos, tal y como lo estipula la legislación electoral.

Tras las elecciones, los conflictos intrapartidarios fueron tales que trastornaron considerablemente el escenario político y asumieron, algunos de ellos, una tendencia cismá-

145. Sobre los conflictos y la crisis interna en este partido pueden verse como muestras los números 571, 578 y 582 del semanario **Proceso**, 1993.

tica. El FMLN fue el primero en publicitar escandalosamente sus riñas domésticas, en el momento justo de instalación de la nueva Asamblea Legislativa —la primera en la cual estarían representados— el 1 de mayo de 1994. Dos décadas de acumulación de contradicciones finalmente estallaron en el momento de su inserción plena a la vida institucional del país y encontrándose ya sin un referente ideológico claro. Más tarde —a finales del mes de agosto de ese año—, durante la realización de su Convención Nacional Extraordinaria, pese a la confusión teórica y a la inoperancia práctica que encierra tal definición, pero expresando adecuadamente la imposibilidad efectiva de conseguir mayores niveles de cohesión interna, el Secretario General del FMLN, Shafick Handal, se refirió al mismo como "un partido de partidos, no de tendencias".

En similar o peor situación se colocó, en su momento, el Partido Demócrata Cristiano (PDC), cuyas disputas internas afectaron incluso el desempeño legislativo y la política de alianzas impulsada a nivel institucional 146, avizorándose incluso decisivas rupturas como la vivida en 1988 al escindirse un sector que luego conformó el Movimiento Auténtico Cristiano (MAC).

Otros partidos, antes y después de las elecciones de 1994, también dieron señales de división interna. En tal situación puede ubicarse el caso señalado del PCN, cuya pérdida de identidad llevó no sólo a la renuncia del partido de algunos de sus dirigentes connotados, sino que, incluso, pactó el nombramiento de un miembro de su dirigencia como magistrado suplente de ARENA ante el

146. Así se demostró en las dispares posturas asumidas por su fracción legislativa con motivo de la elección de la Corte Suprema de Justicia y el fraccionamiento irreconciliable del voto de sus legisladores en la elección de su representante ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE).

TSE. El partido ARENA tampoco se escapó de esta grave conflictividad partidaria. Las disensiones, hechas públicas desde la coyuntura de elección de candidatos para la fórmula presidencial, se aceleraron y agravaron después que el gobierno recién electo dio muestras de trazar líneas de continuidad y no de ruptura con la anterior administración gubernamental, como algunos sectores del mismo partido esperaban 147.

En fin, la grave crisis enfrentada por los partidos políticos¹⁴⁸ se perfiló como uno de los tópicos más relevantes del escenario político nacional. Ello advierte la existencia de serios reacomodos en las estructuras orgánicas y de regencia de los institutos políticos, así como un difícil proceso de adaptación a la nueva normatividad política e institucional desprendida de los Acuerdos.

Entre los elementos que han conferido especificidad a esta progresiva crisis de los partidos y que amenazaba, a escasos meses de realizados los comicios generales de 1994, con decisivas rupturas en su interior, pueden indicarse:

a) La erosión de la representatividad política de las dirigencias partidarias frente a las bases. Tanto ante un importante componente de los miembros afiliados al apa-

147. La disidencia fue tal que, a tres meses de electo el nuevo gobierno, el Dr. Kirio Waldo Salgado, presidente del Instituto Libertad y Democracia (ILYD), uno de los más destacados defensores de la campaña de Calderón Sol en el período electoral, manifestó una cerrada oposición a las políticas gubernamentales, acusó de corrupción a diversos funcionarios de la nueva administración y, finalmente, formó un nuevo partido político.

148 En el semanario Proceso de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" puede encontrarse un seguimiento cronológico (1992-1994) detallado de estos conflictos experimentados por los partidos políticos.

rato de partido, como ante aquella población que constituye su potencial mercado electoral.

b) Las pugnas cupulares por el acceso y/o mantenimiento del control de la estructura organizativa del partido.

c) Los conflictos cupulares —extensibles, incluso, al nivel de sus afiliados— por la hegemonía política e ideológica interna.

Tales pugnas y conflictos se perfilaban como el escenario específico de inminentes rupturas, no sólo porque los mismos implican la generación de estructuras paralelas de poder, dispersión del trabajo partidario y disputas de liderazgo, sino porque involucran algún nivel de confrontación en torno a modelos económicos y sociales que se consideran adecuados para impulsar, así como sobre los sectores estratégicos para hacerlo.

d) La carencia de referentes político-ideológicos unificadores que abran la posibilidad de definir sólidas líneas de trabajo partidario y consensadas políticas de alianza. El FMLN se constituyó en el caso ejemplar de esta situación.

e) Finalmente, los escasos niveles de democratización del aparato de partido y su funcionamiento, así como la restringida capacidad de concertación interna.

Algunos sostienen que todos los movimientos observados en los partidos políticos, como las perturbaciones sufridas en la articulación y funcionamiento de su maquinaria —que han puesto en cuestión la solvencia moral y la autoridad de las dirigencias tradicionales y, sobre todo, han impedido que los partidos se constituyan en verdaderos y efectivos canales de intermediación de las demandas ciudadanas—, "persiguen acondicionar los aparatos políti-

eos a las expectativas de la nueva fase política"149 para generar una nueva estabilidad. Ello es, sin embargo, al menos discutible, pues la formulación de la idea da pie a suponer una direccionalidad definida en la multiplicidad de crisis partidarias, cuando no una intencionalidad determinada. Lo polémico de la idea anterior queda aún más claro cuando se indica que, en la nueva coyuntura, "asistimos a un recambio de cúpulas, de liderazgo y de organización más adecuadas para impulsar los objetivos y estrategias políticas redefinidas y abandonar con alguna rapidez las heredadas del pasado"150. Algunos de estos recambios, empero, antes que detonados por un movimiento —más o menos consciente— de abandono de las herencias del pasado, guardan relación directa con la pertinencia de los patrones de comportamiento político de la etapa previa.

Pese a la caótica situación suscitada en los institutos políticos tras la firma de los Acuerdos, es difícil hablar de una crisis del sistema de partidos. En términos estrictos, la redefinición de las reglas del juego político detonaron, más bien, una crisis en los actores, no del sistema. Sin embargo, **dada la profundidad y prolongación de los conflictos partidarios, la conformación de una crisis del sistema se constituyó en una posibilidad no desechable.**

Pocas dudas caben de que fue la misma apertura del régimen hacia lo que se perfila como un sistema de partidos más plural y competitivo, lo que contribuyó a generar y/o posibilitar la fragmentación y descomposición de sus actores políticos, cuyos resultados particulares son aún inciertos. Muchos de los conflictos en las cúpulas partidarias han sido expresiones de la amplia diversidad de formas

149. Guido-Béjar, Rafael. "Hacia dónde nos lleva el desorden partidario". *Tendencias*. No.34, octubre de 1994, p. 18.

150. *Ibíd.* P. 18-19.

que asume la, de por sí, complicada adaptación a las nuevas circunstancias. En la historia política de El Salvador, el sistema de partidos nunca detentó la característica de competitividad y pluralidad y su funcionamiento, si bien contribuyó, no fue un factor básico para la gobernabilidad. En tal sentido, bajos niveles de representatividad y credibilidad no han sido fenómenos extraños a los partidos políticos.

Al transtornar y transformar las reglas para el juego político y refundar el sistema de partidos, los acuerdos no sólo desencadenaron un difícil proceso de reacomodo a las nuevas reglas, sino que lo impulsaron con el protagonismo de actores políticos atravesados por una profunda erosión social e institucional y por contradicciones y querrelas larvadas en sus cúpulas.

Como lo hizo a nivel de la sociedad, la guerra también dejó pesadas herencias en los partidos políticos, las que llegaron a marcar su identidad política e ideológica. Así, pese a que los Acuerdos posibilitan un sistema de partidos plural y competitivo, el escenario político siguió exhibiendo una importante polarización y falta de flexibilidad que, en buena forma, es resultante de la inercial incorporación de la exclusión y autoritarismo tradicionalmente dominantes en el régimen político.

Brevemente, **los Acuerdos de Paz lanzaron a El Salvador a la constitución de un nuevo sistema de partidos con viejos actores y viejas pautas de conducta política que aún perviven.** Como acota Romero, "la pertinancia de las rutinas reproducidas culturalmente le impone al cambio institucional un carácter fundamentalmente incremental, ya que incluso después de cambios violentos en el orden social, las nuevas reglas del juego acaban por incorporar muchas de las rutinas previamente existentes,... esta es la principal dificultad a la que se en-

frenta la intencionalidad en los procesos de cambio institucional y que debe ser tomada en cuenta por cualquier intento de rediseño"isi. Debido a esto, concluye, iniciar el cambio institucional es una tarea más fácil que tener control sobre los resultados que se derivan en el proceso¹⁵¹.

En fin, las crisis desencadenadas en los partidos es una de las mejores expresiones del inacabado aprendizaje de las nuevas reglas y de la inconclusa inserción en la nueva institucionalidad, del mismo modo que son síntomas de la pervivencia de prácticas propias de la etapa previa que inercialmente se prolongan y buscan instalarse en el nuevo momento. El carácter de las luchas internas y las posturas confrontativas de las disputas políticas se constituyeron en el mejor ejemplo de esto.

Este fenómeno, ciertamente, no quedó circunscrito exclusivamente a los partidos políticos. Otros actores, con resultados aún más graves, también dieron muestras de su incapacidad de abandonar prácticas y rutinas que caracterizaron el enfrentamiento político en el pasado cercano. Tal es el caso de los sectores que continuaron operando, clandestinamente o no, fuera de la legalidad y regidos por la lógica de la eliminación física del adversario. Las cifras que constatan el irrespeto al fundamental derecho a la vida en los años posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz son, en este sentido, un buen indicador de la pervivencia y del arraigo de las prácticas violatorias de los derechos humanos en la sociedad salvadoreña¹⁵². A estas

151. Romero, Jorge Javier. "La política del mañana. La futura forma institucional". Revista Nexos. N° 192. México, diciembre de 1993, pp. 57-58.

152. *Ibíd.*, p. 59.

153. De acuerdo con un informe del Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA), para 1992, pese a que se ejecutó un fiel respeto del cese de fuego pactado en los acuerdos y a la novedosa vigilancia internacional en derechos humanos realizada por

prácticas, correspondientes a grupos que deben proscribirse del juego político post Acuerdos de Paz, se suma la persistencia y ampliación de hechos delincuenciales, con características de acciones militares, protagonizados por sujetos procedentes de fuerzas involucradas en la guerra.

Pese a la intencionalidad que acompaña al cambio institucional diseñado en los Acuerdos, las rutinas del pasado mostraron la tendencia a reproducirse en el comportamiento de diversos actores sociales y políticos, traduciéndose en un oscilante desarrollo de la transición política y, en algunos momentos, poniendo en cuestión la direccionalidad, confiabilidad y transparencia del proceso globali⁵⁴ y, por tanto, de la nueva institucionalidad.

Esto parece producirse con independencia de la voluntad o adecuación efectiva de las cúpulas políticas, en tanto existen otros sectores reproductores de prácticas disfuncio-

ONUSAL, las organizaciones no gubernamentales en derechos humanos registraron un total de 148 ejecuciones arbitrarias, entre las que 51 fueron responsabilidad de grupos paramilitares, 67 de desconocidos y 2 del FMLN. IDHUCA. Los derechos humanos en El Salvador en 1992. San Salvador, 1993. La cifra global es, además, superior a la del año anterior, que ascendió a 96 víctimas. En el mismo orden, para 1993, el IDHUCA registró un total de 150 muertes por diversas causas (explosión de granada, tortura y cuerpos de seguridad); a las mismas deben sumarse 358 víctimas mortales causadas por desconocidos y que pudieron estar vinculadas —al menos algunas de ellas— a motivaciones políticas. Durante los primeros siete meses de 1994, el mismo instituto registró 56 muertes relacionadas con tortura, explosión de granadas y acción de cuerpos de seguridad. Las muertes responsabilizadas por desconocidos ascendieron a 147.

154. El asesinato de dirigentes del FMLN en un período relativamente corto y los atentados contra políticos de oposición, en circunstancias no aclaradas suficientemente, entre los últimos meses de 1992 y primeros de 1993, marcan una coyuntura prototipo en este sentido.

nales para la estabilidad del régimen y la normatividad políticas. Las repercusiones que la pervivencia de estas prácticas puede tener sobre la población y, específicamente, sobre sus percepciones del sistema de partidos y de las instituciones no deben ser desestimadas.

Hipotéticamente, el difícil acomodo de los actores políticos y sociales a las nuevas reglas del juego podría prolongar el histórico desinterés —o desconfianza— de la población en el uso de los instrumentos democráticos¹⁵⁵. Los altos niveles de abstencionismo y ausentismo electoral verificados en las elecciones de 1994 es un síntoma de hasta dónde se ha avanzado en generar mayor credibilidad en las élites dirigentes y en el sistema político. La importancia de este factor radica en que la credibilidad en los instrumentos e instituciones democráticas es fundamental para hacer gobernable la sociedad.

Los Acuerdos de Paz nos lanzaron por el camino de la transición. Y esta transición, como enfatiza Romero, "sólo puede entenderse como un largo proceso histórico... que implica un intrincado desarrollo de los entramados políticos para ajustar sus rutinas hasta alcanzar lo que conocemos como comportamiento democrático, ya que la democracia no es un pacto social al que se llega por consenso, sino un desarrollo institucional relativamente eficaz para gestionar políticamente los conflictos derivados de la diversidad social" **156**.

Pero los Acuerdos de Paz y la transformación institucional derivada de ellos son sólo condiciones de posibilidad para el establecimiento de una nue-

155. Algunas consideraciones en torno a esta actitud de la población se presentan en el capítulo VI de este trabajo.

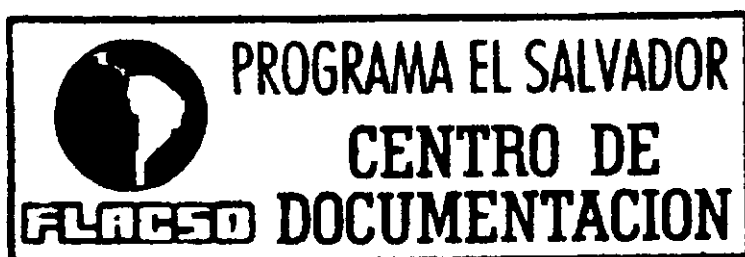
156. Romero, Jorge Javier. "La política del mañana. La futura forma institucional". Rev. cit., p. 58.

va forma de gobernabilidad y cultura democrática.

En tal sentido el anquilosamiento de rutinas perniciosas para la nueva institucionalidad democrática, propias de la etapa previa a los Acuerdos de Paz, no permite definir la transición salvadoreña —a tres años de ejecución de los compromisos adquiridos en los acuerdos— como un etapa concluida en el desarrollo político del país.

Sería difícil disentir de que, en un proceso con la magnitud del que abrieron los Acuerdos de Paz, el carácter errático de su desarrollo y su estado de inconclusión no encuentren referentes en las percepciones y actitudes políticas que expresa la población, las cuales, además, podrían promover o estancar la evolución de una cultura política compatible con el ejercicio de una gobernabilidad democrática. Es por ello importante detenerse en la consideración de las percepciones que del sistema y los fenómenos políticos poseen los individuos, así como de las actitudes con que éstos orientan su vida en sociedad.

**V. LAS ACTITUDES POLÍTICAS
EN LA TRANSICIÓN:
¿RECHAZO DEL PASADO O
TRANSFORMACIÓN
DE LA CULTURA POLÍTICA?**



V. LAS ACTITUDES POLÍTICAS EN LA TRANSICIÓN: ¿RECHAZO DEL PASADO O TRANSFORMACIÓN DE LA CULTURA POLÍTICA?

5.1 NATURALEZA Y ORIENTACIONES DE LA CULTURA POLÍTICA EN LA TRANSICIÓN

De la misma forma que la instauración de la institucionalidad que implican los Acuerdos de Paz, la generación en la población de valores de adhesión a la nueva normatividad es el otro componente fundamental del proceso de transición. Al desarrollo de la nueva institucionalidad le es consustancial la formación de una cultura política, que sea acorde con las nuevas reglas que deben regir el hacer político de los actores y las modalidades de participación política de la población.

Con el término cultura política apuntamos a lo que Alvaro Moisés define como un consenso normativo mínimo que incluye, "entre otras cosas, la generalización de un conjunto de valores, orientaciones y actitudes políticas entre los diversos sectores en que se divide el mercado político y es resultado tanto de los procesos de socialización, como de la experiencia política concreta de los miembros de la comunidad política"¹⁵⁷. Al respecto, Almond y Verba la definen como las "orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro de dicho siste-

1

157. Moisés, José Alvaro. "Democratizacáo e cultura política de massas no Brasil". LÚA NOVA. Revista de cultura e política, n° 26, 1992, p. 7. Traducción libre.

158. G. A. Almond y S. Verba. "La cultura política"; en G. A. Almond et

ma" 58. Es, pues, el cúmulo de orientaciones psicológicas —indican— de la población hacia los objetos de carácter político 159.

Tales pautas de orientación hacia los objetos políticos pueden tipificarse en tres grupos distintos, que no son sino formas de ver y asignar sentido a los hechos, instituciones y relaciones políticas. Estos grupos de orientaciones son: "la orientación... cognoscitiva..., representada por el conjunto de los conocimientos y de las creencias relativas al sistema político, a las funciones que lo componen, a los titulares de estas funciones; la orientación de tipo afectivo... representada por el conjunto de los sentimientos albergados en relación con el sistema, con sus estructuras, etc.; finalmente, la orientación evaluativa comprende juicios y opiniones sobre fenómenos políticos y requiere la combinación de informaciones, sentimientos y criterios de evaluación" 160. En cada caso, una de las orientaciones puede predominar sobre las otras y marcar la cualidad específica de las actitudes de una población.

Por sutiles que sean las expresiones culturales con que la población dota de sentido a lo político e independientemente del componente dominante en sus percepciones y valoraciones, las orientaciones subjetivas de los ciudadanos frente a lo político son un elemento que puede coadyuvar u obstaculizar la estabilidad de los regímenes políticos.

al. Diez textos básicos de ciencia política. Edit. Ariel. P.179. Texto extraído de The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton University. 1963.

159. En una sociedad puede encontrarse una diversidad de orientaciones hacia los objetos de carácter político, algunas de ellas, incluso, contrapuestas. Sin embargo, la existencia de orientaciones predominantes hace posible generalizar sobre cultura política.

160. Sani, Giacomo. "Cultura política". En Bobbio, N. y Matteucci, N. Diccionario de política. Siglo XXI Editores, 1982, p. 470.

Como se ha indicado, los cambios institucionales —como los que han sido generados por los Acuerdos de Paz— no garantizan por sí mismos la transformación o adecuación de las pautas orientadoras de la conducta política ciudadana. Alvaro Moisés acota que este proceso es mucho más complejo que una relación unidireccional; "no se trata —dice—. de una dialéctica simplista entre estructura política y valores democráticos: los ejemplos clásicos muestran realmente que, en ausencia de instituciones democráticas, se torna muy difícil desenvolver prácticas y hábitos democráticos como, por ejemplo, la tolerancia hacia los que piensan y se comportan de forma distinta, pero de la misma forma si la aceptación de la tolerancia política o de la superioridad de la ley para dirimir conflictos no son asumidas como algo que debe sobrevivir a las contingencias que, en el momento, se tornan aceptables para algunos actores, las instituciones pierden su razón de ser, se deterioran y, por fin, desaparecen o se vuelven disfuncionales"161. De tal forma que el establecimiento de una institucionalidad democratizadora no es causa —ni siquiera detonante— de una cultura política democrática; constituye, más bien, una condición que abona en favor del desarrollo y expansión de valores coincidentes con el ordenamiento democrático.

í

De hecho, en el capítulo anterior se consideró la pervivencia de rutinas de comportamiento en actores políticos no congruentes con la nueva normatividad e institucionalidad. Ello pese a lo trascendentales que han sido las transformaciones en orden a la recomposición del régimen político. Tal idea es resumida por Alvaro Moisés al señalar que la formación de orientaciones subjetivas de legitimación del orden democrático "no anula totalmente la fuerza de la inercia representada por la sobrevivencia

161. Moisés, José Alvaro. "Democratizacáo e cultura política de massas no Brasil". Rev. cit., pp. 17-18.

de arcaísmos políticos implícitos en la configuración de instituciones y actores democráticos. De hecho, la interacción entre el establecimiento de instituciones y la formación de la cultura democrática sufre los efectos contradictorios de tal inercia: las nuevas convicciones no son homogéneas, no abarcan todas las áreas de la vida política y la simple existencia de instituciones democráticas no es suficiente para 'acostumbrar' a los ciudadanos a las exigencias de los procedimientos democráticos" 162.

De tal suerte, si recuperamos lo expuesto más arriba, es factible sostener —al menos de manera hipotética—, que el difícil acomodo de los actores políticos y sociales a las nuevas reglas del juego que implican los acuerdos de paz puede prolongar inercialmente el histórico desinterés —o desconfianza— de la población a ejercitar los instrumentos democráticos. Los altos niveles de abstencionismo y ausentismo electoral verificados en las elecciones generales de 1994¹⁶³, por ejemplo, son un síntoma de hasta dónde se ha avanzado en generar mayor credibilidad en las élites dirigentes y en el sistema político-electoral. La enorme importancia de estos factores no debe dejar de ser considerada seriamente, pues la credibilidad en los instrumentos e instituciones democráticas es fundamental para permitir una aceptable gobernabilidad democrática de la sociedad.

En tal sentido, en el contexto de la transición política, es pertinente cuestionarnos hasta dónde las percepciones, valores y actitudes de la población se muestran com-

162. Moisés, Alvaro. *Ibíd.*, p. 41.

163. Se calcula que, para el 20 de marzo de 1994, un 40.0% de los electores activos no concurrió a las urnas. Para la segunda ronda electoral, la abstención habría ascendido hasta el 47.0%. "Las elecciones: 'el fiasco del siglo'". *Estudios centroamericanos (ECA)*, n° 545-546, marzo-abril de 1994, p. 150.

patibles con la nueva institucionalidad democratizadora. Es difícil esperar que las convicciones democráticas o la adhesión y confianza en las instituciones presenten un nivel homogéneo en los diversos sectores de la sociedad, ello no sólo por la existencia de diversidad de jerarquías axiológicas —vinculadas, entre otros factores, con las características socio-económicas de los diversos grupos sociales—, sino también por la vigencia del mismo proceso de transición, que puede propiciar una diversidad mayor de actitudes y percepciones en vía de definición, como por la pertinencia de rutinas o arcaísmos que conviven con las nuevas orientaciones políticas en desarrollo.

Lo anterior puede ser un importante obstáculo para delimitar con precisión lo que podrían considerarse componentes fundamentales de la cultura política salvadoreña. Tarea que, al menos en teoría, se perfilaría como menos difícil en el caso de sociedades con tradición de prolongada estabilidad política. Sin embargo, algunos elementos dominantes podrían ayudar a dar pistas para esbozar factores de peso en la cultura política y su grado de congruencia con la nueva institucionalidad y su intencionalidad democratizadora.

En la línea señalada, Almond y Verba proveen tres conceptos claves que contribuyen a tipificar la relación de congruencia e incongruencia entre la institucionalidad del régimen y la cultura política. Así, proponen caracterizarla a partir de que la misma sea de adhesión, apatía o alienación. "Se da la adhesión cuando los conocimientos van acompañados de orientaciones afectivas y juicios positivos; alienación y apatía, cuando la actitud predominante de los miembros de una sociedad respecto del sistema es de hostilidad o de indiferencia, respectivamente" ^.

Tales conceptos pueden ser sumamente útiles para ubicar algunas notas centrales que estarían caracterizando la cultura política de la transición y, a su vez, para dar un mejor marco a los consensos o disensos que presentan las percepciones y actitudes de la población encuestada, respecto de las instituciones y las nuevas reglas para el juego político.

Sin pretender elaborar una tipificación de la cultura política en El Salvador en lo que ha transcurrido del proceso de transición, en el cuadro presentado abajo se esbozan algunos elementos que particularizan la cultura política de la población que fue sometida a la encuesta referida en apartados anteriores. Si bien el cuadro se centra en datos relacionados con niveles y motivaciones del involucramiento de los entrevistados con el proceso político, ellos pueden sugerir algunas pautas para comprender sus orientaciones político-culturales.

En el marco de los resultados presentados en el cuadro siguiente, el nivel **potencialmente alto** de información comprende a aquellas personas cuyo medio de información son los periódicos y la combinación de estos con otros medios; el nivel **potencialmente aceptable** lo forman aquellos que se informan a través de la radio y la televisión o ambos y, finalmente, el **nivel mínimo** representa a aquellos que se informan a través de parientes y amigos o dicen no saber (NS) o no responden (NR).

De la misma forma, en **voto obligatorio** se encuentran los que fundaron su disposición para votar en el hecho de que debe votarse por alguien; el **voto de adhesión** comprende a aquellos cuya motivación se encontraba en simpatía por el partido, el candidato o el programa presentado; el **voto clientelar/utilitario** se refiere al conjunto de personas cuya justificación de voto se encuentra en que consideran que el candidato ha prometido ayu-

CUADRO 1

	Información sobre acontec. polític.	Nivel de procesam. infor. A/P	Motivación de partic. P/E
NS/NR	1.8		-.-
NO	34.8		
SI	63.4	63.4	
Nivel potencialmente alto	-.-	33.5	-.-
Nivel potencialmente aceptable	-.-	28.8	...
Mínimo nivel	-.-	1.1	-.-
Voto obligatorio	-.-	-.-	19.1
Voto de adhesión	-.-	-.-	44.0
Voto clientelista utilitario	-.-	-.-	17.1
NS/NR	-.-	-.-	19.8

La primera columna está elaborada de acuerdo con los resultados de la pregunta: ¿se mantiene usted informada/o de los acontecimientos políticos del país?.

La segunda columna está elaborada a partir de los datos de la primera y de las respuestas a la pregunta: ¿me podría decir cómo se informa?.

La tercera columna responde a la pregunta: ¿cuáles son las razones por las que votaría por un candidato a la presidencia de la república?.

dar a personas como ellos o, simplemente, creen que es el candidato que va a ganar.

Trayendo a cuentas las modalidades de orientación de la cultura política —tipificadas por Almond y Verba—, las que proveen las pautas de asignación de sentido a los

hechos e instituciones de carácter político, en **los datos** del cuadro puede observarse que si bien un 63.4% de la población encuestada asegura informarse **sobre los** acontecimientos políticos, sólo un tercio de **la población** (33.5%) puede ubicarse en lo que sería un **nivel** potencialmente alto de información sobre cuestiones políticas. **Es** de hacer notar que **este escaso margen de personas considerablemente informadas se da a pesar de que las entrevistas fueron realizadas en un período pre-electoral sin precedentes en la historia política de El Salvador y que, como supuesto, pudo despertar un mayor interés por el conocimiento de las dinámicas políticas.**

Tomando en cuenta esto, el peso de **la** orientación cognoscitiva en la cultura política de la población **encuestada** no parece suficientemente fundado para dotar de sentido a los hechos e instituciones políticas, **al** menos a partir de los niveles de información derivados del sondeo realizado.

Si bien el cuadro no nos proporciona elementos para ponderar la dimensión evaluativa, es factible aceptar que una dominancia de la misma sobre las formas culturales pasa necesariamente por altos niveles de conocimiento de los procesos políticos, por lo que podría aceptarse **la** tesis de que las orientaciones afectivas de la población para valorar los asuntos políticos poseen un peso dominante.

Al no existir un abundante sustento informativo en la mayoría de los encuestados para orientar sus opiniones, con base en el conocimiento de las instituciones y los procesos políticos, las pautas que rigen su comportamiento político pueden concentrarse en su afectividad hacia el sistema político.

Este señalamiento es coincidente con los resultados obtenidos en la tercera columna. En la misma se observa una tipificación de las motivaciones de participación político-electoral (en este caso para votar por un candidato a presidente). Un 20.0% de la población no tiene motivo definido -o prefiere no decirlo- para su participación y otro 36.2% se ubica entre las motivaciones de obligatoriedad o clientelistas.

Si bien un 44.0% ha sido tipificado como voto de adhesión, el calificativo no corresponde a la definición provista por Almond y Verba, pues no está referido a una adhesión que implique conocimientos, acompañados de orientaciones afectivas y juicios positivos sobre las instituciones o reglas del juego político. Se trata, más bien, de una adhesión entendida como simpatía hacia la más visible exterioridad de la campaña política: la propaganda electoral.

Así, del porcentaje indicado un 14.1% dice que votaría por el candidato que representa al partido de su simpatía, en tanto que otro 1.7% asegura que lo haría por el candidato que le simpatice. Si bien el restante 28.2% -cifra de por sí baja- dice que votaría por el programa electoral. Es difícil asumir la respuesta como una condicionabilidad de conocer el programa de gobierno para la emisión del voto, especialmente si se toma en cuenta que durante todo el período pre-electoral de los comicios generales de 1994, ningún partido presentó un programa de gobierno ante la población. **La adhesión al programa, por ende, antes que nada representaba una actitud favorable hacia la campaña publicitaria de alguno de los partidos.**

La adhesión a la que se refiere la tipología del cuadro, por tanto, se opera más bien a nivel puramente afectivo hacia imágenes o ideas cuya externalidad ha sido asumida

por los entrevistados como atractiva o gratificante 165. No es, como se esperaría desde el esquema de Almond y Verba, una adhesión que pueda describir un alto grado de congruencia entre la cultura política de la población y las estructuras político-institucionales que rigen el hacer político.

De esta manera, los datos del cuadro apuntan hacia la existencia de una alta dosis de apatía en la relación de los valores ciudadanos con las instituciones y procesos políticos. Si bien una tipificación concluyente en este sentido ameritaría la revisión de otros indicadores relativos a las actitudes políticas de los entrevistados, el cuadro provee indicios sólidos de una extendida disposición apática en la población encuestada.

El poco representativo porcentaje de personas que mantienen un suficiente nivel de información sobre los acontecimientos políticos en una coyuntura política extraordinaria es una expresión que apunta, con meridiana claridad, hacia el escaso interés de esta población por los acontecimientos en materia política.

Este escaso interés hacia los asuntos públicos ha sido constatado sistemáticamente por diversos institutos dedicados al estudio de la opinión pública. Las conclusiones de sus trabajos pueden sustentar, muy bien, que tal desinterés constituye una consistente actitud de apatía de la población, en el sentido apuntado por Almond y Verba.

Un estudio global elaborado con base en diversos trabajos de encuestaje señala que durante todo el año de

165. El trabajo de Xavier Obach sobre la campaña de propaganda televisiva en las elecciones de 1994 puede dar valiosos elementos de apoyo a esta idea. Obach, X. "¡Patria o gente...! Análisis de la campaña televisiva de ARENA y de la Coalición". Estudios centro-americanos (ECA). n° 545-546, marzo-abril de 1994, pp. 213-256.

preparación para las elecciones de 1994, los temas vinculados con la problemática económica y la delincuencia dominaron las preocupaciones e interés de los salvadoreños. "Las elecciones —dice el documento—, el proceso mismo podría constituirse en un asunto de mucha actualidad y preocupación para los ciudadanos; sin embargo, esto no sucedió así. A pesar de la intensidad que fue cobrando la campaña política por las elecciones y los sucesos políticos que se dieron en estrecha vinculación con aquella, los salvadoreños no incluyeron en su agenda de preocupaciones sobre el país, el futuro político del mismo. La cuestión política ocupó siempre un muy segundo plano"166.

El estudio referido recupera los resultados de dos investigaciones de opinión realizadas en febrero de 1994 y en las que se sondea, de forma directa, el interés de los salvadoreños por la política. Según esos resultados, el porcentaje de la población que no muestra interés por la política es muy elevado. En el primer caso, una encuesta del IUDOP indicó que un 43.9% de los encuestados no tenía ningún interés, otro 39.4% dijo tener poco interés y sólo un 14.5% dijo estar muy interesado en el tema. El segundo sondeo realizado por la agencia informativa INSISTEM arrojó que un 57.0% no tenía interés alguno, un 18.8% poco interés, un 9.5% algún interés y sólo un 8.0% dijo estar muy interesado¹⁶⁷.

Los datos anteriores son coincidentes con otros resultados de encuestas también incorporados en el estudio mencionado, los que reafirman la elevada actitud de apa-

166. Ver Cruz, J. M. (IUDOP-UCA). "El proceso electoral de 1994 en la opinión pública salvadoreña". En FLACSO. El proceso electoral de 1994. (separata), San Salvador, 1994, p. 13.

167. Ver cuadro n° 7 del estudio de J.M. Cruz referido en la cita anterior, p. 23.

tía de los salvadoreños hacia la campaña electoral. Los primeros de ellos, correspondientes a la encuesta realizada en febrero por el IUDOP, muestran que un 53.0% de la población no se encontraba interesada en la campaña, contra un 47.0 que sí lo estaba. Los otros, producto de un sondeo realizado por el Instituto de Investigaciones de la Universidad Tecnológica (IDI-UTEC) en diciembre de 1993, mostraban que un 58.7% de los encuestados no tenían interés, contra un 41.3% que sí lo tenían¹⁶⁸.

Todos estos datos coadyuvan a sustentar que la actitud de la población hacia la institucionalidad y la problemática política es predominantemente apática. Al señalar este elemento como un componente de peso en las formas de la cultura política de la transición -así como la orientación fundamentalmente afectiva de la misma-, no se pretende inferir una tipificación concluyente de la cultura política salvadoreña en la transición. Sólo se busca señalar algunos de sus factores definitorios que puedan servir de referente para enmarcar, de la mejor manera, las actitudes y valoraciones específicas que conforman la visión del sistema político que poseen los grupos de población encuestada.

Al dar por sentado que los cambios institucionales no garantizan, sino sólo posibilitan la transformación de las actitudes y normas de conducta política, no es ocioso preguntarnos hasta dónde la población salvadoreña cree o se ha percatado que los acuerdos han transformado considerablemente el régimen político y, por ende, sus márgenes de credibilidad, eficiencia, transparencia, etc. Ello puede ser importante como un factor que hay que tener presente para dar mayor significación a las valoraciones y actitudes reflejadas en las respuestas de los grupos encuestados.

168. Ver cuadro n° 8, *ibíd.*, p. 24.

De acuerdo con los resultados de los sondeos de opinión realizados en 1993 e incorporados en el estudio de Cruz que hemos citado, un segmento importante de la población no veía claras las transformaciones positivas desprendidas de los acuerdos de paz. Los datos presentados indican, según sondeo hecho por la Universidad Tecnológica en febrero de ese año, que un 29.3% de la población encuestada creía que los acuerdos nada habían mejorado. Más perturbadores, empero, fueron los índices obtenidos por la encuesta del IUDOP en el mes de diciembre, la cual preguntó si en El Salvador existía democracia y verdadera libertad política o si todo continuaba igual que antes, aun después de la firma de los Acuerdos de Paz. Según estos, el 46% de los encuestados habría dicho que todo seguía igual; mientras que el 42% dijo que había democracia y un 12% se reservó su opinión¹⁶⁹.

Ciertamente, las coyunturas que caracterizaron ambos períodos de encuesta difieren en mucho y eso puede ser un punto de partida para explicar la diferencia en los resultados obtenidos. Mientras la primera no fue escenario de sucesos o conflictos extraordinarios, la segunda estuvo mediada por un difícil y prolongado conflicto, derivado del mantenimiento de arsenales clandestinos por parte del FMLN y por el resurgimiento de prácticas violatorias de los derechos humanos, con la operatividad propia de los escuadrones de la muerte, dirigidas contra líderes políticos de oposición¹⁷⁰.

Esto no hace menos preocupante, en todo caso, que después de dos años de acuerdos de paz se haya encontrado tan alto índice de personas que no se percataban o no

169. *Ibíd.*, p. 17.

170. El seguimiento coyuntural hecho por el semanario **Proceso** refleja bastante bien las dimensiones que asumieron ambas problemáticas. **Cfr.** Proceso UCA, San Salvador, 1993.

consideraban reales las transformaciones operadas. La condicionalidad que implica esta situación para el desarrollo de una cultura acorde con la intencionalidad democratizadora de los acuerdos es clara.

Es igualmente importante enfatizar que la opinión vertida por los entrevistados no constituye, necesariamente, el producto de una evaluación cognoscitiva del proceso de ejecución de los acuerdos. Los altos niveles de desinterés en los asuntos políticos evidenciados por los estudios de opinión referidos hacen plausible sostener que, antes que valoraciones evaluativas, las respuestas expresan opiniones altamente influenciadas situacionalmente, que podrían considerarse típicas de poblaciones con perfil apático o movidas por orientaciones básicamente afectivas.

A continuación, se hará una revisión de algunos tópicos que pueden considerarse componentes importantes de la cultura política de la transición en El Salvador, a partir de las respuestas obtenidas en la encuesta realizada por FLACSO entre los meses de enero y febrero de 1994, corrida a grupos sociales representativos de sectores populares.

Básicamente, nos ocuparemos de indicadores relacionados con el nivel y motivaciones de participación en asuntos políticos; confianza en las instituciones del régimen político y, finalmente, tolerancia política y confianza interpersonal. Lo valioso en el examen de estas variables es que el mismo puede aportar a una mejor comprensión de hasta dónde las actitudes predominantes en la cultura política de la población encuestada acompañan adecuadamente a las transformaciones del aparato institucional. Partimos del supuesto, ya insinuado más arriba, que al desarrollo de la gobernabilidad democrática le es consustancial la formación de una cultura política acorde con las nuevas reglas que

deben regir el hacer político de los actores y las modalidades de participación política de la población.

5.2 PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Las modalidades posibles de involucramiento ciudadano en las cuestiones públicas son muchas. Sin embargo, en este segmento nos limitaremos a señalar algunos datos relativos a los grados de información sobre cuestiones políticas y la disposición para la participación electoral. Algunos otros datos que involucran también el tema de la participación política se presentan más adelante, debido a que su principal referente lo constituyen otras áreas de la cultura política.

A los entrevistados se les consultó si se mantenían informados de los acontecimientos políticos. Como puede verse en el cuadro que sigue, el porcentaje general de personas que dicen informarse no es poco, pues casi dos tercios de la población encuestada (63.4%) asegura que se informa sobre asuntos políticos.

Visto sectorialmente, las frecuencias más altas de información se encuentran en el sector de empleados de educación (85.6%) y de salud (83.2%). Mientras, en lo que al área rural corresponde, los productores agrícolas tradicionales acusan un porcentaje de población informada que no llega a la mitad (46.3%), por lo que constituyen un porcentaje casi 20 puntos abajo de la media del total de encuestados. En situación cercana se encuentran los productores agrícolas no tradicionales con un 53.5% de informados y un 45.3 de no informados. En el ámbito urbano, en cambio, los trabajadores por cuenta propia son el grupo que muestra el mayor índice de no información (34.0%).

Dadas las características educacionales de los grupos y la cobertura de las redes y capacidad instalada de

CUADRO 2

	Total	Micro Empre- sario	Cta pro- pia	Prod. agrie. trad.	Prod. Agrie. No.. Trad.	Empl. Salud	Empl. Edu- ca- ción
Se mantiene informado de los acontecimientos políticos.							
SI	63.4	71.6	61.7	46.3	53.5	83.2	85.6
NO	34.8	28.4	34.0	51.0	45.3	16.8	12.8
NS/NR	1.8		4.3	2.7	1.2		1.6
Cómo se informa.							
Periódicos	9.4	17.3	9.6	3.4	5.1	8.7	8.4
Radio	13.4	7.3	9.6	32.2	24.1	2.9	4.7
Televisión	25.7	25.1	19.9	19.5	28.5	31.7	32.7
Los tres juntos	34.1	40.2	37.8	19.5	19.7	50.0	37.4
Periódicos y radio	3.2	2.8	3.2	1.7	3.6	2.9	5.6
Periódicos y televisión	6.1	3.4	12.8	5.9	4.4	2.9	6.5
Radio y televisión	6.4	3.4	3.8	14.4	11.7	1.0	4.7
Parientes y amigos	1.2	0.6	1.3	3.4	2.2		
NS/NR	0.5		1.9		0.7		

los medios de comunicación, resulta comprensible que sea en el sector de los productores agrícolas donde se presente una reducción en los niveles de información sobre los acontecimientos políticos.

Al realizar un cruce entre el nivel de información con la edad y área de vivienda de los encuestados (urbano-rural), se observa una clara disparidad en la población (ver cuadro n° 3). Mientras en ninguno de los grupos urbanos el nivel de información es menor al 70.0%, en los diversos grupos correspondientes al área rural el más alto llega a un 56.3%. En este orden, para ambas áreas, el grupo de edad menos informado fue el que comprende edades de 15 a 29 años. En lo que al segmento del área rural corresponde, el nivel de no información fue amplísimo, pues un 52.3% reconoció que no se mantenía informado de los

acontecimientos. El mismo grupo de edad para el área urbana acusó un 27.6% de no información, el más alto de esta área.

CUADRO 3

INFORMACIÓN SEGÚN GRUPOS DE EDAD Y ÁREA DE VIVIENDA

	T O T A L						TOTAL
	URBANO			RURAL			
	15-24	30-40	45-Más	15-29	30-44	45-Más	
Se mantiene informado.							
SI	70.1	71.6	75.5	45.0	56.3	47.0	63.3
NO	27.6	26.4	23.4	52.3	43.2	50.2	34.8
NS/NR	1.6	2.0	1.4	2.7	0.5	2.8	1.8

Esta constante sugiere que el grupo de edad que comprende a los individuos cuya juventud o niñez ha transcurrido en el contexto de la guerra, constituye el segmento más apático para informarse sobre los acontecimientos políticos. Ciertamente, las características propias de este grupo pueden ser factor explicativo del menor interés en cuestiones políticas; sin embargo, en el caso de El Salvador también podría mediar la vivencia de la guerra como el hecho político más importante y contundente que han debido enfrentar y al que se le asocia con frustrantes experiencias personales y/o familiares.

Por otro lado, los datos presentados en el cuadro n° 2, referente a niveles y formas de información de los acontecimientos políticos, muestran que un tercio (34.1%) de los encuestados que aseguran mantenerse informados lo hacen a través de los tres tipos de medios de comunica-

ción considerados. Muy probablemente la respuesta de los entrevistados, antes que a una efectiva práctica informativa por los tres medios, a lo que se refiere es a su accesibilidad a esos medios de comunicación para informarse y a su eventual uso. Esta probabilidad es todavía más plausible si recordamos los altos niveles de desinterés en la política que muestran los datos de otros sondeos de opinión presentados más atrás.

A nivel general, la televisión parece perfilarse como el medio privilegiado por los encuestados dando un índice del 25.7%. Sólo en el caso de los productores agrícolas tradicionales, la radio aparece con un porcentaje mayor de auditorio (32.2%) sobre la televisión (19.5%).

En todo caso, los niveles de información sobre asuntos políticos aparecen muy pronunciados al casi alcanzar a los dos tercios de la población. Sin embargo, tomando en cuenta la reclasificación elaborada en el cuadro n°1, en función de la cualidad y esfuerzo que involucra el proceso informativo utilizado, estos datos se relativizan considerablemente.

Una segunda unidad de observación es la vinculada con el ejercicio y la motivación a ejercer el derecho al sufragio. De acuerdo con los datos presentados por una amplia revisión de resultados de encuestas de opinión realizadas en el lapso de un año, todos los sondeos coincidían en captar una extensa disposición a participar en las elecciones generales de marzo de 1994¹⁷¹. Sin embargo, los resultados efectivos de las elecciones mostraron una

171. La revisión comprende encuestas realizadas entre febrero de 1993 y marzo de 1994 por el IUDOP, la Universidad Tecnológica, la agencia CID-Gallup y la Cadena Telemundo. En ninguno de los casos los salvadoreños mostraban una disposición al voto menor de 74%. Ver Cruz, J. M. Op. cit., p. 18.

incidencia de voto muy distante de lo que pudo esperarse a partir de las respuestas de los entrevistados. Ello hace pensar, indica el estudio en cuestión, que una buena parte de salvadoreños no se encontraba en disposición de admitir en forma expresa que no ejercería su derecho al voto¹⁷².

En contrapeso, los resultados a una pregunta incluida en la encuesta del IUDOP —del mes de febrero y que inquiría a los encuestados sobre si creían que muchas personas se abstendrían de votar en las elecciones— dieron que un 45.0% pensaba que sus conciudadanos se abstendrían, mientras el 44.0% creía lo contrario¹⁷³. Los porcentajes obtenidos se acercaron mucho más a las cifras de abstención y voto válido que arrojaron los resultados electorales del mes de marzo. Tal contraste hace plausible pensar que una alta proporción de los encuestados no sólo no tenía disposición a reconocer públicamente su desinterés por emitir el voto, sino que, dada la naturaleza del tema, al opinar operaban una transferencia hacia los otros de sus propias actitudes y disposiciones personales.

En lo que a la encuesta correspondiente a esta investigación se refiere, se preguntó a los entrevistados sobre las razones que les motivarían para votar por un candidato a la presidencia (cuadro n° 4). Contrariamente a lo que podría pensarse, un porcentaje regular (28.2%) aseguró que lo haría por el programa que presenta.

Como se indicó en la consideración del cuadro de reclasificación presentado al inicio de este apartado (cuadro n° 1), con mucha probabilidad la comprensión de la pregunta se vinculó más con los mensajes y promesas electorales lanzados en la campaña propagandística que

172. *Ibidem*.

173. IUDOP. "La opinión de los salvadoreños sobre las elecciones", consulta de febrero de 1994. Boletín de prensa, año IX, n° 1, p. 6.

con el conocimiento de un programa de gobierno propiamente dicho.

CUADRO 4
MOTIVACIÓN DE VOTO

	Total	Micro Empre- sario	Cta pro- pia	Prod. agrie, trad.	Prod. Agrie. No.. Trad.	Empl. Salud	Empl. Edu- ca- ción
Razones por las que votaría por un candidato a la Presidencia.							
Representa al partido que me simpatiza.	14.1	10.0	17.0	17.6	13.7	9.6	14.4
Hay que votar por alguien.	19.1	20.8	11.9	22.7	22.7	20.0	14.4
Ha prometido ayudar a personas como yo.	15.2	7.6	20.6	11.8	24.2	15.2	8.0
Es el candidato que va a ganar.	1.9	2.0	1.2	0.8	2.0	4.0	3.2
Me gusta el programa que ha presentado.	28.2	48.0	16.6	18.4	15.2	39.2	47.2
Es una persona simpática.	1.7	2.8	4.0	0.8	0.8	0.8	
Otra razón.	9.7	6.4	12.6	9.4	12.9	5.6	8.0
NS/NR.	10.2	2.4	16.2	18.4	8.6	5.6	4.8

La segunda frecuencia más alta correspondió a los que dijeron que lo harían porque debe votarse por alguien (19.1%). Otro 15.2% argumenta que lo haría porque el candidato ha prometido ayudar a personas como ellos. Final-

mente, un 14.1% votaría por el candidato que representa al partido con el que se identifica y un 1.7% porque el individuo propuesto le simpatiza.

A nivel sectorial, los grupos que concentran el grueso de los que respondieron que votarían por el programa son el sector microempresarial (48.0% de los mismos), los empleados del sector educación (47.2%) y los empleados del sector salud (39.2%). Los sectores restantes no alcanzan ni siquiera el 19.0% en esta respuesta. Esto puede estar vinculado con el hecho de que los tres sectores indicados son los que poseen mayores niveles de escolaridad y, por tanto, son más propensos a estar provistos de esquemas ideológico-políticos y adherencias políticas definidas.

A su vez, constituyen el núcleo de población encuestada fundamentalmente urbano y, por tanto, al que los medios de comunicación y la propaganda acceden y bombardean con mayor facilidad. De hecho, si se elabora un cruce entre la pregunta en cuestión con grupos de edad y área de vivienda puede constatararse que mientras en el área urbana ningún grupo de edad refleja un porcentaje inferior al 33.0% en su frecuencia de respuestas a votar por agrado con el programa, en el área rural la frecuencia mayor no alcanza el 20.0% y la menor se ubica en un 13.8%.

Los grupos de procedencia fundamentalmente rural, en cambio —productores agrícolas tradicionales y no tradicionales—, concentran sus índices más altos de encuestados en el segmento de los que votarían por la sencilla razón de que debe votarse por alguien, acumulando un 22.7% de los encuestados en cada grupo (cuadro n°4).

Las distribuciones de frecuencia por grupos de edad, por su lado, indican que los sujetos de entre 15 y 29 años son el segmento que más tienden a votar por el candidato que promete ayudar a personas como ellos (14.6% en el área

urbana y 20.7% en el área rural). Tal constante puede deberse a que son uno de los estratos con menor capacidad de insertarse al mercado laboral y, de hecho, tal inserción se les plantea como una de sus preocupaciones cotidianas.

Igualmente, si se considera la variable género se obtiene que del total urbano al que se aplicó la pregunta -donde el 39.3% fueron hombres y el 60.7% mujeres, excluyendo de la muestra a la población rural-, el 42.6% de los hombres aseguró que votaría por agrado con el programa, mientras que el 31.5% de las mujeres dijo lo mismo. En cambio, en la respuesta que denota mayor actitud de obligatoriedad (debe votarse por alguien), el grupo de mujeres muestra una frecuencia mayor (18.6%) frente al grupo de hombres (13.5%).

5.3 CONFIANZA Y CREDIBILIDAD EN LAS INSTITUCIONES

Un segundo módulo de unidades de observación — que dan pistas sobre las condiciones subjetivas que pueden coadyuvar al desarrollo y vigencia de una gobernabilidad, fundada en el respeto a la autoridad y en la apropiación de valores acordes con el orden democratizador promovido por los Acuerdos de Paz— es el referido a los niveles de confianza y credibilidad que los ciudadanos expresan frente a los órganos y aparatos de intermediación y representación con que cuenta el régimen político.

5.3.1 Órganos del Estado y partidos políticos

En este sentido, se requirió a los entrevistados su opinión sobre diversas instancias políticas consustanciales al orden democrático y que, en el caso salvadoreño, han sido afectadas -directa o indirectamente- por las medidas derivadas de los Acuerdos de Paz.

La consulta incluyó, en algunos casos, la opinión de los encuestados sobre la calidad en el ejercicio de las responsabilidades públicas correspondientes. En el cuadro n° 5 se sintetizan las opiniones vertidas sobre los rganos del Estado y el sistema de partidos.

CUADRO 5

CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

	Total	Micro Empre- sario	Cta pro- pia	Prod. agrie. trad.	Prod. Agrie. No.. Trad.	Empl. Salud	Empl. Edu- ca- ción
Los tribunales garanti- zan juicios justos.							
Siempre	14.9	10.0	14.6	24.7	17.6	8.0	6.4
Casi siempre	7.0	9.2	5.9	4.3	6.3	10.4	8.0
Pocas veces	29.8	32.0	27.3	20.8	37.5	32.0	31.2
Nunca	30.4	38.0	35.6	22.4	14.8	38.4	44.8
NS/NR	18.0	10.8	16.6	27.8	23.8	11.2	9.6
Los partidos políticos representan los intere- ses de todos.							
Siempre	14.2	10.8	14.6	20.0	17.6	10.4	4.8
Casi siempre	10.0	12.0	8.3	9.0	9.8	10.4	12.0
Pocas veces	27.2	36.0	29.2	16.1	23.8	28.8	33.6
Nunca	32.0	34.8	33.2	23.9	24.6	44.8	42.4
NS/NR	16.6	6.4	14.6	31.0	24.2	5.6	7.2
La Asamblea merece la confianza de todos.							
Siempre	24.4	22.4	25.3	28.2	29.3	20.8	12.0
Casi siempre	14.6	15.2	22.2	13.3	18.8	12.8	16.0
Pocas veces	19.7	23.6	20.9	9.4	19.9	24.8	24.8
Nunca	23.9	29.2	26.1	20.4	7.4	33.6	40.0
NS/NR	17.5	9.6	16.6	28.6	24.6	8.0	7.2
El Gobierno trabaja por el bien del país.							
Siempre	24.9	21.6	23.7	31.0	26.6	24.0	19.2
Casi siempre	17.2	21.6	11.5	15.3	18.4	16.0	22.4
Pocas veces	27.9	33.6	24.1	20.8	27.7	35.2	32.0
Nunca	19.2	17.6	28.5	16.9	12.5	20.8	20.8
NS/NR	10.8	5.6	12.3	16.1	14.8	4.0	5.6

La primera pregunta orientada expresamente a establecer la visión sobre el régimen político y la confianza en sus instituciones fue si creían que los tribunales garantizan juicios justos. De acuerdo con las respuestas obtenidas, casi un tercio de los consultados (30.4%) consideró que los tribunales nunca garantizan juicios justos. Si a ellos se suman los que creen que pocas veces lo hacen (29.8%), nos resulta un 60.2% de personas que poseen una visión negativa del sistema de justicia. Apenas un 21.9% considera que siempre (14.9%) o casi siempre (7.0%) se garantizan juicios justos. El restante 18.0% dijo no saber o prefirió no dar respuesta alguna.

En segundo lugar, en lo concerniente a la visión sobre los partidos políticos, la postura de los entrevistados resultó igualmente negativa. Un 32.0% de los entrevistados consideró que los partidos nunca representan los intereses de todos. Otro 27.2% aseguró que pocas veces lo hacen, dando un acumulado de 59.2% de personas que tienen una postura negativa sobre la representatividad política de los partidos. Menos de la mitad de este porcentaje, en cambio, el 24.2%, pensaría que los partidos siempre (14.2%) o casi siempre (10.0%) representan los intereses de todos.

Al preguntar si la Asamblea Legislativa merece la confianza de todos, el saldo continuó siendo negativo, pero en una proporción menor. Como se observa en el cuadro presentado, un 23.9% de los entrevistados piensa que la Asamblea nunca merece confianza y un 19.7% opina que pocas veces, lo cual indicaría un agregado del 43.6% de los encuestados con escasa disposición a confiar en el primer rgano del Estado. El agregado de los que muestran mayor o total confianza en esta institución (39.0%) es superior al encontrado en los otros casos.

De acuerdo con lo anterior, puede plantearse que este juicio menos negativo puede estar vinculado con, al

menos, dos situaciones probables: **primero**, que las acciones de la Asamblea se presenten más transparentes ante los grupos encuestados y se perciba un regular interés de los legisladores por las necesidades que los mismos enfrentan. A esta conjetura podría abonar, por un lado, el hecho de que desde 1991 la Asamblea se perfiló como la única instancia del Estado que presentó novedades importantes al incorporar la participación de la izquierda política.

Pero, **en segundo lugar**, el juicio menos negativo podría estar asociado a un escaso nivel cognoscitivo sobre las responsabilidades legislativas, lo que no permitiría suficientes elementos para juzgarla. En esta segunda opción, si bien sería posible esperar un incremento en el segmento de los individuos que no responden o dicen no saber —lo cual no sucede, como puede observarse en el cuadro anterior—, no debe olvidarse el predominio de las orientaciones afectivas en las actitudes de la población encuestada.

El cuarto cuestionamiento fue si pensaban que el gobierno trabaja por el bien del país. En este punto, el saldo negativo del balance es también menor. El segmento de los que consideran que el gobierno nunca trabaja por el bien del país fue de apenas 19.2%. Al sumarle a los que piensan que pocas veces lo hace, nos da un 47.1% de los entrevistados. Por otro lado, un 24.9% cree que el gobierno siempre trabaja por el bien del país y un 17.2% piensa que casi siempre lo hace (en total, 42.1%). Dando por supuesto que el juicio aquí expresado está referido al desempeño del rgano Ejecutivo, éste podría estar expresando una opinión sobre la administración del ex-presidente Cristiani.

Si se toma en cuenta la coyuntura política que antecedió a la realización de la encuesta, no es difícil pensar que el menor desequilibrio entre los juicios negativos y positivos sobre el desempeño gubernamental puede estar

vinculado también al esfuerzo deliberado del poder ejecutivo por crear imagen a partir de intensas campañas publicitarias de autopromoción.

La encuesta no sólo se realizó en un reñido contexto de campaña electoral, sino que estuvo precedida por al menos 6 meses de intenso bombardeo propagandístico sobre los logros sociales, económicos y políticos del gobierno. La imagen del ex-presidente Cristiani como el "presidente de la paz" fue una de las ideas en torno a las que se movió la intensa campaña de propaganda gubernamental.

Vistos globalmente, los resultados constatan una actitud tendencialmente negativa frente a las instituciones políticas y su desempeño —en el caso de los partidos y el sistema judicial pronunciadamente negativa—.

Una encuesta del IUDOP, corrida tres años antes, entre el 12 y el 26 de enero de 1991, preguntaba a los encuestados sobre su confianza en diversas instituciones. De acuerdo con los resultados de esta consulta, un 52.4% aseguró tener poca o ninguna confianza en el gobierno; lo mismo opinó un 60.7% sobre la Asamblea y un 63.4% sobre los tribunales de justicia. Estos datos, obtenidos un año antes de la firma de los acuerdos de paz, no difieren significativamente -al menos en el grado que podría esperarse- de los encontrados en las respuestas de la población encuestada en la presente investigación, dos años después de iniciadas las transformaciones institucionales acordadas en el proceso de negociación política (cuadro n° 6). Si se toma en cuenta que la encuesta del IUDOP no incluyó población rural, la distancia entre los resultados podría ser aún menor, puesto que, como se establece lue-

174. IUDOP. "Los salvadoreños ante el año 1990". **Boletín de prensa**, 13 de febrero de 1991.

go, los segmentos urbanos manifiestan frecuencias más altas en el juicio negativo hacia las instituciones.

CUADRO 6

POCA O NINGUNA CONFIANZA

INSTITUCIÓN	1991*	1994**
Gobierno	52.4	47.1
Asamblea Legislativa	60.7	43.6
Tribunales de Justicia	63.4	60.2

* Encuesta IUDOP, enero 1991

** Encuesta FLACSO, enero-febrero 1994

Vistos los resultados desde la perspectiva sectorial (cuadro n° 5) obtenemos interesantes contrastes y tendencias, que pueden dar pistas para caracterizar, de mejor forma, las actitudes de la población frente a las instituciones políticas. La primer constante que debe hacerse notar es que el peso de las opiniones negativas de los encuestados se concentra en los grupos de extracción fundamentalmente urbana.

De esta forma, mientras el 44.8% de los empleados del sector educación creen que los tribunales nunca garantizan juicios justos y análogos resultados presentan el sector salud (38.4%), los microempresarios (38.0%) y los cuentapropistas (35.6%); en el sector de productores agrícolas tradicionales y no tradicionales, en cambio, los porcentajes son de 22.4% y 14.8%, respectivamente.

Si a los índices anteriores agregáramos los que consideran que pocas veces se garantizan juicios justos, el

porcentaje más bajo de desconfianza en los sectores urbanos es de 62.9% (cuentapropia), mientras que en los rurales es de 43.2% (productores agrícolas tradicionales).

La diferencia es aún más clara si se distribuyen los resultados de acuerdo con el área de vivienda de los entrevistados. Al hacer tal relación se obtiene que mientras un 38.4% de los entrevistados del área urbana considera que los tribunales nunca garantizan juicios justos, esta opinión sólo es compartida por el 18.6% de los sujetos del área rural.

Igual tendencia se verifica en la opinión sobre la representatividad de los partidos políticos. Así, el juicio negativo sobre su representatividad es mucho más elevado en el sector público (44.8% en educación y 42.4% en salud) que en los sectores de producción agrícola (23.9% en los tradicionales y 24.6% en los no tradicionales). Contrariamente, mientras los productores agrícolas tradicionales y no tradicionales aseguran -en un 20.0% y un 17.6% respectivamente- que los partidos políticos siempre representan los intereses de todos, sólo un 10.4% de los empleados de salud y un 4.8% de los empleados de educación coinciden con tal afirmación (cuadro n° 5).

Al realizar una revisión de resultados más específicos, en función del área de vivienda, se obtiene que la frecuencia de juicio negativo sobre los partidos en el área urbana alcanza el 37.2%, mientras que para el área rural sólo llega al 24.3%. Porcentajes similares se obtuvieron para los que consideran que los partidos pocas veces representan los intereses de todos (32.1% en el área urbana y 20.0% en la rural).

Igual fenómeno se constata en el caso de la confianza hacia la Asamblea. Las frecuencias más altas de los que consideran que la Asamblea siempre merece la con-

fianza se encuentran en los productores agrícolas no tradicionales (29.3%) y tradicionales (28.2%). La frecuencia más baja, en cambio, se observa en el sector de empleados de educación (12.0%). En el límite opuesto, la frecuencia más alta de los que creen que la Asamblea nunca merece confianza se ubica en el sector educación (40.0%) y la más baja en los productores agrícolas no tradicionales (7.4%) (cuadro n° 5).

Al concentrar los resultados de acuerdo con el área de vivienda, el parlamento no goza de confianza en un 30.7% de los encuestados urbanos y en un 13.9% de los rurales.

La situación no es distinta en las opiniones sobre el trabajo del gobierno (cuadro n° 5). Las frecuencias positivas más altas continúan concentrándose en los sectores del área rural. El 31% de los productores tradicionales y el 26.6% de los no tradicionales consideran que el gobierno siempre trabaja por el bien del país. En cambio, sólo un 19.2% de los empleados de educación consideran que eso es así. En este caso, empero, rompiendo medianamente con la norma, los cuentapropistas se colocan a la cabeza de las opiniones negativas. Así, el 28.5% de los cuentapropistas dijeron que el gobierno nunca trabaja por el bien del país, frente a un 20.8% en cada grupo de empleados públicos que hasta aquí habían observado los índices más altos de opiniones negativas.

Si se consideran los datos presentados en el cuadro n° 2, es de hacer notar que se establece una relación estrecha entre niveles de información y confianza en las instituciones. En todos los casos, los sectores en que se presentan los índices superiores de personas que aseguran mantenerse informados sobre los acontecimientos políticos del país son también los que muestran los niveles más altos de desconfianza. Los sectores de opinión menos

negativa —y, en algunos casos, considerablemente positiva— están formados por núcleos de población rural que, de hecho, cuentan con menor acceso a los medios de información y, además, no incorporan en su vida cotidiana una relación cercana y directa con las instituciones políticas y su desempeño.

Por el contrario, los empleados públicos, más cercanos a las instituciones políticas y con mayores niveles de información, apuntan los juicios más negativos.

Vistos estos resultados en términos de las orientaciones subjetivas necesarias para la legitimación de un orden institucional democrático como el que buscan establecer los Acuerdos de Paz, la primera constatación es que los más elevados niveles de aceptación y confianza en la institucionalidad no emanan de convicciones democráticas o de un elevado conocimiento de las nuevas pautas de comportamiento político derivadas de las transformaciones jurídico-institucionales.

Todo lo contrario, los índices más elevados de confianza están asociados a un igualmente elevado índice de desconocimiento sobre las instancias en cuestión. El nivel cognoscitivo de cualquier adhesión al orden institucional es, como se deriva, sumamente bajo.

Al aceptar, como se ha dicho en otro momento, que cualquier orientación evaluativa pasa por un elevado nivel de conocimiento de las cuestiones políticas, el predominio de esta orientación debe darse también por descontado como fundamento de adhesión a la institucionalidad del régimen. Los sectores en los que podría haber una dosis mayor de orientaciones evaluativas sobre el desempeño institucional se inclinan, más bien, por no confiar en las instituciones.

Así, si bien los niveles de confianza encontrados —asociados a la escasa información y, probablemente, a orientaciones de tipo afectivo en la cultura política— pueden contribuir en mucho al sostenimiento de la estabilidad y gobernabilidad políticas, no constituyen factores de fortalecimiento del proceso de democratización política.

Dadas las características de los grupos, **es relativamente fácil constatar que detrás de la concesión de confianza a las instituciones no subyacen verdaderas convicciones de credibilidad en las mismas, sino que media una considerable distancia cognoscitiva y vital con ellas. Podrán, por tanto, tener un efecto positivo para los niveles posibles de gobernabilidad, pero ninguno para la construcción de una gobernabilidad democrática.**

Por otro lado, los elevados índices de desconfianza en la población fundamentalmente urbana que, además, se incrementan en los grupos con mayor información sobre los acontecimientos políticos dan elementos para reafirmar al menos dos ideas. **En primer lugar**, que estos altos porcentajes de desconfianza en los sectores indicados pueden tener vínculos importantes con el carácter inconcluso de la transición política y con los conflictos propios de esa inconclusión. No es casual que los mayores niveles de no confiabilidad que manifiestan estos sectores se presenten al ser consultados sobre los partidos políticos y los tribunales de justicia, que son dos de las instancias políticas que han enfrentado los más serios cuestionamientos y crisis públicas.

En segundo lugar, pueden reforzar el juicio de que la existencia de un orden institucional más o menos democrático no es, por sí misma, una condición suficiente para generar adhesión y valores democráticos que garan-

ticen patrones de conducta y utilización de los procedimientos democráticos.

Estas ideas pueden hacerse más palpables si **consideramos** una segunda constante encontrada al **correr** los resultados de la encuesta. De acuerdo con estos, **existe una relación directa entre niveles de escolaridad y confianza en las instituciones**. Como puede **observarse** en el cuadro n^o 7, **en la medida que se avanza en la escala educativa también se advierte un sensible y progresivo incremento en el juicio negativo sobre cada instancia política de la que fueron consultados**.

En el caso de los tribunales de justicia, por ejemplo, la escala va desde el 20.3% de encuestados sin ningún nivel de escolaridad que creen que los tribunales no garantizan juicios justos, hasta el 44.2% de personas con más de 13 años de escolaridad que comparten esa opinión. De forma inversa, en este último estrato el porcentaje de personas que consideró que los tribunales siempre garantizan juicios justos fue de apenas 7.2%, mientras el segmento de encuestados sin ningún nivel de escolaridad se sumó a esta opinión en un 19.0%. Si a los altos índices observados en las frecuencias de desconfianza absoluta se sumarán las frecuencias resultantes de los que dijeron que pocas veces se garantizan juicios justos -que **en** todos los segmentos de escolaridad es superior al 25.0%- , obtendríamos una elevadísima opinión negativa sobre el sistema de justicia.

Que la escolaridad es un factor clave que condiciona fuertemente la opinión sobre las instituciones políticas y su desempeño es algo más que una hipótesis. El resto **de** las instancias sobre las que se consultó indican resultados similares a los citados. En la visión sobre la **capacidad** de representación de los partidos, por ejemplo, los datos

CUADRO 7

CONFIANZA SEGÚN ESCOLARIDAD

	Total	Nin- guno	1-3	4-6	7-6	10-12	13- Más
Los tribunales garan- tizan juicios justos.							
Siempre	14.9	19.0	13.7	20.0	15.1	8.8	7.2
Casi siempre	7.0	7.2	6.6	6.6	7.8	7.5	6.6
Pocas veces	29.8	25.3	34.8	26.2	32.5	32.0	31.5
Nunca	30.4	20.3	21.6	29.5	33.1	41.5	44.2
NS/NR	18.0	28.3	23.3	17.7	11.4	10.2	10.5
Los partidos políticos representan los inte- reses de todos.							
Siempre	14.2	20.3	13.7	14.1	16.9	10.2	7.7
Casi siempre	10.0	10.1	10.1	12.1	6.6	10.2	8.8
Pocas veces	27.2	18.6	27.3	28.9	29.5	34.0	28.2
Nunca	32.0	20.3	25.6	30.8	34.9	38.8	49.2
NS/NR	16.6	30.8	23.3	14.1	12.0	6.8	6.1
La Asamblea merece la confianza de todos.							
Siempre	24.4	29.5	21.6	27.5	30.1	17.7	16.0
Casi siempre	14.6	14.3	16.3	15.4	15.7	12.2	12.2
Pocas veces	19.7	13.9	21.6	20.7	14.5	23.1	25.4
Nunca	23.9	12.7	18.1	19.7	25.3	36.7	40.9
NS/NR	17.5	29.5	22.5	16.7	14.5	10.2	5.5
El Gobierno trabaja por el bien del país.							
Siempre	24.9	28.7	20.3	24.9	31.9	23.8	20.4
Casi siempre	17.2	15.6	19.4	16.7	20.5	14.3	16.6
Pocas veces	27.9	21.5	29.5	27.5	22.3	34.0	34.8
Nunca	19.2	15.6	18.1	19.3	19.3	21.1	23.8
NS/NR	10.8	18.6	12.8	11.5	6.0	6.8	4.4

muestran una escala ascendente que va desde el 20.3% de personas sin ningún nivel de escolaridad que piensan que los partidos nunca representan los intereses de todos, hasta el 49.2% de personas con más de 13 años de escolaridad que comparten la misma opinión.

Por otra parte, en lo que a la confianza se refiere, mientras un 20.3% de personas sin escolaridad consideró que los partidos siempre representan los intereses de todos, sólo el 7.7% de personas con más de 13 años de escolaridad dijo lo mismo. En similar situación se ubica la desconfianza hacia el primer rgano del Estado y hacia el desempeño gubernamental, como puede observarse en el cuadro anterior.

Una vez más, es constatable que los márgenes de confianza en las instituciones no se fundamentan en sólidas convicciones ni en orientaciones cognoscitivas de la cultura política de los encuestados. Todo lo contrario, a mayor cúmulo de elementos informativos y formativos sobre las cuestiones públicas, los encuestados manifiestan mayores índices de desconfianza en los organismos y aparatos políticos. En tal sentido, los grupos que poseen las condiciones para expresar juicios políticos con un mayor nivel evaluativo y crítico se constituyen en los segmentos menos afectos a las instituciones del régimen político.

Mientras, por otro lado, los segmentos menos escolarizados e informados -que coinciden también con los de menores ingresos- detentan los niveles más bajos de orientaciones evaluativas y críticas. Ello puede deberse no sólo a su escasa accesibilidad a la educación formal y a los medios informativos, sino a que los sectores que se ubican en estos segmentos —en márgenes muy superiores a los otros— encuentran sus preocupaciones fundamentales en los asuntos de orden económico y de reproducción de la vida material individual o de su grupo familiar.

La institucionalidad política y el desempeño de las funciones públicas se les aparece como un referente lejano de su cotidianidad vital y de sus preocupaciones funda-

mentales. Las encuestas citadas en el desarrollo de este estudio ilustran bien que los problemas considerados por la población como fundamentales no son precisamente de carácter político, menos tras la firma de los Acuerdos de paz.

Para enfatizar ideas expuestas anteriormente, si bien existe una tendencia en la población a jerarquizar los problemas priorizando las cuestiones económicas sobre las políticas¹⁷⁵, dadas las condiciones políticas excepcionales por las que transita El Salvador, el desinterés por estas cuestiones expresa un estado de apatía más elevado del que se podría esperar.

Un último elemento que debe observarse en la actitud de confianza-desconfianza que la población manifiesta ante el orden institucional es el segmento de los que dicen no saber (NS) o prefieren no responder (NR). En todos los casos, este segmento manifiesta una relación directa con variables como el área de vivienda, nivel de información, escolaridad y sexo.

El cuadro n° 5 ilustra índices considerablemente superiores en el segmento de los "sin respuesta" en los sectores de producción agrícola (tradicionales y no tradicionales), frente a los otros grupos de encuestados que acusan porcentajes más bien reducidos. Por ejemplo, en el caso de la confianza en los tribunales, el 27.8% de los productores agrícolas tradicionales se encuentra en esta situación, al igual que un 23.8% de los no tradicionales.

175. En tal sentido, como se ha expuesto en el capítulo IV, López Pintor señala que "hay un hecho ya suficientemente ilustrado por la investigación social comparada: que la mayor parte de la gente, en cualquier sociedad, está principalmente preocupada con los problemas económicos, después los sociales y, finalmente, los políticos". López Pintor, Rafael. Op. cit., p. 17.

Mientras, en el resto de sectores no se presentan índices superiores al 18.0% y el más bajo fue de 9.6% en los empleados de educación.

En lo que a la representatividad de los partidos corresponde, al calcular la frecuencia de confianza según el área de vivienda se obtiene que si bien el juicio positivo hacia los partidos es mayor en la población rural, el segmento en que esta población excede desproporcionadamente a la del área urbana es el de los que dijeron no saber o no respondieron (27.6% y 9.2%, respectivamente). Tal contraste es también notable en los resultados según sectores (cuadro n° 5).

Al preguntar sobre la confianza en la Asamblea Legislativa y el desempeño del gobierno, los resultados fueron similares: la población rural siempre advirtió los porcentajes más elevados en el segmento de los "sin respuesta".

De igual forma que puede constatararse una relación directa entre área de vivienda y falta de respuesta definida, también se delinea una relación inversamente proporcional entre escolaridad y ausencia de respuesta. A menor escolaridad es mayor el índice de personas que no ofrecen respuesta definida. En todos los casos consultados, las respuestas definen una clara escala de porcentajes descendentes desde las personas con ningún nivel de escolaridad hasta las que poseen 13 o más años de educación formal (cuadro n° 7). En el caso de la confianza en la representatividad de los partidos políticos, por ejemplo, la escala se mueve desde el 30.8% de personas sin escolaridad que dicen no saber o se abstienen de responder, hasta el 6.1% de encuestados con 13 o más años de escolaridad que se ubican en el mismo segmento.

Un último factor que también guarda relación con el segmento de los "sin respuesta" es la ubicación de acuerdo con el género. En todos los casos, las mujeres observan índices más elevados que los hombres en el grupo de los que no saben o se abstienen de responder. Al consultar sobre si los partidos políticos representan los intereses de todos, por ejemplo, el 12.0% de las mujeres se ubicó en el segmento de los "sin respuesta", mientras sólo un 4.7% de los hombres hizo lo mismo.

En fin, **los resultados obtenidos indican que los grupos sociales con menores niveles de escolaridad e información, de domicilio rural y las mujeres son los sectores más susceptibles a rehusarse a vertir un juicio definido de las instituciones del régimen político.** Entre otros factores, ello podría deberse a la inexistencia -en estos grupos- de suficientes elementos de juicio que permitan estructurar una opinión sobre el asunto consultado, pero, también, podría estar vinculado con la presencia de recelos y temores a opinar con claridad sobre materias que se les aparecen como conflictivas.

En el primero de los casos, la falta de conocimiento (por bajo nivel de información y escolaridad) es, de hecho, una fuerte restricción para tomar posición y vertir una opinión definida.

Pero —indica López Pintor— aun con cierto nivel de información existe la posibilidad de que la persona no esté en posición de ubicarla en un contexto que le dote de sentido, restringiendo sus posibilidades de tener una opinión más o menos estructurada![^]. De tal forma, la existencia de un grupo definido de referencia constituye una condición más para que la información —aun en sus nive-

les mínimos- pueda traducirse en opiniones personales sobre temas como los políticos⁷⁷.

En segundo lugar, la abstención para responder con posición definida puede estar condicionada por recelos y temores de opinar sobre materias que se les aparecen como conflictivas⁷⁸. Más atrás se advirtió, a partir de los resultados de diversas encuestas de opinión, que un importante grupo de población no estaba dispuesto a reconocer que no asistiría a las urnas el día de las elecciones generales. Sin embargo, en una transferencia de su actitud, atribuían a otros la disposición de abstenerse de votar.

El temor como factor interviniente en los altos índices de "sin respuesta" —al menos en materia política— nos estaría enfrentando con una respuesta derivada de la pervivencia de arcaísmos políticos o rutinas propias de la etapa previa a los Acuerdos de Paz, que conviven con las nuevas normas y patrones de comportamiento político en desarrollo.

Finalmente, un elemento también interviniente, que es recuperado por López Pintor, es el hecho que algunas características que definen a los grupos que ocupan las

177. "Hay personas que carecen de opinión porque no tienen un grupo de referencia con una posición frente al tema en cuestión, porque no pueden psicológicamente llegar hasta el grupo de referencia "correcto" en términos de sus propias necesidades o porque no tienen conciencia de la posición que su grupo ha tomado o tomaría si se consultase su opinión". Lañe, Robert E. y Sears, David O. Public Opinión. Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1964, citados por López Pintor, Rafael. Op. cit.

178. En tanto más "prohibido" -indica López Pintor- "sea el tema sobre el que incide una encuesta, mayor será la probabilidad de abstención de los respondentes, tanto por falta de una opinión estructurada como por miedo". López Pintor, R. Op. cit., p. 176.

posiciones sociales menos favorables, del mismo modo que a las mujeres les inclinan a acumular mayor frecuencia de "sin respuesta". Desde un punto de vista sociológico —señala—, "no puede olvidarse que son estos los sectores que con mayor extensión ocupan posiciones inferiores en las estructuras de autoridad y dominación de todo tipo y que, por tanto, y cualquiera que sea el grado de información que posean sobre un problema, su situación es particularmente ambigua. Y, sobre todo, a la hora de manifestar una opinión crítica por parte de quienes sólo se espera la conformidad, es probable que la tensión entre unas expectativas de sometimiento y conformidad, por un lado, y un impulso crítico, por otro, se resuelva en la falta de respuesta, en el típico "no sé"¹⁷⁹.

5.3.2 Medios de comunicación, fuerzas de seguridad y funcionarios públicos

Todas estas tendencias encontradas, que van desde una generalizable valoración negativa de las instituciones hasta el establecimiento de claras relaciones de dependencia entre los niveles de confianza en la institucionalidad y variables como el sexo, el área de vivienda y la escolaridad, se refuerzan aún más en los juicios sobre otras instancias y figuras, como los medios de comunicación, las fuerzas de seguridad y los funcionarios públicos. La distribución global y sectorial sobre estos tópicos, presentada en el cuadro n° 8, nos ilustra con claridad algunas de estas constantes.

En el caso de los medios de comunicación, la opinión negativa sobre su objetividad es alta. Así, un 52.5% considera que nunca (16.8%) o pocas veces (35.7%) informan con objetividad. Sólo un tanto más de un tercio de los

179. López Pintor, R. *Ibíd.*, p. 177.

CUADRO 8

	Total	Micro Empre- sario	Cta pro- pia	Prod. agrie. trad.	Prod. Agrie. No.. Trad.	Empl. Salud	Empl. Edu- ca- ción
Los medios de comu- nicación informan ob- jetivamente							
Siempre	19.3	21.6	22.5	19.6	18.0	15.2	14.4
Casi siempre	15.2	19.2	10.3	15.7	17.6	9.6	16.8
Pocas veces	35.7	38.8	38.7	21.6	35.2	45.6	43.2
Nunca	16.8	16.4	15.0	20.4	8.6	24.8	22.4
NS/NR	13.1	4.0	13.4	22.7	20.7	4.8	3.2
Las fuerzas de seguri- dad velan por la segu- ridad de todos							
Siempre	16.1	13.6	13.4	25.5	19.5	8.8	7.2
Casi siempre	9.4	11.6	5.9	10.6	10.5	7.2	9.6
Pocas veces	30.9	34.4	30.0	21.2	36.7	31.2	32.8
Nunca	32.8	37.2	37.5	22.0	21.9	46.4	44.8
NS/NR	10.9	3.2	13.0	20.8	11.3	6.4	5.6
Los funcionarios pú- blicos atienden las pe- ticiones del pueblo							
Siempre	11.6	9.2	11.1	16.9	12.9	9.6	5.6
Casi siempre	7.4	10.8	3.2	5.9	9.0	6.4	9.6
Pocas veces	30.1	35.2	25.7	22.4	33.6	32.0	35.2
Nunca	38.2	41.2	45.8	31.8	26.6	45.6	46.4
NS/NR	12.8	3.6	14.2	23.1	18.0	6.4	3.2

encuestados (34.5%) cree que lo hacen siempre (19.3%) o casi siempre (15.2%). En lo que a las fuerzas de seguridad se refiere, la opinión es todavía más negativa. El 63.7% de los encuestados considera que nunca (32.8%) o pocas veces (30.9%) velan por la seguridad de todos. Apenas un 25.5% piensa que lo hacen siempre (16.1%) o casi siempre (9.4%).

Sin embargo, en peor situación se encuentran los funcionarios públicos. Al preguntar si estos funcionarios

-que con mucha probabilidad los encuestados identificaron con figuras como los alcaldes, ministros, jueces y, en general, empleados públicos- atendían las peticiones del pueblo, apenas el 19.0% de los entrevistados dijo que siempre (11.6%) o casi siempre (7.4%) lo hacían. En contraste, un 68.3% piensa que lo hacen pocas veces (30.1%) o no lo hacen nunca (38.2%).

Las tendencias también refuerzan a nivel sectorial. En el caso de los medios de comunicación, son los sectores que tienen mayor acceso a los medios y mayor información efectiva de los sucesos políticos del país los que presentan frecuencias negativas más altas al opinar sobre su objetividad. Mientras tanto, al igual que en los datos revisados con anterioridad, los sectores con menor acceso a medios de comunicación son los que observan mayor peso en el segmento de los que no responden o dicen no saber; 22.7% para los productores agrícolas tradicionales y 20.7% para los no tradicionales. Si se calculan las frecuencias según el área de residencia, se obtiene que un 21.7% de la población rural se encuentra en la situación indicada, frente a sólo un 7.2% de la población urbana.

Las respuestas a esta pregunta también ratifican la tendencia según la cual a mayor escolaridad el juicio sobre las diversas instancias del acontecer político es más severo que en los estratos de menor nivel escolar. El 23.2% de las personas con la más alta escolaridad coincidió en que los medios de comunicación nunca son objetivos, en contraste con el 11.0% de las personas sin escolaridad que dijo lo mismo. La otra constante que se sostiene es la escala descendente de los "sin respuesta", en la medida en que aumenta el nivel de educación formal. El 26.6% de las personas sin escolaridad se encuentra aquí, frente al 4.4% de los que se ubican en el nivel más elevado de formación escolar.

En lo que a las opiniones sobre las fuerzas de seguridad compete, a nivel sectorial (cuadro n° 8) las valoraciones negativas se concentran en el sector público: 46.4% de los empleados del sector salud creen que los cuerpos de seguridad nunca velan por la protección de todos y similar proporción se encuentra en el sector educación (44.8%). A ellos les siguen los cuentapropistas y los microempresarios con 37.5% y 37.2%, respectivamente. En el caso de los productores agrícolas tradicionales y no tradicionales, las frecuencias son mucho más bajas (22.0% y 21.9%).

No es difícil suponer que la opinión altamente negativa de las fuerzas de seguridad que se evidenció en los resultados globales puede estar influenciada por al menos dos factores: a) la experiencia de la guerra y del rol que en ella desempeñaron los antiguos cuerpos de seguridad pública y b) la ola delincencial y la inseguridad ciudadana, agudizadas en el período de transición política. Si bien las frecuencias sectoriales poco aportan para apoyar la incidencia del primer factor indicado, sí pueden contribuir para respaldar la mediación del segundo. Los resultados sectoriales coinciden con el hecho de que el incremento delincencial experimentado en la transición política se ha verificado fundamentalmente en el ámbito urbano, específicamente en la gran área metropolitana de San Salvador, región donde fue tomada la muestra.

Si definen las frecuencias a partir del área de residencia, se obtiene que un 40.1% de los encuestados urbanos cree que los cuerpos de seguridad nunca velan por la seguridad de todos, frente a un 21.9% de los encuestados rurales que piensa lo mismo.

Nada distinto sucede en la opinión sobre el desempeño de los funcionarios públicos. El juicio menos negativo se encuentra en la zona rural (29.2%), frente a un

44.4% en el área urbana. Visto sectorialmente (cuadro n° 8), las frecuencias negativas más altas las encontramos en el sector educación (46.4%), en los cuentapropistas (45.8%) y en el sector salud (45.6%).

En coincidencia, los grupos con las opiniones negativas más elevadas sobre los funcionarios públicos son, también, los sectores que han sostenido un mayor y sistemático contacto de diálogo y negociación -especialmente en el período cercano a la encuesta- con los funcionarios responsables de atender sus respectivas problemáticas y demandas, sean estos del gobierno central o municipal. El contexto socio-político descrito en este trabajo como el entorno de la investigación de campo muestra alguno de los conflictos más importantes que involucraron a los sectores en mención.

Por otro lado, en lo que a nivel de escolaridad corresponde, las tendencias delineadas se mantuvieron constantes. A menor escolaridad, las frecuencias de los juicios negativos son sensiblemente menores que las verificadas en los grupos de mayor escolaridad (27.8% y 49.2% en los respectivos extremos); y a mayor escolaridad se opera una reducción significativa en la escala de los "sin respuesta". En el extremo superior de la escala de escolaridad, el 5.0% no dio respuesta o dijo no saber y en el extremo inferior el porcentaje fue de 21.1%.

En lo que a género corresponde, éste es el único tópico vinculado con confianza en las instituciones donde la opinión negativa muestra no sólo la brecha menos amplia entre hombres y mujeres, sino también la frecuencia negativa femenina más alta. El 44.6% de los hombres dicen que los funcionarios públicos nunca atienden las peticiones del pueblo y el 44.2% de las mujeres comparten esa opinión.

5.3.3. La corrupción

Un tópico más sobre el que se consultó a los entrevistados -y que está directamente enlazado con la visión que se tenga de las instituciones- es el problema **de la corrupción**. De hecho, que la incidencia **de la** corrupción sea considerada un componente de la moral institucional vigente —privada y pública—, constituye un fuerte condicionante que puede erosionar de seria manera el desarrollo de la confianza ciudadana en las instancias de poder y representación política.

En este orden, los altos índices de descrédito **que** los entrevistados manifestaron hacia diversas instancias políticas consustanciales al orden democrático, guardan relación con su opinión sobre el fenómeno en cuestión. Al preguntárseles si creían que la corrupción es un problema serio en el país, prácticamente la totalidad de los encuestados (95.6%) dijo que sí lo es. Sólo el 2.0% opinó lo contrario. Las respuestas sectoriales a esta pregunta poco pueden agregar en términos de diferenciación de las opiniones, pues las frecuencias son sumamente elevadas en todos los casos.

De lo que pocas dudas puede haber es **que**, por lo menos a partir de los resultados obtenidos sobre **este punto, la percepción que los entrevistados poseen de la institucionalidad del país es la de una estructura socio-política profundamente afectada por la corrupción.**

Para ahondar un poco más, se preguntó a los encuestados sobre la existencia de corrupción en diversas instituciones (cuadro n- 9). Las frecuencias correspondientes a los partidos políticos, la empresa privada, el gobierno, los sindicatos y la fuerza armada sobrepasaron siempre al 70% de los entrevistados. Los índices más altos fueron los referidos a la existencia de corrupción en los partidos (83.6%) y en la fuerza armada (83.8%). Las frecuencias menos elevadas,

en cambio, se localizaron en las opiniones sobre las iglesias (63.6%) y el Fondo de Inversión Social (FIS) (62.0%). Los partidos, a su vez, fueron las instituciones donde se verificó la frecuencia más baja de personas que dijeron no hay corrupción (2.0%) y las iglesias, en cambio, obtuvieron el índice más alto.

La opinión sobre la corrupción en los partidos políticos que manifiestan los entrevistados guarda una estrecha relación con las frecuencias presentadas en el cuadro sobre confianza en las instituciones (cuadro n° 5), donde esas mismas instancias de representación se perfilaron como las instituciones políticas con los índices negativos más elevados.

Los resultados de una encuesta corrida por el IUDOP en la segunda quincena del mes de octubre de 1994 coincidieron muy ajustadamente con los datos globales presentados anteriormente. De acuerdo con el sondeo del IUDOP, un 94.3% de los entrevistados cree que la corrupción en la administración pública es un problema grave !80.

Debe hacerse notar que los altos índices de descrédito que observan las diversas instituciones —como se ha destacado a lo largo de este apartado— no está influenciado por factores como el grado de filiación sindical o gremial de los entrevistados. Los datos de la encuesta correspondiente a la presente investigación indican que apenas el 21.8% de los encuestados eran personas organizadas. El restante 78.0% asegura no pertenecer a ninguna organización gremial. El único sector que obtuvo un alto índice de organización fue el de los productores agrí-

180. IUDOP. "La opinión de los salvadoreños sobre el problema de la corrupción". Boletín de prensa, año Di, n° 6, p. 1.

CUADRO 9

EL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN

	Total	Micro Empre- sario	Cta pro- pia	Prod. agrie, trad.	Prod. Agrie. No.. Trad.	Empl. Salud	Empl. Edu- ca- ción
Es la corrupción un problema serio							
SI	95.6	99.2	97.2	89.0	941	99.2	98.4
NO	2.0	0.8	0.4	4.7	3.1	0.8	0.8
NS/NR	2.4		2.4	6.3	2.7		0.8
HAY CORRUPCIÓN							
En los partidos políticos							
SI	83.6	79.8	88.2	81.1	8L3	91.9	82.9
NO	2.9	3.6	2.8	3.5	2.5	2.4	1.6
NS/NR	13.5	16.5	8.9	15.4	162	5.6	15.4
En la empresa privada							
SI	75.6	69.4	80.5	70.5	772	83.1	77.2
NO	9.5	12.9	6.9	10.1	6.6	8.1	13.8
NS/NR	14.9	17.7	12.6	19.4	162	8.9	8.9
En el gobierno							
SI	81.1	77.0	86.6	75.8	780	89.5	85.4
NO	7.3	8.9	5.3	7.9	8.3	4.8	7.3
NS/NR	11.7	14.1	15.0	16.3	• 137	5.6	7.3
En los sindicatos							
SI	76.9	74.2	79.7	76.2	73.0	83.1	79.7
NO	7.1	6.5	5.3	8.8	9.5	4.8	6.5
NS/NR	16.0	19.4	15.0	15.0	17.4	12.1	13.8
En la Fuerza Armada							
SI	83.8	79.8	86.2	80.2	826	90.3	89.4
NO	5.3	4.8	4.1	7.0	6.6	5.6	2.4
NS/NR	10.9	15.3	9.8	12.8	108	4.0	8.1

colas no tradicionales (60.2%), pero ello no afecta la distribución general.

Con mucha probabilidad, el sesgo en los juicios sería mucho mayor hacia el extremo negativo si el grueso de la

muestra estuviera formado por personas incorporadas a la organización gremial, especialmente si se toma en cuenta que el movimiento sindical y gremial salvadoreño exhibe dosis importantes de politización.

5.3.4 Credibilidad de la institución electoral

Finalmente, siendo el instrumento electoral el sostén fundamental de la institucionalidad democrática, se preguntó a los entrevistados si creían que las elecciones en El Salvador son limpias (cuadro n°10). De acuerdo con los resultados, el 54.9% de los entrevistados opinó que las elecciones nunca (33.6%) o pocas veces (21.3%) son limpias. Apenas un 25.6% piensa que siempre (13.6%) o casi siempre (12.0%) lo son. A su vez, un importante 19.5% de los entrevistados dijo no saber o prefirió no contestar la pregunta.

Nótese que el juicio sobre las elecciones es más negativo que el obtenido por los rganos del Estado sujetos a procesos de elección popular (cuadro n° 5). El descrédito de las elecciones es, más bien, similar al obtenido por los partidos políticos.

CUADRO 10
LIMPIEZA ELECTORAL

	Total	Micro Empre- sario	Cta pro- pia	Prod. agrie. trad.	Prod. Agrie. No.. Trad.	Empl. Salud	Empl. Edu- ca- ción
En este país las elec- ciones son limpias.							
Siempre	13.6	12.0	111	19.2	15.6	12.0	8.0
Casi siempre	12.0	16.0	59	16.5	129	9.6	8.0
Pocas veces	21.3	26.8	182	12.5	19.1	28.8	31.2
Nunca	33.6	33.2	443	25.1	27.7	36.0	40.0
NS/NR	19.5	12.0	206	26.7	246	13.6	12.8

Vistos los resultados desde la perspectiva sectorial, los grupos de opinión más negativa son los cuentapropia (44.3%) y los empleados del sector educación (40.0%). De la misma forma que en casos ya indicados, las frecuencias negativas menos altas y los índices de "sin respuesta" más elevados se delinear en los sectores compuestos por población rural. Como se ve en el cuadro anterior, un 25.1% de los productores agrícolas tradicionales y un 27.7% de los no tradicionales creen que las elecciones nunca son limpias.

Igualmente, el 26.7% y el 24.6% de los sectores respectivos se ubican en el segmento de los que no saben o prefieren no vertir opinión.

Al elaborar las relaciones de acuerdo con el área de vivienda, se obtiene un 25.6% de la población rural en el segmento "sin respuesta" frente a un 15.3% de la población urbana. A su vez, la opinión negativa de las elecciones se encuentra más acuñada en las áreas urbanas que en las rurales; un 38.5% de población urbana frente a un 26.4% rural consideran que las elecciones nunca son limpias.

En lo que al segmento "sin respuesta" concierne, puede notarse en todos los indicadores vinculados con confianza en las instituciones que los índices rurales suelen ser más o menos constantes y siempre superiores al promedio global, al menos cuando se interroga sobre materia política. Más atrás se ha intentado esbozar algunas "razones" probables que influyen en esta tendencia y que pueden tener fuerte incidencia al juzgar a la institución electoral. Debe acotarse, además, que los resultados obtenidos con esta pregunta y las diferencias entre los mismos, al distribuirlos según el área, están mediados por el hecho de que el área urbana no sólo constituye fundamentalmente el espacio físico en que se desarrolla el evento

electoral, sino que -en el caso salvadoreño- la muestra urbana se ubica en la gran zona metropolitana, que agrupa un alto porcentaje de población que ejerce el derecho al voto y está más relacionada —por información o participación— con los procesos electorales.

Los altos índices de desconfianza en la limpieza electoral han sido también constatados por diversos sondeos de opinión incorporados al estudio de M. Cruz, ya citado 181. En referencia con los resultados de dos encuestas corridas en coyunturas políticas distantes y divididas por la firma y el proceso de ejecución de los Acuerdos de Paz, tal estudio indica que los niveles de confianza en las elecciones no variaron sensiblemente¹⁸².

Lo anterior es congruente con los datos de opinión presentados más atrás y según los cuales un grupo importante de la población no distingue con claridad las transformaciones derivadas de los acuerdos de paz, probablemente debido a que las mismas no se han hecho aún parte de su cotidianidad, así como a la pervivencia de sucesos asociados con situaciones de violencia que -desde las expectativas de la población- debían haber sido superadas.

Finalmente, una pregunta más —cuyas respuestas refuerzan la visión negativa acerca de las instituciones políticas y democráticas— es la referida a las acciones

181. Cruz, J. M. "El proceso electoral de 1994 en la opinión pública salvadoreña". *Op. cit.*, pp. 20-23.

182. "En 1989, la última encuesta pre-electoral del IUDOP reveló que el 39 por ciento de los encuestados pensaba que las elecciones presidenciales de ese año serían limpias; la encuesta similar del IUDOP en 1994 arrojó que el 40 por ciento pensaba en elecciones limpias: esto quiere decir que cinco años más tarde y un complejo proceso de cambio político de por medio, la credibilidad por los comicios no había variado significativamente". *Ibíd.*, p. 21.

ejecutadas por los mismos encuestados para influenciar en el proceder gubernamental. Después de consultar cuáles son las medidas que el gobierno debería tomar para solucionar los problemas que enfrentan personas como ellos, se les preguntó qué han hecho para presionar al gobierno a tomar esas medidas.

Como puede observarse en el cuadro n° 11, las respuestas obtenidas son sumamente interesantes. Ellas indican que los medios ordinarios de intermediación entre el Estado y las necesidades de los ciudadanos no son considerados como una opción para canalizar las demandas individuales o grupales. Así, ni los partidos ni los funcionarios de gobierno ni los medios de comunicación, etc. se perfilan como instancias a las que los ciudadanos acudan para presionar al gobierno para que tome medidas de solución ante sus problemas. Este es un dato que, por sí mismo, puede apuntar los escasos niveles de credibilidad con que cuentan las instancias de interpelación ciudadana.

Sin embargo, los datos se vuelven aún más sugerentes si se observa que entre los que dicen no haber hecho nada (50.6%) y los que consideran no puede hacerse nada (30.9%) se acumula un 81.5% de los encuestados. Tan impresionante frecuencia, aparte del agudo descrédito del que adolecen las instancias de intermediación y presión, puede también estar expresando otros fenómenos.

En primer lugar, que los encuestados no vinculen sus problemas con responsabilidades gubernamentales y, en segundo, que la escasa confianza en las instituciones genere en los mismos una amplia sensación de impotencia o temor de ejercer el derecho de interpelar al gobierno. El alto porcentaje de personas no organizadas y las altas dosis de intolerancia que han caracterizado a las respuestas gubernamentales al momento de afrontar la protesta social, pueden haber alimentando tal sensación.

CUADRO 11

	Total	Micro Empre- sario	Cta pro- pia	Prod. agrie, trad.	Prod. Agrie. No.. Trad.	Empl. Salud	Empl. Edu- ca- ción
Qué ha hecho para presionar al Gobierno para que adopte alguna de sus propuestas de acción (medidas de solución para los problemas)							
- NS/NR	8.9	4.8	11.5	11.0	10.9	6.4	5.6
- Hablar con los funcionarios responsables.	5.6	1.6	6.7	4.3	3.5	9.6	14.4
- He buscado la ayuda de un partido político	0.3	0.0	0.0	0.8	0.4	0.8	0.0
- He buscado la ayuda de una organización gremial	2.1	1.2	3.2	1.2	2.0	0.0	6.4
- He buscado la ayuda de una protesta pública	0.4	0.4	0.8	0.0	0.0	0.8	0.8
- He buscado la ayuda de una iglesia	0.2	0.0	0.4	0.0	0.4	0.0	0.8
- He acudido a un medio de comunicación	0.3	0.0	1.2	0.0	0.0	0.0	0.8
- No he hecho nada	50.6	43.2	53.4	49.8	57.4	52.8	45.6
- No se puede hacer nada	30.9	48.8	22.9	32.5	23.4	29.6	24.0
- Otra	0.6	0.0	0.0	0.4	2.0	0.0	1.6

II,

5.3.5 Nuevos valores o rechazo del pasado

La falta de confianza en las instituciones políticas y democráticas es más que notable. No sería nada ilógico esperar que ello derivara en un rechazo decidido a la utilización potencial de tales instancias y, en el peor de los casos, en actitudes o predisposiciones a la indisciplina social.

Nada de eso, sin embargo, parece suceder si se toman como parámetros las frecuencias de respuesta a otras preguntas formuladas. El cuadro n° 12 proporciona importantes elementos en el sentido indicado. En el mismo se sintetizan los resultados del juicio que hacen los entrevistados sobre las actitudes asumidas por personas que fueron afectadas negativamente por acciones del gobierno. Paradójicamente, al haber manifestado una muy elevada falta de confianza en el instrumento electoral (cuadro n° 10), la actitud más avalada como correcta -el 50.8% de los entrevistados se ubicó aquí- fue la de aquellos que esperaron las elecciones. Otro 21.4% dijo que la acción correcta fue la de los que no hicieron nada, mientras un 16.1 dijo no saber o no respondió la pregunta.

En contrapartida, apenas un 9.0% de los entrevistados coincidió en que participar en manifestaciones es una acción correcta y sólo un 2.7% indicó que los que buscaron la caída violenta del gobierno actuaron correctamente. En lo que a la participación en manifestaciones de protesta concierne, el sector que marca discontinuidad con los resultados globales es el de los empleados de educación. De acuerdo con los resultados, frente al minúsculo índice general en este segmento, un 22.4% de los integrantes del sector educación aseguró que los que participaron en las mismas hicieron lo correcto.

CUADRO 12

	Total	Micro Empre- sario	Cta pro- pia	Prod. agrie, trad.	Prod. Agrie. No.. Trad.	Empl. Salud	Empl. Edu- ca- ción
Quiénes hicieron lo correcto al ser afectados por acciones del Gobierno.							
- Los que no hicieron nada.	21.4	31.2	22.9	11.4	21.9	21.6	18.4
- Los que participaron en manifestaciones.	9.0	6.8	8.3	8.6	5.5	9.6	22.4
- Los que esperaron hasta las elecciones.	50.8	54.4	43.5	49.0	52.3	60.8	48.8
- Los que buscaron la caída violenta del Gobierno.	2.7	1.2	1.6	5.1	3.1	1.6	3.2
- NS/NR	16.1	6.4	23.7	25.9	17.2	6.4	7.2

En congruencia con el hecho de que el sector de educación se muestra más anuente al uso de la protesta pública como medio para manifestarse ante las acciones gubernamentales que les afectan, las personas que han permanecido más tiempo dentro de la estructura de la educación formal son también el grupo que más avala la realización de movilizaciones de masas.

Si se definen las frecuencias a partir de los niveles de escolaridad se obtiene que mientras las personas sin escolaridad apoyan la protesta pública en sólo un 5.9%, el grupo con 13 o más años de educación formal la apoyan en un 19.3%. Como en muchos otros casos, el segmento de los "sin respuesta" muestra las frecuencias más elevadas en los grupos con menor escolaridad —25.7% entre

las personas sin escolaridad— y las menores en los más escolarizados —6.1% para las personas que poseen 13 o más años de escolaridad—.

A partir de los resultados obtenidos, puede inferirse que los entrevistados observan una marcada actitud de rechazo hacia las acciones de hecho o extra-legales y un significativo apego a la legalidad. No debe obviarse que aun cuando los entrevistados se encuentran calificando la corrección de las acciones de otros, la respuesta obtenida puede estar reflejando la actitud propia. La transferencia hacia los otros de la actitud personal a participar en las elecciones -que ha sido descrita más atrás-, podría estar funcionando aquí en sentido inverso.

En esta misma línea de una aparente y marcada mentalidad de respeto a la legalidad y rechazo a métodos o acciones extralegales y violentadores del orden, al preguntárseles si creían que los golpes de Estado pueden resolver los problemas de la nación, el 69.8% de los consultados afirmó que los mismos no pueden resolverlos. Apenas un 18.5% consideró que sí pueden resolver los problemas (cuadro n° 13). Vistos los resultados desde la perspectiva sectorial, no se presentan índices que marquen alguna discontinuidad con los resultados globales. Si se determina en función del área de vivienda, en cambio, la opción de rechazo al golpe de Estado mostró mayor frecuencia en el área urbana (73.0%) que en el área rural (65.0%).

En definitiva, los entrevistados acusaron una postura de manifiesto resguardo de la legalidad y una pronunciada inclinación electoral.

Así, los elevados índices de desconfianza en la institucionalidad, que pueden observarse en sus juicios

CUADRO 13

	Total	Micro Empre- sario	Cta pro- pia	Prod. agrie. trad.	Prod. Agrie. No.. Trad.	Empl. Salud Empl.	Edu- ca- ción
Los golpes de Estado pueden resolver los problemas nacionales							
SI	18.5	19.2	13.8	16.1	21.1	23.2	21.6
NO	69.8	73.6	72.3	65.9	64.1	73.6	72.8
NS/NR	11.7	7.2	13.8	18.0	14.8	3.2	5.6

sobre diversas instancias de representación e intermediación política, no derivan en un rechazo a la institucionalidad y menos en un estado de disposición hacia la indisciplina social.

Paradójicamente, la marcada tendencia negativa en el juicio de las instituciones no parece constituir fuente alguna de ingobernabilidad. Pese a ella, más bien, los encuestados dejan ver que están en disposición de resguardar la estabilidad política. Que tal situación es principio de gobernabilidad queda fuera de duda, lo que no es nada claro es que se trate de una gobernabilidad democrática.

Los resultados obtenidos pueden estar condicionados por una extendida posición política conservadora en los encuestados, por las ventajas que ha supuesto la paz tras la firma de los Acuerdos o por la difícil y negativa experiencia que supuso la utilización de métodos políticos extralegales en el reciente pasado para amplios sectores de la población. Cuál es el peso que cada uno de estos factores puede estar ejerciendo en las actitudes manifestadas por los encuestados es, sin embargo, difícil de inferir.

En cualquiera de los casos, es válido problematizarse si la expresión de valores o actitudes de afectación y congruencia con la legalidad e institucionalidad vigente son resultantes del proceso de transformaciones generadas por los acuerdos de paz, de disposiciones psico-sociales preexistentes que contribuyen a viabilizar la operatividad de la nueva institucionalidad o constituyen, más bien, una expresión del cansancio y rechazo a la confrontación y el autoritarismo que caracterizó al pasado político del país.

5.4 TOLERANCIA POLÍTICA Y CONFIANZA INTERPERSONAL

En la misma línea de la exteriorización de actitudes de afinidad con la legalidad y el orden democrático, los resultados a la pregunta sobre los medios idóneos para resolver conflictos son ilustrativos. En concordancia con el rechazo a las acciones de hecho (manifestaciones, golpes de Estado, medios violentos para derrocar gobiernos) que se perfiló en respuestas anteriores, un altísimo porcentaje de las personas consultadas (82.6%) indicó que para que un conflicto entre personas o grupos se resuelva, las partes enfrentadas deben llegar a arreglos (cuadro n° 14). Sólo un 5.6% de los entrevistados opinó que una de las partes debe imponer su punto de vista.

Las respuestas obtenidas pueden ser un indicio de que el proceso de negociación política que dio fin a la guerra ha logrado influir —en alguna medida— en las actitudes de la población y de que, después de tres años de Acuerdos de Paz, los niveles de polarización social se han reducido de manera considerable.

Los sectores con mayor incidencia de respuestas orientadas hacia la búsqueda de arreglos mutuamente aceptados

CUADRO 14

	Total	Micro Empre- sario	Cta pro- pia	Prod. agrie, trad.	Prod. Agrie. No.. Trad.	Empl. Salud	Empl. Edu- ca- ción
Para que una discu- sión o conflicto entre personas o grupos se resuelva							
-Una de las partes debe imponer su punto de vista o solución.	5.6	5.6	8.3	2.7	6.6	5.6	4.0
-Las partes deben lle- gar por todos los me- dios a arreglos (sacri- ficando intereses).	82.6	91.2	77.1	76.9	76.2	92.0	92.0
-NS/NR	11.8	3.2	14.6	20.4	17.2	2.4	4.0

para resolver los conflictos fueron los de educación y salud, con un 92.0% cada uno, y los microempresarios, con un 91.2%. Las únicas diferencias importantes en las respuestas se encuentran en el segmento de los que no responden o dicen no saber. Así, mientras educación, salud y microempresarios apuntan frecuencias iguales o menores al 4.0%, los productores agrícolas tradicionales observan un 20.4%, los no tradicionales, un 17.2% y los cuentapropia, un 14.6%. Como ha sido constatado en otros tópicos analiza- dos, estos últimos sectores han tenido los índices mayores en el segmento de "sin respuesta", lo que parece estar en relación con sus bajos niveles de información y escolaridad.

La elevada incidencia en la aceptación de mecanis- mos de concertación como instrumentos de resolución de conflictos nos remite, de manera directa, a la presencia de importantes niveles de tolerancia política que pueden es- tar cooperando en la generación o sostenimiento de la gobernabilidad societal.

El cuadro n° 15 ilustra, precisamente, lo que podrían considerarse como los márgenes de tolerancia política de los entrevistados. Los mismos fueron colocados en situación de avalar o rechazar el ejercicio de un grupo de derechos políticos por parte de personas —de izquierda o derecha— con ideas políticas extremas.

En términos generales, al observar los resultados puede notarse que el nivel de tolerancia es elevado, pues sobrepasa al 60% en la mayoría de los casos. En tal sentido, el 62.5% de los encuestados está de acuerdo en que personas como las indicadas se organicen en partidos políticos, el 65.0% en que divulguen sus ideas por televisión y el 60.1% en que elijan a sus propios diputados. En contrapartida, la frecuencia negativa más alta en los tres casos indicados se manifiesta en el consentimiento de que puedan elegir sus propios diputados.

Sin embargo, la tendencia hacia altos índices de tolerancia que exhiben los resultados de las respuestas obtenidas en los casos abordados no se confirma —más bien, se objeta— al consultar a los entrevistados si están de acuerdo en que personas con ideas políticas extremas organicen marchas y manifestaciones públicas. En el caso del ejercicio de este derecho —que fácilmente puede asociarse con la ejecución de acciones de hecho con algún componente de extra-legalidad, agitación o inestabilidad social como efectivamente se ejerció en la etapa de guerra-, el índice de tolerancia se reduce casi a la mitad. Sólo un 35.1% dice estar de acuerdo en que estas personas se manifiesten públicamente. En contraparte, el 51.3% -más del doble que en las otras preguntas- dice no estar de acuerdo.

Si partimos de estos datos, la negativa experiencia que para un importante sector de población supuso el uso de métodos políticos extralegales y violentos -de fácil vínculo con la ejecución de acciones de calle- como uno de los facto-

CUADRO 15
TOLERANCIA POLÍTICA

	Total	Micro Empre- sario	Cta pro- pia	Prod. agrie. trad.	Prod. Agrie. No.. Trad.	Empl. Salud Empl.	Edu- ca- ción
Está o no de acuerdo con que personas de derecha o izquierda, con ideas políticas extremas:							
Se organicen en partidos políticos.							
SI	62.5	58.0	61.3	54.5	61.7	72.8	81.6
NO	21.1	32.8	22.1	14.9	17.6	23.2	13.6
NS/NR	16.4	9.2	16.6	30.6	20.7	4.0	4.8
Divulguen sus ideas por la televisión.							
SI	65.0	64.8	67.2	52.2	62.5	76.0	81.6
NO	21.8	30.0	16.6	23.5	20.7	20.8	15.2
NS/NR	13.2	5.2	16.2	24.3	16.8	3.2	3.2
Que organicen marchas y manifestaciones públicas.							
SI	35.1	37.2	30.0	22.0	31.6	47.2	63.2
NO	51.3	55.2	55.3	53.3	52.0	48.0	33.6
NS/NR	13.5	7.6	14.6	24.7	16.4	4.8	3.2
Que elijan sus propios diputados.							
SI	60.1	58.0	60.1	44.3	62.5	72.8	79.2
NO	23.8	35.2	20.9	25.9	17.6	23.2	16.0
NS/NR	16.1	6.8	19.0	29.8	19.9	4.0	4.8

res condicionantes del tipo de tolerancia política de los encuestados, parece adquirir mayor solidez explicativa[^].

183. Los grupos de reflexión consultados concordaron con esta hipótesis de trabajo al señalar, por ejemplo, que el rechazo a las movilizaciones se debe a que "se les identifica con la violencia" (grupo de jóvenes de composición fundamentalmente sindical) o que son "signos de la guerra" (grupo de mujeres).

En el contexto del bloque de preguntas indicado, se observa cierto patrón de respuestas sectoriales. Así, el sector educación se perfila, en todos los casos, como el más abierto a conceder el ejercicio pleno del derecho de participación a grupos con ideas políticas extremas, mientras que los productores agrícolas tradicionales muestran el índice menos elevado, pero no del todo bajo. En el caso del derecho de organización en partidos políticos, el sector educación acusa un 81.6% de aceptación, mientras los productores agrícolas un 54.5%; sobre la divulgación de las ideas de estos grupos por televisión, el porcentaje de anuencia en el sector educación es igualmente de 81.6% y entre los productores tradicionales es de 52.2%. Sobre la elección de diputados que representen a grupos con ideas extremas, un 79.2% de los empleados del sector educación dijeron estar de acuerdo, mientras un 44.3% de los productores tradicionales coincidió con tal respuesta. Al tomar en cuenta estos resultados, pareciera que el nivel de educación formal con que cuentan los entrevistados, si bien no en relación causal, condiciona favorablemente los márgenes de tolerancia política.

También constituye un patrón el que los microempresarios se perfilan como el sector con los índices más altos de intolerancia a la participación de los grupos referidos. Así, superando por buen trecho a los otros sectores, un 32.8% de ellos dijo no estar de acuerdo en que grupos con ideas extremas se organizaran en partidos políticos; un 30.0% aseguró no concordar en que esas ideas se divulgaran por televisión y un 35.2% dijo no apoyar el que esos grupos elijan sus propios diputados.

En lo que a la realización de movilizaciones públicas concierne, uno de los patrones se sostiene: el sector educación sigue mostrando el índice más alto de tolerancia (63.2%), mientras que los trabajadores agrícolas tradicionales observan el índice más bajo (22.0%). Sin embargo,

el índice más alto de intolerancia a este tipo de actividades se observa entre los trabajadores por cuenta propia (55.3%), seguido por el sector de los microempresarios (55.2%). En el ejercicio de los otros derechos, el porcentaje más alto de no tolerancia a grupos con ideas extremas en el sector cuentapropista había sido de sólo 22.1%.

El importante giro ascendente en la actitud de no tolerancia en los cuentapropistas puede estar vinculado no sólo con el cansancio frente a potenciales situaciones violentas y el temor a respuestas represivas ante acciones como las propuestas, sino especialmente con el hecho de que el espacio físico en que se localizan los cuentapropistas encuestados coincide con los lugares en que tradicionalmente se han realizado las marchas y manifestaciones de protesta pública. En tal sentido, la percepción que puede tenerse de las manifestaciones políticas no sólo se asocia con un estado de agitación y/o represión que directamente les afecta, sino con una inevitable alteración de su cotidianidad, sus actividades de trabajo y, por ende, de sus ingresos.

En otro orden de cosas, al dar por sentada la marcada y tradicional exclusión de figuras femeninas de las esferas de decisión, la aceptación o rechazo de éstas para optar por posiciones de responsabilidad pública pueden ser indicadores de tolerancia o intolerancia política. En este caso, una forma de tolerancia que va más allá de la aceptación de ideas diferentes a las propias y que está atravesada por otras actitudes en torno al rol y alcance de la participación de las mujeres en las esferas política y social.

En la línea referida se preguntó a los entrevistados si estaban de acuerdo con candidaturas de mujeres para cargos públicos. Los resultados aportaron una aceptación elevada de esta posibilidad. El 73.5% dijo estar de acuer-

do en que fueran candidatas a las alcaldías; el 76.7% en que lo sean para diputadas y el 77.0% en que lo sean para ministras. Sin embargo, este esquema de alta aceptación observa una relativa ruptura al consultárseles si votarían por una mujer para presidenta. Aquí, el 67.3% de los entrevistados opina que sí lo haría, mientras un 23.5% indica que no estaría dispuesto a votar por una candidata a presidenta (cuadro n° 16).

Sectorialmente, la mayor aceptación de una mujer como presidenta se encuentra entre los empleados de educación y salud (80.8% y 77.6%, respectivamente). Ello puede guardar relación con el hecho de que la muestra en estos sectores posee una composición predominantemente femenina (66.4% y 74.4%, respectivamente). Sin embargo, el sector que menos apoyo da a la candidatura de una mujer para presidenta es el de los cuentapropistas (55.3%), que constituye, a su vez, el tercer sector con mayoría femenina (58.0%).

Los productores agrícolas tradicionales son el otro sector donde menos apoyo se da a la candidatura presidencial de una mujer (58.4%). En este grupo, sin embargo, la población femenina apenas alcanza el 16.5%. Al igual que en el caso inverso, la baja frecuencia de población femenina tampoco se perfila como causa del escaso apoyo a la candidatura de una mujer. De acuerdo con los resultados obtenidos, el sector de los productores agrícolas no tradicionales manifestó una frecuencia de apoyo del 71.5% de los encuestados, pese a que la población femenina fue de sólo 12.9%.

Así, aparte de la composición por género, los niveles de corporativismo podrían ser también un importante factor explicativo de los resultados. Si tenemos en cuenta las características de los grupos entrevistados, no es ocioso percatarse que para el caso de los

productores agrícolas tradicionales, que apuntan el menor apoyo a la candidatura presidencial femenina, también observan una muy baja frecuencia de afiliación gremial (11.4%). Mientras tanto, los no tradicionales —que indican una alta aceptación de la candidatura femenina, como se ha señalado— son el sector con el mayor índice de personas organizadas. Es muy probable, al menos planteado hipotéticamente, que el ejercicio efectivo de la organiza-

CUADRO 16

	Total	Micro Empre- sario	Cta pro- pia	Prod. agrie. trad.	Prod. Agrie. No.. Trad.	Empl. Salud	Empl. Edu- ca- ción
¿Votaría por una mu- jer para Presidenta de la República?							
SI	67.3	72.4	55.3	58.4	71.5	77.6	80.8
NO	23.5	22.8	32.0	25.9	19.1	19.2	16.0
NS/NR	9.2	4.8	12.6	15.7	9.4	3.2	9.2

ción gremial genera, en estos casos, mayores espacios para la aceptación de la participación femenina en posiciones de poder.

La conjetura, en principio, no parece aplicarse a las frecuencias obtenidas para los empleados del sector público y los cuentapropistas. Aun con un índice de afiliación gremial similar en estos sectores, los cuentapropistas arrojan el más reducido apoyo a la candidatura femenina, frente a un mayoritario apoyo existente en los sectores de empleados públicos. Sin embargo, si bien no existe un alto índice de corporativismo gremial entre los empleados públicos encuestados, un elemento que podría estar incidiendo en este caso es que —aparte de su composición predominantemente femenina—, puede existir mayor solidaridad gremial —si se quiere, mayor espíritu de cuerpo— en

virtud de que buena parte de ellos(as) participan de una profesión común, no así en el sector de los cuenta-propia, donde la población podría estarse percibiendo de forma más atomizada y en un alto grado de competencia.

Otro factor que puede estar incidiendo de manera considerable es el nivel de escolaridad que presentan los encuestados (cuadro n° 17). Los datos señalan que las frecuencias límites se ubican, precisamente, en los segmentos extremos de escolaridad. De tal forma que, mientras en el grupo de las personas sin escolaridad, el 62.0% de los entrevistados dijo que votarían por una mujer, en el grupo con el nivel superior de escolaridad el porcentaje se elevó a 80.1%. A su vez, el grupo con mayor escolaridad posee la frecuencia negativa más baja y el sector sin escolaridad la segunda frecuencia negativa más alta y el índice superior de "sin respuesta".

CUADRO 17

VOTO POR MUJER SEGÚN ESCOLARIDAD

	Total	Nin. guno	1-3	4-6	7-6	10-12	13- Más
¿Votaría por una mujer para Presidenta? (por escolaridad):							
SI	67.3	62.0	67.0	62.6	62.7	75.5	80.1
NO	23.5	23.2	22.9	26.9	31.3	18.4	16.0
NS/NR	9.2	14.8	10.1	10.5	6.0	6.1	3.9

Por otro lado, como se ha indicado más arriba, si bien la variable género no es el único factor explicativo, sí incide en los resultados obtenidos. Tanto es así que del total de hombres encuestados, un 65.5% aseguró que votaría por una mujer, mientras que las mujeres coincidieron en un 71.1% con esa opinión. En lo que a la opción de

rechazo se refiere, las mujeres observan un índice menor (21.0%) que el de los hombres (29.1%) (cuadro n- 18).

CUADRO 18
VOTO POR MUJER SEGÚN SEXO

	Total	Masculino	Femenino
¿Votaría por una mujer para Presidenta?			
SI	68.9	65.5	71.1
NO	24.2	29.1	21.0
NS/NR	6.9	5.4	7.9

Si se toma en cuenta lo indicado hasta aquí, es factible plantear que las altas frecuencias de apoyo a la candidatura presidencial femenina encontradas en el sector público, pueden estar asociadas a su composición de población mayoritariamente femenina, al mayor grado de solidaridad gremial o profesional y al elevado índice de escolaridad que este sector revela. En todo caso, la tolerancia a la participación femenina en posiciones públicas de alta responsabilidad no es baja. Incluso en los sectores donde se verifican las frecuencias menos altas.

Un último punto para referirse es el concerniente a las relaciones y confianza interpersonal. Al preguntar a los encuestados sobre cómo eran en sus relaciones con otras personas, un 29.7% de los mismos aseguró que muy confiado y otro 31.7% dijo que algo confiado. En contraparte, un 22.2% de ellos dijo ser algo desconfiado y un 13.5% indicó que era muy desconfiado en sus relaciones con los demás. Si se definen los resultados según el género, las mujeres muestran niveles de confianza ligeramente superiores a los hombres. El 29.1% de estos dijo que era muy confiado frente al 32.2% de las mujeres.

En todo caso, **los niveles de confianza no se perfilan como bajos, pero tampoco son suficientemente altos como para sostener elevados niveles de integración interpersonal.**

En esta misma línea, se consultó a los encuestados si se debían o no entablar relaciones personales con individuos de otra tendencia religiosa o de distinto partido político (cuadro n° 19). A diferencia de los resultados obtenidos en las frecuencias orientadas a dar pautas sobre los niveles de tolerancia de los encuestados, en las presentes respuestas los niveles de intolerancia hacia personas con diferencias religiosas o partidarias son considerables. De tal forma, un 50.5% de la muestra total opina que no debe tratarse con personas de distinta religión, mientras un similar 49.4% piensa lo mismo en relación con personas de otros partidos políticos. Por otro parte, un 36.6% de los entrevistados piensa que sí debe tratarse con personas de otra religión y un 37.1% que debe hacerse con personas de otros partidos.

CUADRO 19

	Total	Micro Empre- sario	Cta pro- pia	Prod. agrie. trad.	Prod. Agrie. No.. Trad.	Empl. Salud	Empl. Edu- ca- ción
No debe tratarse con personas de distinta religión							
SI	36.6	30.8	28.0	46.3	41.8	32.0	40.0
NO	50.5	64.8	55.7	30.2	40.2	66.4	57.6
NS/NR	12.9	4.4	16.2	23.5	18.0	16	2.4
No debe tratarse con personas de otro partido político							
SI	37.1	30.8	30.8	49.4	38.3	31.2	40.8
NO	49.4	64.4	52.6	27.5	41.8	66.4	56.8
NS/NR	13.4	4.8	16.6	23.1	19.9	2.4	2.4

Una diferencia fundamental entre las respuestas a **estas** dos preguntas y las anteriores estriba en que aquí se inquiera sobre las actitudes frente a las acciones de **los "otros" en el ámbito de la macro-política**, sino sobre las actitudes cotidianas personales frente a **los "otros" y su cotidianidad respectiva**.

No se inquiera, por tanto, sobre sus actitudes frente a las acciones políticas -o religiosas- grupales de los otros. En tal sentido, el tipo de tolerancia que se busca definir está más vinculado con los espacios subjetivos para la confianza interpersonal que con la tolerancia política estrictamente dicha. Para enfatizar, la cualidad de la tolerancia por definir en las actitudes de los entrevistados no lo es hacia la **"existencia"** y **"accionar"** de ciertos grupos definidos, sino hacia la posibilidad de ser **"afectados"** en su cotidianidad y en su vida privada por los sujetos que componen tales grupos. En este sentido, las actitudes expresadas pueden estar señalando también el grado de capacidad y disposición que se tiene de **"acercarse"** a los que son concebidos como distintos de uno mismo.

De acuerdo con los resultados sectoriales, el grupo más anuente a relacionarse cotidianamente con personas de otra religión son los productores agrícolas tradicionales (46.3%), seguidos por los no tradicionales (41.8%). En el extremo opuesto, los sectores que presentan los niveles más elevados de no tolerabilidad a personas de otra religión son los empleados del sector salud (66.4%), los microempresarios (64.8%) y los empleados de educación (57.6%).

En lo que a la aceptación de relacionarse con personas de otros partidos políticos corresponde, el sector más anuente continúa siendo el de los productores agrícolas tradicionales (49.4%), seguido por los empleados de edu-

cación (40.8%). En su límite opuesto, los empleados de salud continúan punteando en los niveles de no tolerabilidad (66.4%); le siguen, una vez más, los microempresarios (64.4%) y los empleados del sector salud (56.8%).

Es notable que hasta este momento el sector educación había sido uno de los grupos que mostraba mayor capacidad de tolerancia, incluso ante acciones que potencialmente podrían no estar apegadas a la normatividad legal como lo son las acciones de calle. En las frecuencias observadas para las últimas dos preguntas, empero, aparece invariablemente con un alto porcentaje de rechazo a convivir cotidianamente con personas que, política o religiosamente, se definen como distintas de ellos. Esto pareciera apuntar a una actitud dual que podría encontrar buena dosis de explicación en lo que dentro del sector se defina como las fronteras de la vida privada respecto de las actividades públicas.

En contraparte, los sectores del área rural, de manera invariable, mostraron niveles más elevados de consentimiento para tratar con personas de otra religión o partido. La menor complejidad que poseen las relaciones sociales en esta área, la menos sofisticada división de roles y, con ello, lo que podría denominarse una mayor transparencia en las relaciones cotidianas con la comunidad, podría estar incidiendo de forma directa en los resultados referidos.

Los datos que se obtienen según el área de residencia (cuadro n^o 20) ilustran muy bien las diferencias existentes entre la población urbana y rural. En lo que a religión corresponde, un 31.6% de la población urbana piensa que debe tratarse con personas de distintas denominaciones religiosas, frente a un 44.0% de población rural que piensa lo mismo. Los índices son similares en la aceptación del trato con personas de otros partidos, 32.5% en el área urbana y 43.6% en la rural.

CUADRO 20

	Total	Urbana	Rural
No debe tratarse con personas de distinta religión.			
SI	36.6	31.6	44.0
NO	50.5	60.8	35.2
NS/NR	12.9	7.6	20.7
No debe tratarse con personas de otro partido político.			
SI	37.1	32.5	43.8
NO	49.4	59.5	34.6
NS/NR	13.4	8.0	21.5

En sí mismos, los márgenes de diferencia son significativos. Sin embargo, la amplitud de la brecha sólo muestra sus verdaderas dimensiones al revisar los datos en el segmento de los que no están dispuestos a tratar con personas de otra religión o partido. En tal situación se ubica el 60.8% de población urbana y el 35.2% de población rural al preguntárseles sobre el trato con personas de otra religión. Resultados similares se observan en la no disposición a mantener relaciones con personas de otros partidos, pues el 59.5% de la población urbana asegura que no debe tratarse con ellas, frente a un 34.6% de la población rural.

En definitiva, como se ha advertido más atrás, los elevados índices de desconfianza en la institucionalidad que se observan en diversas actitudes manifiestas de los encuestados no parecen derivar en un rechazo a la institucionalidad y menos en elevados índices de intolerancia política, que pongan en cuestión la gobernabilidad

societal. Sin embargo, los niveles de intolerancia interpersonal que se perfilan en el área urbana sí son preocupantes, en tanto pueden ser fruto de "arcaísmos" que en el pasado —en situación de guerra y alta polarización social— constituyeron las notas definitorias de los patrones de comportamiento cotidiano de la ciudadanía.

5.5 CONSIDERACIONES GENERALES

Entre los contrastes que pueden señalarse en una visión global de los resultados analizados se encuentra el hecho de que mientras la variable de escolaridad perfila una clara relación negativa con las frecuencias de confianza institucional (los segmentos con mayor escolaridad delinean menor confianza en las instituciones), esta misma variable marca una relación positiva con los niveles de tolerancia política (los sectores con mayor escolaridad señalan índices mayores de tolerancia al ejercicio de los derechos políticos de grupos con ideas extremas o distintas de las propias). En lo que a la tolerancia interpersonal concierne, sin embargo, la relación se constituye una vez más en negativa, pues los sectores de mayor nivel educativo muestran menos disposición a relacionarse cotidianamente con personas de grupos de referencia distintos a los propios, que aquellos que se ubican en sectores menos escolarizados.

Otro contraste vinculado a la escolaridad es la relación inversamente proporcional (negativa) entre esta variable y la ausencia de respuesta definida. Es decir, a menor escolaridad es mayor el índice de personas que se reservan su respuesta o aseguran no saber. Sin embargo, los resultados son aún más complejos. De acuerdo con los datos vinculados con este punto, los grupos sociales con menores niveles de escolaridad e información, de domicilio

rural y las mujeres son los sectores más susceptibles a rehusarse a vertir un juicio definido, especialmente sobre las instituciones del régimen político.

Percatarse de esto es importante, pues si bien la falta de escolaridad e información constituyen una efectiva limitante a la posibilidad de estructurar opiniones definidas sobre los asuntos consultados, también la falta de respuesta puede estar vinculada con la presencia de recelos y temores para opinar con claridad sobre materias que se les aparecen como conflictivas.

Así, el temor como factor interviniente en los altos índices de "sin respuesta" —al menos en materia política— nos estaría enfrentando a una expresión derivada de la pervivencia de arcaísmos políticos o rutinas propias de la etapa previa a los Acuerdos de Paz, que conviven -y se reproducen- junto con las nuevas normas y patrones de comportamiento político en desarrollo.

No debe obviarse, a su vez, que el "no sabe - no responde" puede constituir una respuesta más consciente, que coincide con la percepción de que el proceso político está inconcluso o, peor aún, con una percepción confusa y escéptica de las transformaciones operadas en la transición.

Que el temor a vertir opiniones definidas —ya sea como actitud inercial o como actitud compatible con la percepción que se tiene del proceso político— es un elemento que interviene en la configuración del segmento de los "sin respuesta", queda aún más claro si se advierte que los grupos con mayor incidencia en dicho segmento son aquellos que ocupan las posiciones sociales menos favorables y que históricamente han sido los más vulnerables a las acciones políticas de hecho.

Por otro lado, en lo que a los niveles de tolerancia política corresponde, estos se manifiestan más positivos que las frecuencias referentes a la tolerancia interpersonal. Como se ha indicado atrás, ello puede estar vinculado con la tendencia de una baja disposición a dejarse afectar en la vida cotidiana por grupos claramente diferenciados de aquellos a los que se pertenece.

Ciertamente, los importantes niveles de tolerancia política y los moderados grados de confianza interpersonal, expresados en las frecuencias presentadas, indican actitudes que coadyuvan a la generación y/o sostenimiento de gobernabilidad en el país. Empero, dadas las altas frecuencias de desconfianza en las instituciones y la no elevada conciencia de los cambios que han implicado los Acuerdos de Paz, es válido inquirir hasta dónde la existencia de actitudes favorables a la gobernabilidad democrática -implícita en los Acuerdos- están realmente vinculadas a las transformaciones que aquellos han significado o son, más bien, una expresión del cansancio y rechazo a la confrontación y el autoritarismo que caracterizó a la etapa política previa.

No hay duda de que muchas de las actitudes expresadas por los encuestados indican una alta disposición a resguardar la estabilidad política. No obstante, como ya se ha señalado, ello no es garantía ni condición suficiente para que la gobernabilidad propiciada se constituya en una gobernabilidad de corte democrático.

De hecho, los resultados obtenidos de la encuesta, tanto en términos de la caracterización de la muestra como de las actitudes expresadas frente a la nueva institucionalidad, advierten que la gobernabilidad democrática continúa perfilándose como una potencialidad política sumamente frágil. En la misma dirección apuntan algunas secuelas derivadas del errático proceso de ejecución

de acuerdos políticos y otros fenómenos desencadenados en el proceso de transición —como pueden ser los importantes grados de indisciplina social utilizados por organizaciones de excombatientes en sus movilizaciones y la crisis en los partidos políticos—.

Para explicitar aún más lo indicado, antes que nada debe observarse que, de acuerdo con la caracterización de la población encuestada (cuadro n° 1), sólo un tercio de ésta se ubicaba en lo que se denominó un nivel potencialmente alto de información sobre cuestiones políticas. Esto pese a que el sondeo se realizó en un período pre-electoral sin precedentes en la historia política de El Salvador y que, por ende, era de esperar que despertara mayor interés por los temas de esta naturaleza. Al no ser así, la existencia de un escaso porcentaje de personas con elaborados niveles informativos puede conducirnos al menos a dos ideas básicas, relacionadas directamente con la generación de condiciones para la gobernabilidad democrática.

En **primer lugar**, un importante segmento de la población adolece de un elevado nivel de desinterés por los temas de carácter político. Tal situación ha sido constatada sistemáticamente por muchos otros sondeos de opinión realizados en el país y que apuntan a este desinterés como una de las notas de la cultura política de los salvadoreños. En tal sentido, es factible sustentar que el desapego por las cuestiones políticas manifestado por la población encuestada constituye una consistente actitud de apatía, en la connotación indicada por Almond y Verba.

Así, las posibilidades de generar una amplia participación ciudadana en las cuestiones públicas, como condición para la gobernabilidad democrática, se ve limitada desde sus cimientos. Si no se ejerce la participación ciudadana en su nivel más básico -la información-, es difícil

esperar que, a corto plazo y de forma espontánea, la población dé pasos en la dirección de integrarse más a las reglas institucionales del juego democrático.

En segundo lugar, las opiniones, actitudes y valores que la población expresa respecto de la institucionalidad y problemáticas políticas se encuentran básicamente condicionadas por orientaciones subjetivas de carácter afectivo. En otras palabras, al no existir en la mayoría de los encuestados un abundante sustento informativo para guiar sus opiniones con base en el conocimiento -u orientaciones evaluativas- de las instituciones y los procesos políticos, las pautas que rigen su comportamiento político tienden a concentrarse en su afectividad hacia el sistema.

En efecto, puede constatar que factores como los márgenes de confianza en las instituciones no se fundamentan en sólidas convicciones ni en orientaciones cognoscitivas de la cultura política de los encuestados. Todo lo contrario —como se ha definido en párrafos anteriores-: a mayor cúmulo de elementos informativos y formativos sobre las cuestiones públicas, los encuestados manifiestan mayores índices de desconfianza en los organismos y aparatos políticos. En tal sentido, los grupos que poseen las condiciones para expresar juicios políticos con un mayor nivel evaluativo y crítico se constituyen en los segmentos menos afectos a las instituciones del régimen político. Esto tampoco implica que su valoración negativa no se encuentre cruzada por elementos afectivos. Sin embargo, al menos potencialmente, los grupos con mayor nivel cognoscitivo parecen tender a ser menos afectos a la institucionalidad sobre la que han sido cuestionados.

Lo anterior es importante para caracterizar la calidad y alcance de la confianza ciudadana en la institucionalidad. Puede inferirse de los resultados —como ya se ha indicado-, que los niveles existentes de aceptación y con-

fianza en las instituciones del régimen no emanan de convicciones democráticas o de un elevado conocimiento de las nuevas pautas de comportamiento político derivadas de las transformaciones jurídico-institucionales. Más bien, la confianza y credibilidad en las instituciones parecen estar mediadas por una considerable distancia cognoscitiva y vital con ellas.

En este orden, aun cuando los niveles de confianza encontrados pueden ser un factor coadyuvante en el sostenimiento y desarrollo de la estabilidad y gobernabilidad políticas, es difícil concebirlos como soportes para el fortalecimiento del proceso de democratización. En otras palabras, podrán surtir efectos positivos en la construcción de mayor gobernabilidad, pero su calidad puede ser intrascendente para incidir en el carácter democrático de la misma.

Por su parte, los elevados índices de desconfianza encontrados proporcionan elementos para pensar que, en primer lugar, tales indicadores pueden tener vínculos importantes con el carácter inconcluso de la transición política y con los conflictos propios de esa inconclusión. No es casual que los mayores niveles de desconfianza manifestados se presenten al opinar sobre los partidos políticos y los tribunales de justicia, dos de las instancias políticas que han enfrentado los más serios cuestionamientos y crisis públicas en el proceso de transición.

Otros fenómenos, como el de la corrupción -cuyo tratamiento público se incrementó considerablemente en algunas coyunturas del proceso de transición, lo que derivó en la percepción de su incidencia como un componente de la moral institucional vigente-, también constituyen fuertes condicionantes que erosionan el desarrollo de la confianza ciudadana en las instancias de poder y representación política.

Tanto es así que al preguntar a los encuestados sobre qué han hecho para presionar al gobierno en la solución de sus problemas, un acumulado del 81.5% aseguró no haber hecho nada (50.6%) o que nada puede hacerse (30.9%). Sólo un 5.6% dijo haberse acercado a los funcionarios responsables y otro 0.3% que había buscado la ayuda de un partido político. Tales frecuencias parecen apuntar a que, a dos años de iniciadas las transformaciones institucionales, los medios ordinarios de intermediación entre el Estado y las necesidades de los ciudadanos aún no eran percibidas por la población como mecanismos creíbles para utilizar.

En segundo lugar, los altos índices de desconfianza pueden alimentar el juicio de que la construcción de un orden institucional más o menos democrático no es, por sí misma, una condición suficiente para generar adhesión y valores democráticos que garanticen patrones de conducta y utilización de procedimientos democráticos. De esta forma, la calidad de la confianza encontrada -en asociación con bajos niveles informativos y de escolaridad- no parece converger hacia una mayor integración al sistema político ni expresar el surgimiento de nuevos valores y actitudes ciudadanas compatibles con el intento de rediseño institucional.

En el caso salvadoreño, esto es así, en parte, porque en el desarrollo del proceso de transición un importante segmento de la población no ha logrado percibir con claridad —o no ha considerado reales— las transformaciones operadas tras los Acuerdos de Paz, como lo muestran los sondeos de opinión citados. Con toda seguridad, ello se ha debido a que dichas transformaciones no tuvieron cauces para permear la cotidianidad ciudadana, así como a la pervivencia de hechos asociados a situaciones de violencia que -desde las expectativas de la población- debían haberse superado con alguna rapidez.

De lo que no hay duda es de que la condicionalidad que implica esta situación para el desarrollo de una cultura acorde con la intencionalidad democratizadora de los acuerdos es verdaderamente grande.

Paradójicamente, la notable falta de confianza en las instituciones políticas y democráticas no deriva -como indican los resultados de la encuesta realizada- en un rechazo a la utilización potencial de tales instancias o, en el peor de los casos, en actitudes y predisposiciones de indisciplina social. Todo lo contrario. Los entrevistados observan una marcada actitud de resguardo de la legalidad institucional, una pronunciada inclinación electoral y rechazo hacia las acciones de hecho o extra-legales.

Así, el pronunciado juicio negativo sobre las instituciones y procedimientos democráticos no parece constituir una fuente decisiva de ingobernabilidad. Más bien, los encuestados esbozan una fuerte disposición de resguardar la estabilidad política. Tal actitud es coincidente con la expresa aceptación de los mecanismos de concertación como instrumentos de resolución de conflictos que acusa el grueso de la población encuestada y con la presencia de considerables niveles de tolerancia política.

Pocas dudas puede haber de que la tendencia a definir altos niveles de tolerancia política constituye un seguro para la gobernabilidad societal. Sin embargo, a partir de los datos expuestos, no es difícil percatarse que la misma no emana de un amplio conocimiento de las reglas y procedimientos democráticos y menos de una consistente confianza en las instituciones del régimen político. En tal sentido, partir de la existencia de significativas muestras de tolerancia política para afirmar el ascenso de nuevos valores coincidentes con la institucionalidad democrática generada en la transición, puede ser equívoco y peligroso.

Sin embargo, los índices de tolerancia encontrados parecen condicionados por las ventajas cotidianas que supuso la paz tras la firma de los Acuerdos, así como por la negatividad que para amplios sectores de la población significó el uso de métodos políticos extralegales en el pasado reciente. La tolerancia se perfila, por ende, más que como una aceptación y respeto de las diferencias, como un sub-producto del rechazo a condiciones políticas insostenibles.

Congruente con lo anterior es el hecho de que los altos índices de tolerancia política obtenidos en diversas preguntas no se confirman —más bien, se objetan— al consultar a los entrevistados acerca de si están de acuerdo en que personas con ideas políticas extremas organicen marchas y manifestaciones públicas. Según los resultados, el ejercicio de este derecho —de fácil asociación a factores de extra-legalidad, agitación o inestabilidad social, característicos de la etapa política previa— observa un índice de tolerancia que se reduce en casi la mitad respecto de otros derechos.

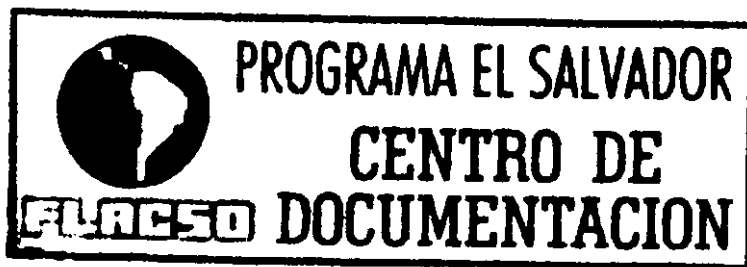
En definitiva, la expresión de valores o actitudes de afección y congruencia con la legalidad e institucionalidad vigente —como lo es la tolerancia política— se perfila más como consecuencia del cansancio y rechazo a la confrontación y al autoritarismo que caracterizó el pasado político del país, que como una resultante del proceso de transformaciones generadas por los Acuerdos de Paz y de disposiciones psico-sociales preexistentes que contribuyan a hacer posible la operatividad de la nueva institucionalidad. Tal situación indican los datos, al menos a la altura del proceso de transición en que se ejecutó la encuesta referida.

Las actitudes y opiniones de los encuestados apuntan, finalmente, a que, **en la transición, la gobernabilidad encontró asideros más sólidos en el desinte-**

res por la política, el inmovilismo de los ciudadanos y el rechazo al pasado de violencia, que en convicciones y prácticas ciudadanas sólidamente democráticas.

Tales factores esbozan la construcción de una gobernabilidad no sólo con márgenes de fragilidad considerables, sino —aun más preocupante— sin los elementos necesarios y suficientes que garanticen su carácter democrático.

**VI. REFLEXIONES
SOBRE LAS PERSPECTIVAS
DE LA GOBERNABILIDAD
EN LA SOCIEDAD SALVADOREÑA
DE POSTGUERRA**



VI. REFLEXIONES SOBRE LAS PERSPECTIVAS DE LA GOBERNABILIDAD DE LA SOCIEDAD SALVADOREÑA DE POST-GUERRA

Este capítulo se comenzó a escribir durante el mes de diciembre de 1994 con el único objetivo de resaltar, como conclusiones, las principales inferencias que podían derivarse del análisis de los resultados de la encuesta desarrollada, así como de lo que podía colegirse de algunas encuestas post-electorales que trataron de captar "Tetat d'ame" de los salvadoreños después del primer reacomodo político de posguerra.

Sin embargo, durante el último trimestre de 1994 y los dos primeros meses de 1995, se suscitó una serie de acontecimientos que erosionó la imagen del gobierno y, además, creó un clima de desestabilización política con manifestaciones de ingobernabilidad que, como consecuencia inmediata, nos obligó a replantearnos el análisis de las inferencias obtenidas a la luz de los nuevos hechos político-sociales que impactaban la capacidad de gobierno de la actual administración.

Como consecuencia de lo anterior, se ha redefinido el contenido final de este capítulo de la siguiente forma:

- En primer lugar, se tratarán de desarrollar las conclusiones básicas de acuerdo con la concepción inicial de resaltar las inferencias derivadas de las encuestas.

- En segundo lugar, se examinará una de las relaciones fundamentales para la gobernabilidad de una sociedad: la relación gobierno/grupos de poder sobre todo porque esta relación se vio tensionada por la pretensión del gobierno de desarrollar un nuevo plan económico, que, al continuar con los principales objetivos del primer programa de ajuste estructural, cambiaba radicalmente instrumentos y tiempos de ejecución.
- Otro eje de análisis está dado por lo que hemos denominado "el desborde" de las demandas social-sectoriales, derivadas de los Acuerdos de Paz.
- Finalmente, se trata el problema de la pérdida de imagen del gobierno y de los políticos por denuncias de corrupción, las dificultades que ocasiona la percepción de debilidad de la institución presidencial y las implicaciones que esto tiene, en términos globales, para la gobernabilidad.

Evidentemente, la complejidad de la temática y la acelerada dinámica con que se desarrollan los hechos políticos en El Salvador ameritaría un nivel de tratamiento más profundo y particularizado de las situaciones arriba mencionadas; sin embargo, no es ese el objeto último de este capítulo, sino reflexionar a través de ellos acerca de las condiciones generales de gobernabilidad al momento de concluir este estudio.

En tal sentido, consideramos necesario recordar las definiciones que hemos utilizado a lo largo del trabajo para enmarcar estas reflexiones finales. El hecho de insistir en reiterar los conceptos tiene por objeto permitir al lector una confrontación de nuestras conclusiones con su interpretación personal, a la luz de los principios básicos que nos han guiado hacia ellas.

GOBERNABILIDAD

Concebimos la GOBERNABILIDAD como una condición societal en la que la relación básica entre Estado, actores políticos (partidos) y sociedad civil permite al Gobierno cumplir, efectiva y legítimamente, sus políticas y órdenes ejecutivas y, simultáneamente, hacer aceptar —a los diferentes grupos sociales— las reglas del ejercicio de las diferentes formas de poder en la sociedad.

Por otra parte, es preciso acotar que, como acertadamente indica Alcántara, "governabilidad e ingovernabilidad conforman los dos polos de un mismo continuo, de manera que el paso de una situación a otra [generalmente] es gradual [y acumulativa! y nunca totalmente irreversible" **184**.

RELACIÓN BÁSICA ENTRE ECONOMÍA Y GOBERNABILIDAD

El comportamiento global de la economía —tanto en **sus aspectos** de crecimiento como en el de la distribución de **los** beneficios del mismo— tiene una enorme importancia **para** "generar" condiciones de cohesión social y de respeto a las élites y a los grupos gobernantes (governabilidad), *tí* **en tanto que afecta los niveles y/o estilos de vida de la población, así como también sus expectativas sobre el futuro, gracias al comportamiento de ciertas variables económicas claves (precios, ingresos reales, empleo, etc.).**

GESTIÓN GUBERNAMENTAL Y GOBERNABILIDAD

Desde el "espacio de la política pública", se pueden crear condiciones para generar ingovernabilidad por la

184. Alcántara, M. Op. cit., p 41. Los corchetes son nuestros.

incapacidad, inacción o retraso del gobierno para atender las demandas básicas de la población o para procesar el incremento de sus expectativas en materia de bienestar o derechos sociales. Un gobierno es juzgado fundamentalmente por: i) la capacidad de adoptar oportunamente decisiones; ii) la eficiencia de las mismas en términos de producir efectos relevantes vis-a-vis los problemas que pretenden resolver; iii) la discreción, arbitrariedad y honestidad en el manejo de los fondos públicos y iv) su capacidad de cooptar legitimidades y apoyos de actores claves o de grupos de poder, en función de garantizar la feliz ejecución de sus políticas públicas. (Ver capítulo IV, "Percepción social del desempeño gubernamental").

PERCEPCIÓN Y GOBERNABILIDAD

Las respuestas de las que se infieren algunas conclusiones sobre la disposición de los grupos sociales —o de los salvadoreños— a ser gobernados, constituyen básicamente actitudes, es decir, predisposiciones que señalan tendencias de comportamiento favorables o desfavorables hacia hechos, políticas o personas determinadas.

Estas actitudes son muy importantes para la gobernabilidad, ya que "validan o invalidan" la eficacia de la gestión gubernamental, pues, como indica Linz, la eficacia se refiere a la "capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político (y los que cobran importancia en un momento histórico), que son percibidas más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes"¹⁸⁵.

185. Los problemas y las soluciones no se limitan evidentemente al sistema político (en la medida en que la problemática económico-social es generadora de percepciones de rendimiento en la población al afectar sus expectativas de vida) y también es claro que la percepción de eficacia de un gobierno es afectada por su

De esta manera, la EFICACIA ACEPTADA se construye fundamentalmente a partir de percepciones y en ella pesan los juicios que los gobernados se hacen con relación al desempeño del Gobierno en el cumplimiento de sus funciones primarias, así como del ajuste o desajuste (configuración de la conciencia de privación relativa) de las percepciones que desarrollan en torno a las tendencias de la dinámica económica global y de su situación económica individual-familiar. (Ver capítulo IV, "Percepción social del desempeño gubernamental").

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Se concibe la gobernabilidad democrática como aquella condición societal en la cual la aceptación de la autoridad no sólo es formalmente legítima, sino que, además, presenta la existencia y funcionamiento de mecanismos institucionalizados para canalizar y viabilizar las demandas ciudadanas, una aceptable participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas que les competen directamente y una apropiación, por parte de la ciudadanía, de valores y normas de comportamiento cotidiano acordes con la institucionalidad democrática. (Ver capítulo V, sección 5.1 "La redefinición del régimen político: nuevas reglas del juego").

6.1 EVALUACIÓN DE ALGUNOS DE LOS ASPECTOS SUBJETIVOS DE LA GOBERNABILIDAD DE POST-GUERRA

En esta sección se presentan las principales conclusiones que, a juicio de los autores, resultan de las percep-

efectividad, es decir, por "la capacidad para poner realmente en práctica las medidas de políticas formuladas, con el resultados deseado. Ver Linz, J. J. **La quiebra de las democracias** (Madrid, 1987), citado por Alcántara, M. Op. cit., p.137. Los subrayados en las citas son nuestros.

ciones y actitudes recogidas en las encuestas realizadas (enero-febrero 1994) con los grupos sociales escogidos para el proyecto. Posteriormente a la finalización del trabajo de campo, se realizaron algunas encuestas pre y post-electorales que, por sondear globalmente a la opinión pública nacional, pueden ser utilizadas —como material o datos complementarios— para el objetivo de evaluar algunos de los aspectos subjetivos de la gobernabilidad. Más que presentar un resumen de los agregados estadísticos relativos "al sentir" de los encuestados —tarea que se ha realizado en los capítulos IV y VI, fundamentalmente—, pretendemos reflexionar sobre el significado global de los mismos desde la óptica de la categoría gobernabilidad y, en cada caso que sea necesario, se indicará la fuente para evitar confusiones al lector.

La estructura analítica de este apartado trata, básicamente, los siguientes aspectos: i) la gestión gubernamental y demandas sociales; ii) el desajuste de demandas sectoriales con la acción estatal y iii) los aspectos relativos a la participación y la formación de convicciones democráticas en la transición.

6.1.1 Gestión gubernamental y demandas sociales

La noción de gobernabilidad que hemos adoptado supone la legitimidad de la autoridad de los gobernantes y, por tanto, se fundamenta en una relación que puede ser concebida como tensa: **la** demanda de gobierno por parte de los individuos o grupos que conforman la sociedad y **la** capacidad de gobierno de los gobernantes. Evidentemente, la demanda de gobierno es, de alguna manera, reforzada en la medida en que existe una percepción satisfactoria acerca de la capacidad de gobierno y esta última es, sin duda alguna, influida por la capacidad del gobierno para resolver lo que puede denominarse como **las** demandas sociales básicas de **la** sociedad en cuestión. De esta

manera, surge una conexión entre las políticas públicas de "inclusión social" y la gobernabilidad, a tal grado que algunos autores han indicado, a propósito de las condiciones desde las cuales los gobiernos pueden reforzar sus márgenes de gobernabilidad, que "entre estas áreas, la política social destaca como esencialmente irrenunciable. La aceptación cada vez más amplia de la idea de que la economía debe apoyarse en el mercado, no excluye el reconocimiento de que hay ciertas cosas que no pueden ser hechas por el mercado, entre las cuales se cuenta, en primer lugar, la necesidad de asegurar la equidad y reducir la pobreza, consolidar la igualdad de oportunidades y suministrar servicios sociales. La política social nunca debe de ser privatizada"¹⁸⁶.

Una vez asentada la importancia de la capacidad de satisfacción adecuada de las demandas sociales¹⁸⁷ para crear o consolidar la gobernabilidad, puede acotarse una primera conclusión:

Los mayores niveles de gobernabilidad que se han logrado en la sociedad salvadoreña no parecen verse seriamente amenazados por un desborde de demandas sociales insatisfechas, planteadas por gru-

186. Ver Tomassini, L. "Los alcances del concepto de gobernabilidad", Op. cit., p. 16.

187. Es importante indicar que la satisfacción adecuada y la capacidad de satisfacción de los gobiernos pasa por la percepción que se forman los individuos en relación a la incorporación de sus demandas; las evidencias "objetivas" de que las demandas están siendo aceptadas, procesadas y respondidas —evidencia de que no son excluidas o postergadas indefinidamente, aunque su cumplimiento tome algún tiempo—; la evaluación que hacen de la evolución de sus condiciones de vida —esta puede ser contra un pasado personal más reciente o contra otro que incluye la comparación con sus progenitores y evalúa subjetivamente la movilidad social— y, finalmente, las actitudes acerca de lo que merecen del sistema o del gobierno y de lo que creen que éste tiene para darles.

pos sociales representativos de lo que podemos denominar un importante segmento del "sector popular" de la sociedad. Evidentemente, esta inferencia está circunscrita al corto plazo, pero, en general, **no hay una fuerte evidencia de desborde de demandas o frustración en los sectores seleccionados como emergentes o en recomposición, como consecuencia de la ejecución de los programas de ajuste estructural.**

Las principales razones que sustentan la anterior afirmación son:

- No se responsabiliza directamente al gobierno ni al sistema de ser el causante de la situación de pobreza que afecta a una buena parte de los salvadoreños. La gran mayoría de los encuestados asocia la pobreza a falta de oportunidades o a condiciones económicas adversas (falta de trabajo/costo de vida) que pueden ser superadas y, además, hacen depender parte de la "salida" de la pobreza en el esfuerzo puesto por la propia persona para aprovechar la oportunidad (ver cuadro 5, capítulo IV). Lo anterior significa que no existe una grave deslegitimación de la institucionalidad prevaleciente por una extendida percepción de injusticia social.
- De las respuestas obtenidas (cuadro 1, capítulo IV) también se puede inferir que no existe una marcada frustración con las condiciones económicas del país ni con la situación particular de los encuestados. Los cruces entre las actitudes sobre la situación familiar y la del país indican que la gente cree que su situación sigue o refleja la situación del país, al mismo tiempo que no se manifiestan desencuentros frustrantes de expectativas en el plano económico del tipo "todo o todos mejoran, menos mi familia y yo" o "todo va bien, pero sólo unos se aprovechan". Estas

opiniones respaldan la idea de que **en la población encuestada no hay gestación de conciencia de injusticia y que el deterioro acumulado de las condiciones de vida se asimila con un grado de frustración aceptable.**

- Finalmente, en materia de política social, los grupos encuestados mantienen una opinión relativamente **positiva** de la acción gubernamental por mejorar los **servicios** básicos de salud y de educación (ver cuadro 9, capítulo IV). Esta opinión favorable al esfuerzo del **gobierno** contrasta con la también generalizada opinión (cuadro 9) de que la calidad de los servicios públicos ha desmejorado en los últimos años. El contraste en las respuestas podría indicar que los encuestados tienden a liberar al Gobierno de la responsabilidad de un deterioro que es percibido por ellos como acumulativo.

Sin embargo, a pesar de que no hay desborde en las demandas sociales y de que se acepta que el gobierno asume responsablemente algunos de los problemas sociales **básicos** —aunque sin mucha efectividad—, es evidente que falta un largo trecho que recorrer para lograr consolidar una gobernabilidad legitimada por una indiscutible percepción de EFICACIA de la gestión gubernamental.

En primer lugar, no se desresponsabiliza totalmente al **gobierno** con relación a la situación de pobreza que aqueja a la población salvadoreña, ya que dos tercios de los encuestados consideraron que **el gobierno no hace todo lo que puede para combatir la pobreza.** Las opiniones deslegitimadoras del tipo "no se interesa por los pobres", "solo promesas y no cumplen" y "tiene preferencias por los **amigos** y los ricos" sumaban un 35.4% y las relativas a la poca **eficiencia de las decisiones gubernamen-**

tales —en los términos de realizar acciones que realmente alteren o modifiquen las situaciones prevalecientes, ej. "no ha creado fuentes de trabajo"— representaban un 25.7% de las ideas relativas a las creencias sobre por qué el gobierno no ponía todo su esfuerzo en combatir la pobreza (ver cuadro 14, capítulo IV).

Por otra parte, aunque en el período comprendido entre 1989 y 1994 hubo una recuperación económica —reflejada, principalmente, en el hecho de que el PIB per cápita volvió a mostrar un crecimiento, los ingresos laborales reales mantuvieron su poder adquisitivo y se mejoraron algunos indicadores sociales—, los juicios de la población encuestada sobre sus condiciones de vida y la situación económica del país (y muy seguramente sus expectativas de corto plazo sobre la evolución de las mismas) permanecieron relativamente insensibles a la evolución macroeconómica objetiva del período.

Adicionalmente, las aspiraciones de los encuestados con relación a la transformación del DIVIDENDO DE LA PAZ en mejores condiciones de vida se han incrementado y desean que se realice de manera más rápida. Ahora bien, esta creencia de que hay un importante presupuesto de guerra a reasignar en gasto social podría convertirse —en la medida en que la reducción o finalización de la ayuda norteamericana impone limitaciones fiscales al gobierno— en la antesala de la típica "sobrecarga de demandas sociales", que podría desencadenar situaciones de ingobernabilidad.

Estas aspiraciones por una más rápida mejoría de las condiciones individuales de vida no son exclusivas de los grupos entrevistados, pues en una encuesta nacional realizada en mayo de 1994 —después de las elecciones— las prioridades individuales, reveladas frente a la pregun-

ta ¿qué es lo primero o más urgente que debe de hacer el nuevo presidente?, se agruparon (52.5%) en torno a: "crear empleos", "bajar los precios", "mejorar la economía" y "ayudar a los pobres". Igualmente, consultados sobre si debía continuarse con la política económica de la administración Cristiani, la mayoría (66.3%) de los consultados se pronunció por el cambio, a pesar de que un 69.3% manifestaba la creencia de que, con el triunfo del partido gobernante, la situación del país iba a seguir igual o a mejorarla. Estas respuestas revelan —más que un desacuerdo cognoscitivo— una clara demanda de que los beneficios de la recuperación tengan una mayor extensión, posiblemente, por medio de una mayor cobertura y un mayor impacto de la política social. Adicionalmente, también indicarían que los logros de las políticas públicas en la consolidación de los mayores niveles de gobernabilidad conseguidos a partir de la finalización del conflicto armado eran todavía frágiles.

6.1.2 Desajuste de demandas sectoriales con la acción del Estado

Uno de los aspectos que más tienden a consolidar la gobernabilidad es la capacidad de los gobiernos de cooptar legitimidades de los grupos más o menos estructurados, al hacerlos percibir que sus intereses y demandas están siendo tomados en cuenta en la elaboración de las políticas públicas y que, de alguna manera (gradual o aceleradamente), se están solucionando. Evidentemente, la creación de esta percepción pasa, en un primer momento, por la eficacia de las decisiones gubernamentales para ejecutar obras que indiquen que los problemas han sido tomados en cuenta y se está actuando en la búsqueda de sus soluciones y, en un segundo momento, la eficiencia de las accio-

nes tomadas para producir efectos que realmente modifiquen los problemas sobre los que se pretende actuar¹⁸⁹.

En relación con este punto, la segunda conclusión que se puede inferir de las opiniones manifestadas en la encuesta es:

La cooptación de intereses entre los sectores populares analizados es débil, ya que no se observan coincidencias de las demandas sectoriales con las acciones gubernamentales y existe una percepción de que el gobierno no hace nada, o hace muy poco, para resolver los problemas específicos que plantean los grupos socio-laborales. A pesar de que la representación corporativa de estos grupos es muy baja, la percepción de la no incorporación de sus demandas-intereses no contribuye a legitimar al gobierno entre los gobernados.

La afirmación anterior se sustenta en el análisis de la sección 4.4 "Demandas sectoriales y políticas públicas" (capítulo IV), que resalta dos aspectos: **primero**, que la casi totalidad de los encuestados considera que el gobierno no hace nada por resolver los problemas que ellos consideran fundamentales para desempeñarse como individuos social y económicamente activos y **segundo**, que no se establecen grandes coincidencias entre sus propuestas de solución —independientemente de lo acertadas o realistas que sean— con las soluciones sectoriales que el gobierno impulsa en el marco de la REFORMA ECONÓMICA Y SOCIAL (ver capítulo II).

189. En general, para los gobiernos las demandas ciudadanas o las corporativas se presentan como problemas por resolver.

6.1.3 Participación y formación de convicciones democráticas en la transición

De acuerdo con la definición que hemos propuesto para la noción de gobernabilidad democrática, la participación de la población y la asimilación, por parte de la misma, de valores vinculados al ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos es fundamental para que la gobernabilidad se consolide y logre el salto de calidad a gobernabilidad democrática.

Indiscutiblemente, la asimilación de dichos valores supone un mayor interés y capacidad de la población en organizarse alrededor de intereses comunes, más capacidad de hacerse oír y de incluir su problemática en las agendas de los partidos, una mayor aceptación de **la diferencia** y **el disenso** y, simultáneamente, la minimización del desarrollo de estrategias egoístas de satisfacción de intereses extremadamente limitados —sin sentido de nación—, basadas en una política de "los otros no importan".

Como se ha señalado en la sección 5.1 del capítulo V de este trabajo, la transformación institucional derivada de los acuerdos de paz representa solamente la posibilidad de lograr la gobernabilidad democrática, pero, en tanto el presente es construido por el cambio y la permanencia, concretar esa posibilidad requiere de que tanto los diferentes actores sociales como los individuos abandonen las viejas rutinas que entran en choque con los inéditos comportamientos que pretende instaurar la nueva institucionalidad¹⁹⁰.

190. Sobre las dificultades que impone la reproducción de las rutinas en el control de los procesos de transición, puede consultarse a Romero, J. J. y a Moisés, J. A. Op. cit.

Del análisis de las visiones sobre el sistema político y las actitudes hacia la participación y hacia la búsqueda de influenciar la política gubernamental, se puede inferir una tercera conclusión general:

El bajo interés en la participación política y ciudadana, los altos niveles de desconfianza en las instituciones y una tolerancia política mediada por grados moderados de confianza interpersonal, dan pautas para pensar que los logros de gobernabilidad tras los Acuerdos de Paz se sustentan más en el rechazo a la confrontación y al autoritarismo, que caracterizaron a la etapa previa de conflicto armado, que en nuevas actitudes favorables a la gobernabilidad democrática.

Los elementos que sustentan la idea anterior son:

- La actitud hacia la participación entre los encuestados está marcada por la pasividad, el escepticismo y la apatía. Después de que los encuestados habían señalado la no coincidencia de las acciones gubernamentales con las soluciones que ellos creían mejores para sus problemas de grupo, fueron consultados si habían realizado (o pensado) algún tipo de acción para convencer o presionar a las autoridades gubernamentales para que sus soluciones o demandas fueran incorporadas. Las respuestas proporcionadas (cuadro 29, capítulo IV) revelan una mínima búsqueda-confianza en la intermediación de los partidos políticos y desconfianza de los entrevistados en casi todas las estructuras de posible intermediación entre la sociedad civil y la esfera política (no se recurre a gremios ni a medios de comunicación). Por otra parte, el alto "peso" de las respuestas "no he hecho nada" o de las opiniones "no se puede hacer nada" revela un conformismo peligroso para la demo-

cracia misma. Esta actitud de pasividad es reforzada por un escaso interés que la generalidad de los salvadoreños muestra hacia los asuntos públicos; encuestas pre-electorales —realizadas en fechas cercanas a la de FLACSO— revelaron un mínimo interés por la política: i) IUDOP-UCA (ningún interés, 43.9%; poco interés, 39.4%) y ii) INSISTEM (ningún interés, 57.0%; poco interés, 18.8%).

Hay elevados niveles de desconfianza hacia instituciones que legitimarían la relación entre gobernantes y gobernados; entre la sociedad y el Estado. Un 60.2% de los encuestados posee una visión negativa del sistema de justicia; un 59.2% duda o no cree en absoluto en la representatividad —y la intermediación— de los partidos políticos vis-a-vis a la ciudadanía; aproximadamente un 44.0% desconfía del accionar de la Asamblea Legislativa y alrededor de un 47.0% no cree que el gobierno trabaje por el bien del país (cuadro 5, capítulo V). Indudablemente, las percepciones de confianza y de credibilidad hacia las instituciones están mediadas por la "distancia cognoscitiva" que tienen los encuestados con relación a las acciones de las mismas, pero no se puede negar que las actitudes que configuran no son favorables a la construcción de la gobernabilidad democrática. Estas percepciones/actitudes tienen un fuerte componente inercial; en encuestas realizadas por el IUDOP-UCA en enero de 1991, las respuestas de poca o ninguna confianza hacia el gobierno, la asamblea y los tribunales de justicia eran, respectivamente, 52.4%, 60.7% y 63.45%.

Ahora bien, esta falta de confianza institucional no se manifestaba, entre los encuestados, en una predisposición hacia la indisciplina social o las acciones extra-legales, ya que, consultados sobre qué actitu-

des deberían tomar personas afectadas por acciones del gobierno, la mayoría (50.8%) se pronunció por esperar las elecciones para "castigar o saldar cuentas". Además, consultados sobre si los golpes de Estado son un mecanismo viable para resolver problemas nacionales, la mayoría (69.8%) respondió negativamente. En este sentido, puede decirse que entre la población consultada hay una actitud a resguardar la estabilidad política, que contribuye a la gobernabilidad del sistema aunque sólo sea por el deseo de no retornar al pasado reciente.

- Hay tolerancia política y una alta proporción de los entrevistados se inclina porque los conflictos o discusiones, entre personas o grupos, se resuelvan por medio de arreglos en los que ambas partes ceden en sus intereses. Sin embargo, hay también una elevada intransigencia (51.3%) hacia el ejercicio de la expresión política o de intereses gremiales en manifestaciones o marchas y a tratar con personas de religión (50.5%) o ideas políticas (pertenencia partidaria) diferentes (49.4%). De manera que puede decirse que los niveles de tolerancia encontrados parecen estar condicionados por las ventajas cotidianas que suponen la finalización de la guerra y la actual predominancia (por lo menos, en el lenguaje y el discurso de los políticos y las élites) de la "norma subjetiva" del consenso, más que por una verdadera interiorización de la aceptación y respeto de la diferencia y de la legitimidad del disenso.

En conclusión, lo que la encuesta revelaba —a dos años de la firma de los Acuerdos de Paz, a cuatro de la ejecución del primer programa de Ajuste Estructural y a un mes de las primeras elecciones de posguerra— era la existencia de un nivel alto de gobernabilidad, pero con bases frágiles y de una calidad baja.

Las ganancias en gobernabilidad son incuestionables: en primer lugar, la conversión del ejército guerrillero, que pretendía el cambio de sistema, en partido político supuso la deslegitimación de la lucha armada como medio de resolución de los conflictos de intereses sociales y la aceptación de la legitimidad del régimen político que ellos habían contribuido a transformar a partir de los Acuerdos de Paz.

En segundo lugar, no hay disposición a la confrontación entre la población encuestada ni tampoco se observan opiniones que sugieran deslegitimación considerable del sistema social entre los sectores populares¹⁹¹.

En tercer lugar, el mecanismo electoral para garantizar la alternancia política funciona con mayores niveles de confiabilidad (además de estar siendo perfeccionado para garantizar su transparencia y hacerlo más incorporativo) y hay una nueva institucionalidad que posibilita que la violación sistemática y estatal de los derechos humanos pueda ser reducida al mínimo.

Finalmente, la economía ha experimentado una recuperación sostenida en los últimos tres años y algunos indicadores sociales revelan mejoría en las condiciones de vida de algunos hogares pobres.

No obstante lo anterior, los logros de gobernabilidad son frágiles en la medida en que el gobierno no ha logra-

191. Estas actitudes son reconfirmadas por los resultados de la encuesta pre-electoral del IUDOP-UCA (5-13 febrero, 1994) que muestran que el 48% de la población cree que El Salvador es democrático frente a un 36% que opina lo contrario; que un 57% cree que hay que mantener el actual sistema social, pero que es necesario hacerle algunas reformas (un 6% adicional cree que no es necesaria ninguna reforma) frente a un 30% que se pronunciaba por un cambio total de sistema.

do, entre los gobernados, legitimidad plena ni ha logrado cimentar una sólida imagen de eficiencia y honestidad en la población.

Así, en la encuesta realizada por FLACSO, el 81.1% considera que hay corrupción en el gobierno y un 56.9% que el dinero recaudado en impuestos es malgastado (desperdiciado en su mayor parte, 28.8%; desperdiciado en una buena parte, 28.1%); además, como hemos señalado más arriba, una buena parte de la población no se siente beneficiada por la política económica, a la vez que muestra una relativa insatisfacción con los principales servicios sociales brindados por el sector público (insatisfacción 50% frente a 48% de satisfechos con el servicio de salud; insatisfacción 49% frente a 35% que creen que la educación tiene la calidad necesaria y se adecúa a las necesidades del país. IUDOP-UCA, 21 de agosto-4 de septiembre de 1993).

Adicionalmente a estas percepciones, el gobierno ha retardado su reforma-modernización y, por tanto —e independientemente de las ganancias y eficiencia que pueda lograr el aparato estatal—, puede tener que afrontar los costos políticos de enfrentar a la burocracia a corto o mediano plazo, en un clima en el cual las aspiraciones de la gran mayoría de la población se han incrementado bajo el supuesto de que el gobierno tiene más recursos presupuestarios, porque lo que gastaba en la guerra puede utilizarlo ahora para otras asignaciones.

Finalmente, la poca disposición a participar y a interactuar con el poder, en función de la satisfacción de sus demandas o problemas, mostrada por los sectores sociales encuestados (FLACSO, ene.-feb., 1994), va pareja con la generalizada creencia de la opinión pública que tiende a responder (IUDOP-UCA, 5-13, febrero, 1994) que los ciudadanos nunca influyen (52%) o casi nunca influyen (11.7%) en las decisiones del gobierno.

En este sentido, las opiniones revelan mayor gobernabilidad, pero la calidad de la misma es baja y la podemos calificar como una "governabilidad sustentada en el escepticismo y la abulia", marcada por la inercia de la desconfianza en las autoridades, en los mecanismos institucionales de mediación y sin "costumbres" para operar bajo los procedimientos democráticos.

6.2 RELACIÓN GOBIERNO-GRUPOS EMPRESARIALES

En enero de 1995, la armónica relación que habían mantenido los grupos empresariales con el Gobierno (administración Cristiani) se vio deteriorada a raíz de la propuesta gubernamental de cambiar la política económica para profundizar la liberalización de la economía y responder a los problemas que heredaban de la administración anterior: apreciación de la moneda nacional y fracaso de la reasignación productiva, debido al excesivo y desproporcionado crecimiento del sector de no-transables.

Esta situación generó manifestaciones de ingobernabilidad en la medida en que uno de los sectores sociales con más poder cuestionó la oportunidad y la eficiencia de las decisiones tomadas por el gobierno (ejecutivo), provocando momentáneamente un aislamiento del mismo en relación con la casi totalidad de la sociedad organizada.

Antes de resaltar los aspectos más importantes de la confrontación empresarios-gobierno y su desenlace, quisiéramos señalar tres elementos importantes a propósito de esta relación:

En primer lugar, es preciso subrayar que la gobernabilidad —y la estabilidad de la anterior relación— no supone necesariamente la ausencia del disenso y la inexistencia de conflictos de intereses. Por lo general, en perío-

dos en que el orden económico y social no tiene amenazas y la dinámica de la economía abre oportunidades variadas, se revela la heterogeneidad de los intereses y la fragilidad de la cohesión empresarial.

De esta forma, la representación de intereses por gremiales tiene una debilidad esencial: "ella es la extrema diversidad de intereses que se coaligan o chocan en un juego que, muchas veces, termina neutralizándolos"¹⁹², salvo en el caso en que el grado de amenaza percibido sobre el sistema sea tan elevado que genere un consenso básico para la acción.

En segundo lugar, como señala Miliband, el Estado goza de un alto grado de autonomía y puede actuar en beneficio de la clase dominante, pero no respondiendo a su mandato¹⁹³, o bien, como señalan otros autores, "de hecho, la legitimidad es [o debe serlo] esencial preocupación de los gobiernos, lo que implica exigencias en la actividad del Estado, requiriendo eficacia en su labor. Ello hace necesario no sólo mantener la inversión y sistema político apropiado al crecimiento y el orden social, sino también, en ocasiones, actuar en contra de los intereses inmediatos de la clase propietaria [o de ciertos sectores de ella que pueden mantener los intereses más retardatarios]"¹⁹⁴.

Finalmente, es preciso subrayar que si bien las estrategias económicas no son programas "pret a porter" diseñados en función exclusiva de los intereses de grupos o actores específicos, "toda estrategia pretende remover

192. Ver Amagada, G. "Los empresarios y la concertación social" en **Política económica y actores sociales**, PREALC, 1988, p. 81.

193. Ver Miliband, R. "The State in the Capitalist Society", Basic Books, NY, 1969.

194. Silva, P. "Estado y concertación de políticas de ingreso y empleo", en PREALC, **op. cit.**, p. 17. Los corchetes son nuestros.

aquel obstáculo que impide la concentración de una parte sustancial del excedente en aquel sector social que es su soporte principal" 195. Dicho de otro modo, toda estrategia económica tiene unos actores que son los que la pueden ejecutar más coherentemente y, por tanto, se convierten en los beneficiarios del cambio de rumbo, de manera que los que se perciben como perdedores la pueden enfrentar y los que se consideran beneficiarios van a tratar de presentarla como beneficios para la nación entera, independientemente de su verdadero potencial objetivo para promover el crecimiento y el desarrollo económico y social.

Con base en lo anterior, puede comprenderse que frente a un nuevo planteamiento en materia económica se puede suscitar un conflicto de intereses, pero también debe entenderse que este conflicto sólo tomará la forma de una manifestación de ingobernabilidad en la medida en que la acumulación de fuerzas de un lado (sector empresarial) sea lo suficientemente representativa y enérgica en su negación a acatar la política gubernamental.

6.2.1 La nueva estrategia económica

En enero, el Presidente de El Salvador, Armando Calderón Sol, declaró que el objetivo de su política económica era convertir al país en una sola zona franca. La propuesta de apertura total se fundaba en cuatro medidas: i) fijación del tipo de cambio en # 8.75 por dólar y puesta en marcha de un sistema de convertibilidad que aseguraría que todo billete o moneda en circulación tendría respaldo; ii) una acelerada disminución de la protección arancelaria, que se proponía en el lapso de dos años y medio bajar los aranceles a cero; iii) Modernización del

195. Kesselman, R. Las estrategias de desarrollo como ideologías. Ed. Siglo XXI, Argentina, 1973, p. 15.

sector público y privatización de las principales empresas del Estado y iv) aumento del IVA, mayor control fiscal y ejecución de un impuesto predial para tratar de aumentar la recaudación y compensar la pérdida derivada de la eliminación de aranceles.

Brevemente, los supuestos y hechos en que los autores sustentaban la concepción del plan eran los siguientes:

- Existencia de una apreciación real del colón, que oscilaría entre un 50% y un 100%, según el índice de precios de los Estados Unidos que se utilizara. Esta apreciación tenía características duraderas porque el principal flujo de dólares que la sostiene (transferencias familiares del exterior) también tiene características estables, de manera que la libre flotación en el mercado no ha restituido la tasa de cambio real lograda con la devaluación de 1985, cuando el influjo de dólares era menor.
- Existencia de un desarrollo hipertrofiado del sector productor de no-transables vis-a-vis del sector de transables¹⁹⁶, originado fundamentalmente en un aumento, prácticamente autónomo (remesas familiares, retornos de capital y financiamiento externo del déficit fiscal), de la oferta de dólares para compras de bienes y servicios no-transables .
- Un crecimiento económico sustentado en el acelerado crecimiento del sector de no-transables y en el

196. Los bienes y servicios transables son aquellos que pueden ser importados o exportados; los no-transables no son susceptibles de movilización internacional —algunos servicios básicos, como el agua, servicios personales, construcción de viviendas, servicios de comercio interno, etc.— y sus precios responden exclusivamente a la oferta y demanda locales.

efecto **de** corto plazo de **la** reactivación de posguerra, que sería frágil en tanto se soporta en una tasa de inversión/PIB muy baja.

- **La** constatación de que aunque la apreciación del colón **ha** abaratado el dólar, creando condiciones que facilitarían **a** los empresarios nacionales (industriales, sobre todo) **la** renovación-reconversión de su planta productiva, estos no han tomado la oportunidad y la importación de bienes de capital no es relevante¹⁹⁷.
- **La** inexistencia de una variedad de activos financieros que puedan competir con los bienes raíces como mecanismos de ahorro.

A partir de estas ideas sobre la economía del país —y considerando que los entornos internacionales están cambiando rápidamente—, los arquitectos del plan arriban a las siguientes conclusiones explícitas e implícitas:

- **La apreciación del colón no puede ser combatida utilizando la devaluación**, debido a que no resultaría en una devaluación real y sólo aumentaría las **tasas** de inflación y de interés. Por lo tanto, se **debe aprender a convivir con la moneda apreciada** y combatir la apreciación a través de la disminución de **la** inflación y de los tipos de interés, así como también con mejoras de eficiencia en la producción.

197. Aquí se mencionaban dos factores, fundamentalmente: i) las altas tasas de interés (factor objetivo) y la posibilidad de obtener altas utilidades sin mayor riesgo ni esfuerzo por la protección del mercado local y ii) la existencia de una fuente suficiente de divisas que, siendo externa al sector manufacturero, le levantaría cualquier restricción originada en su incapacidad de generar las divisas necesarias para cubrir su propia demanda.

Para disminuir las tasas de inflación y de interés, se considera que el mejor mecanismo es fijar el tipo de cambio en su nivel actual y eliminar el riesgo cambiario.

Para aumentar la presión sobre los empresarios a realizar aumentos de eficiencia y mejoras en **las asignaciones de recursos es conveniente mantener la apreciación del colón y realizar una reducción, sistemática y acelerada, de la protección arancelaria.**

Para combatir la "sobreoferta relativa de dólares" es preciso dejar de financiar el déficit por medio de recursos externos y disminuirlo, lo más aceleradamente posible, hasta lograr el equilibrio fiscal. El déficit y su actual forma de financiamiento acrecientan la demanda de no-transables por medio del incremento de la demanda agregada y por la vía de impedir que se dé un aumento de la demanda de dólares para la compra de transables que, al disminuir la cantidad de dólares disponibles para los no-transables, presione hacia arriba el precio del dólar.

Los actores que deben ser beneficiados por el plan son los inversionistas extranjeros, los empresarios industriales que maquilan —o con posibilidad de reconvertirse en maquiladores dentro de **sus** líneas de productos— y los financieros capaces de asociarse rápidamente en alianzas productivas, debido a **la** mayor facilidad de re asignación de recursos y porque pierden menos en el "shock" de un ajuste productivo rápido. Los actores que deben dejar de ser beneficiarios de las políticas estatales y obligados a cambiar

o perecer son los industriales protegidos que se aterran a los mercados locales 198.

6.2.2 La reacción empresarial

En relación con las anteriores conclusiones y a las medidas que de ellas se derivaban, un sector muy numeroso de empresarios (sobre todo, industriales) adoptó una posición de enfrentamiento a la nueva estrategia económica, que involucró y cohesionó relativamente a las principales gremiales empresariales del país.

La dinámica de enfrentamiento-negociación de la estrategia se desarrolló exclusivamente entre los grupos

198. El Ministro de Hacienda, M. E. Hinds, principal promotor del plan, declaraba el 18 de enero: "tenemos que reconvertir a la industria y que esta se convierta en generadora de divisas, y la maquila es un ejemplo importante de cómo nosotros podemos ser competitivos afuera"... "las compañías (extranjeras) andan buscando dónde producir y esa es la gran ventaja que tenemos ahora... Entonces, lo que tenemos que hacer es facilitar el proceso y por ello deben de bajarse los aranceles para que no paguen por la ineficiencia de otros. Ver **La Prensa Gráfica**, 18 de enero de 1995. Adicionalmente, otros grandes empresarios se habían pronunciado por las medidas y por los mismos actores. F. de Sola: "Lo que han dicho en el equipo económico es que lo que se persigue es ir reduciendo el déficit fiscal y convertir al país en un lugar apto para la inversión extranjera, lo que es importantísimo, además de los ajustes que traerá esto, es abrir al país a que venga la inversión extranjera...". **LPG**, 15 de enero de 1995. También, C. Bolaños, ex-Presidente de la ANEP: "Asimismo, mucha gente tiene temor a convertirnos en una economía de servicios. Pero no porque debamos de temer a ello, cuando nuestra misma escasez territorial nos proyecta como un país con una economía de servicios muy fuerte... con la apertura —en los términos que el plan general del Gobierno lo plantea— podremos captar verdaderas inversiones extranjeras que hagan que entremos en ese campo de globalización con todas las características que deben darse...". **LPG**, 14 de enero de 1995. También merece resaltarse la composición de la delegación que acompañó al Presidente Calderón Sol a

empresariales, en tanto que el gobierno y el resto de actores sociales que en algún momento se pronunciaron, prácticamente asumieron el rol de comparsas en el proceso **199**.

Los voceros empresariales adoptaron una estrategia centrada en tres ejes: i) ocultar las raíces del problema que daban lugar a las medidas; ii) evidenciar o destacar la ineficiencia de las mismas y iii) destacar que el gobierno había roto las reglas o el pacto implícito de la política de ajuste económico^{20°}.

En relación con el primer punto, las declaraciones en contra de la ejecución del plan se centraron en la dificultad de adoptar un tipo de cambio fijo con convertibilidad absoluta, los riesgos que dicho esquema cambiarlo tiene

la exposición centroamericana de su plan: ex-presidente A. Cristiani; Archie Baldocchi, Presidente del Banco Agrícola Comercial; Francisco de Sola, industrial y miembro del comité del INCAE; Ricardo HUÍ, financiero y Presidente de FUSADES; Roberto Kriete, Presidente de Kriete hnos. y co-propietario de TACA; Roberto Mathies; Roberto Murray Meza, industrial y financiero (Presidente de La Constancia, S.A.); Ricardo Poma, financiero; Ricardo Sagrera, industrial exportador y Presidente de Textiles San Andrés; Henry Yarhi, industrial exportador, Presidente de Sigma (El Diario de Hoy, 20 de enero de 1995).

199. El hecho de que no haya existido una discusión-negociación-concertación del plan a través de los canales de intermediación política (gobierno-oposición) y que de la sociedad civil se haya privilegiado, por parte del gobierno, exclusivamente a las asociaciones empresariales para la exposición, discusión y negociación de la propuesta, muestra que todavía se está lejos de alcanzar niveles aceptables de gobernabilidad democrática.
200. Con respecto a esta estrategia, queremos indicar que no nos interesa tomar postura sobre lo adecuado o inadecuado de las medidas propuestas, sino únicamente destacar cómo respondieron las gremiales y cómo se erosionó, a partir de este enfrentamiento —que involucró a los principales medios escritos de comunicación en una toma de posiciones sin precedentes—, en la opinión pública, y en la de los empresarios, las percepciones sobre la capacidad y la credibilidad del gobierno para adoptar las decisiones más oportu-

y destacar que era innecesario y hasta inconveniente alterar la política cambiaria, dado que la actual mantenía estable el tipo de cambio desde hacía más de dos años.

En la argumentación empresarial, se omitía mencionar las causas de la apreciación del colón o se negaba que las mismas causas que habían generado el fenómeno de la apreciación pudieran ayudar a mantener el tipo de cambio fijo. Así, en un planteamiento sobre la implantación de una caja de convertibilidad se señalaba "[es necesario] que haya garantía de un flujo constante de divisas generadas en fuentes autónomas predecibles v no en aquellas, que como las remesas familiares, pueden tornarse eventualmente volátiles...."201. Por otra parte, "la estabilidad cambiaría que tenemos ya dura dos años al mismo nivel. Por eso, para mí, la cuestión de establecer un tipo de cambio fijo no es una urgencia en este momento... debiéramos enfocar la principal prioridad del Gobierno en las cosas que andan mal. Y esas son el desequilibrio fiscal y la balanza de pagos"202 y, finalmente, "éste no es el momento más oportuno para cambiar ninguna variable macroeconómica, puesto que la economía se encuentra en crecimiento, el tipo de cambio ha permanecido estable durante mucho tiempo y, antes de cambiar alguna variable económica, podemos afectar negativamente el objetivo final"203.

ñas. Las medidas, por tanto, pueden ser las más apropiadas para la actual situación del país o las críticas revelan las reales fallas del plan; sin embargo, reiteramos que el aspecto que nos interesa destacar es su impacto sobre la gobernabilidad.

201. Vidal, J. H. (Director Ejecutivo de la Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP) "¿Cambio fijo?: Si quieren recorremos de nuevo el camino andado. Pero, además...". LPG, 8 de enero de 1995. El corchete y los subrayados son nuestros.
202. Abelardo Torres, ex-Presidente del Banco Central, entrevista en LPG, 12 de enero de 1995.
203. Roberto Vilanova, Presidente de ANEP, entrevista en LPG, 20 de enero de 1995.

De la defensa del "status quo" se pasa al señalamiento de la ineficiencia de las medidas, presentando los riesgos de su ejecución y, en el caso particular de la desgravación arancelaria, lo pernicioso de su aplicación inconsulta.

La posibilidad de la destrucción de la industria nacional fue sistemáticamente señalada: "[es preciso] ser muy cuidadosos en la baja de aranceles, pues podría ser un 'jaque mate' para el sector industrial. El país no tiene una oferta exportable atractiva para poder menguar el impacto de una disminución de los aranceles"²⁰⁴; "se ha venido actuando bajo la premisa de que al rebajar los aranceles, recursos de actividades menos productivas o en las que tenemos menos ventajas relativas, se iban a trasladar a sectores donde tenemos más ventajas. Esto funcionó adecuadamente en Chile. En donde la industria de transformación colapso porque se rebajaron los aranceles pero, en su lugar, la actividad económica dedicó recursos a la industria forestal, pesquera, minera y a la agroindustria de cultivos de zona templada. Pero, en El Salvador, no tenemos más que la población. No se ha dado el fenómeno que se trasladen los recursos monetarios y humanos a otros tipos de industria para exportar. La única que estamos viendo crecer es la maquila, que es fundamentalmente un servicio"²⁰⁵; o, más claramente, a propósito de la eficiencia esperada y de la oportunidad de la nueva política comercial, "hay que tener claro que no necesariamente por reducir los aranceles inmediatamente se van establecer industrias, especialmente en el interior de la república, donde no hay mayor infraestructura... no tenemos que tomar medidas aisladas sin estar expuestos a que, a raíz de

204. Leonel Mejía y Pablo Tesak, Presidente y Vicepresidente de la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), LPG, 11 de enero de 1995.

205. Abelardo Torres, ver supra.

tomarlas, el resto de países del área puedan tomar un tipo de represalias que puede llevar, inclusive, al cierre de fronteras para nuestros productos; esto, en el corto plazo, nos colocaría en un problema serio para la planta industrial actual y podría provocar fuertes desempleos..."206.

Con relación a la ruptura del pacto implícito Gobierno-empresarios, cabe destacar las siguientes declaraciones: sobre el compromiso de los empresarios de "aprovechar" la temporal protección arancelaria para reconvertirse, "lo único que registra la memoria institucional de ANEP... [es que]... la reducción de tarifas a las importaciones las haría el gobierno de forma gradual y, en todo caso, se coordinaría con el resto de países centroamericanos. Pero esto estaba asociado a un proceso de reconversión industrial que sería facilitado por el gobierno, lo que nunca se dio y, además, a una reestructuración del aparato estatal y a un acelerado proceso de privatización"207; acerca de la generación de incertidumbre por parte del gobierno "tenemos la impresión de que muchos empresarios se encuentran, por el momento, trabajando en un escenario de expectativas poco auspiciosas para su desempeño, ante el cambio brusco que se le quiere dar al rumbo de la economía... con las nuevas medidas anunciadas, parece que se ha perdido de perspectiva el marco institucional y normativo que requieren nuestras empresas para desarrollarse"208"; sobre lo inoportuno del plan, "todo esto se da en circunstancias en que no se ha completado la reforma iniciada en 1989... y cuando el país todavía tiene una gran tarea como es la inversión en infraestructura y en capital humano, así como en la adopción de una tecnología apropiada"209.

206. Roberto Vilanova, ver supra.

207. Vidal, Héctor. Supra, LPG, 24 de enero de 1995

208. Vidal, Héctor. "Los empresarios también necesitan reglas claras, consistentes y predecibles". LPG, 1 de febrero de 1995.

209. Ibíd.

Finalmente, después de que las medidas fueron adversadas por la empresa privada y que está logró el apoyo de organizaciones populares con mayor o menor grado de organización —que se lanzaron a defender al "sujeto histórico idealizado: el empresario nacional"—**210**, el plan sufrió ciertas modificaciones que satisficieron de alguna manera a las gremiales empresariales y que plantearon incertidumbres sobre las posibilidades de alcanzar los fines del diseño original.

Las dos grandes modificaciones fueron en el orden de la política arancelaria y fiscal: los empresarios aceptaron el esquema del tipo de cambio fijo en # 8.75 por dólar, con libre convertibilidad, y el gobierno aceptó no incrementar el IVA del 10 al 12%; en el plano de la política comercial-arancelaria, los empresarios "aceptaron" un aumento de la protección efectiva entre abril de 1995 y enero de 1996 y una desgravación progresiva de los bienes terminados de 3% cada año hasta llegar a 6% de techo en 1999 **211**.

210. Ver carta pública al Presidente Calderón del "Movimiento Social Amplio", que aglutina asociaciones de empleados públicos, ONG's, sindicatos, etc. (LPG, 27 de enero de 1995), en la que se adversan las medidas como contrarias al desarrollo económico y social del país, dependencia y fracaso de la producción nacional y "no acorde a la concepción de Nación democrática y justa a la que se aspira"; ver también, en la misma línea, la carta abierta de los rectores de la Universidad de El Salvador y de dos de las universidades privadas más importantes del país (Universidad "José Simeón Cañas", UCA, y Universidad Tecnológica), LPG, 27 de enero de 1995.

211. En la primera fase, el techo para los bienes de consumo sería de 20% y el piso de 5%, a la vez que el piso para los bienes de capital bajaría de 5 a 1%; a partir de enero 1996 se uniformaría en 15% el techo de bienes terminados o de consumo y en 1% el piso para bienes de capital e insumos. El programa de desgravación abandona la meta de cero aranceles en dos años y medio y, al hacer depender de las consultas con Centroamérica la segunda fase, queda en duda la meta de 6%, techo y 1%, piso en 1999. En este punto del calendario, el debate todavía está abierto y algunos condicionan su aceptación a que el gobierno "se adelante" en la mo-

Sin embargo, de cara al problema de la gobernabilidad, que el plan se haya concertado o que una de las partes se haya impuesto en sus "negociaciones privadas" no es lo más importante. Lo que se debe de resaltar es el efecto que la confrontación tuvo sobre la imagen de la capacidad de Gobierno, la imagen del Presidente de la República y, por tanto, sobre la gobernabilidad.

La imagen de capacidad de gobierno del equipo presidencial se vio erosionada en los diferentes círculos de las élites económicas, de los sectores políticos de oposición, de los profesionales y de los intelectuales, por los niveles y las formas que tomó la confrontación acerca del plan. Por un lado, se comenzó a generar la pregunta: ¿quién manda en este país? y, por otro, también se gestó la idea de que el equipo económico no contaba con el apoyo de los principales actores de la economía nacional, por lo que algunos consideraron que se expuso la imagen presidencial a un desgaste directo e innecesario.

Para tener una idea de que tan lejos había calado esta "percepción-actitud", podemos utilizar algunos textos editoriales²¹² en los que se trataba de hacer llamados —a la institución presidencial— a la decisión y a la prudencia.

Así, un editorialista señalaba: "Esta es quizá una de las etapas más cruciales de la vida de la República, puesto que estamos frente a la posibilidad de una verdadera

dernización de su aparato y en la privatización de sus activos, por lo que no es claro el cumplimiento del mismo.

212. La idea es que los editoriales no están dirigidos a informar-influir en la opinión del gran público, sino en la de la minoría que mantiene un mayor seguimiento, e interés, en los sucesos políticos y que, además, tiene una mayor capacidad de incidencia directa e inmediata sobre los asuntos públicos por sus diferentes recursos de poder.

transformación institucional y social que nos permita entrar al siglo veintiuno... **Es, pues, importante que las personas a las que hemos encomendado la tarea de guiarnos por el sendero adecuado, lo hagan con la determinación que el mandato requiere y que les brindemos nuestra confianza...** Señor Presidente, con el debido respeto, recuerde que la mejor manera de evitar cometer errores es no haciendo nada, pero también es el mejor camino para cometer el más grande de los errores que puede cometer un gobernante, y es el de no cumplirle a los ciudadanos sus promesas electorales..."²¹³.

Otro editorialista afirmaba la posición de administrar bien la audacia: "... **Este es un momento histórico privilegiado para tomar decisiones trascendentales en cuanto a la estrategia de desarrollo, pero eso acarrea una inmensa responsabilidad. No acertar ahora podría acercarnos a un descalabro que el país no merece.** Aunque las principales medidas anunciadas puedan analizarse en particular, y también en conjunto, desde el punto de vista técnico, consideramos que la principal obligación consiste justamente en ir más allá de la visión de los expertos, para hacer lo que casi siempre hay resistencia por hacer: un análisis de la realidad... sentar las bases del capitalismo moderno en el país va mucho más allá de un plan que pretenda cambiar la naturaleza de nuestro desarrollo, cuando aún no se **tiene** claro el marco realista de ese desarrollo..."²¹⁴

Igualmente, **"hay un punto que es importante destacar, porque caracteriza el momento actual del**

213. Bruch, Germán. "Sr. Presidente: si está convencido ¡adelante!, sin dubitaciones", El Diario de Hoy, 17 de enero de 1995. Las negrillas son nuestras.

214. Editorial, La Prensa Gráfica (LPG), 11 de enero de 1995. Las negrillas son nuestras.

país, no sólo en lo económico: el tiempo de la comodidad, en que nosotros internamente disponíamos nuestro propio ritmo de funcionamiento y desarrollo, ha quedado atrás. Precisamente, las exigencias de la etapa en la que hemos entrado, vía la paz y la democracia, unidas al imperativo de la globalización, nos ponen frente a una disyuntiva: modernizarnos aceleradamente o estancarnos definitivamente... **por eso, las decisiones que ahora se tomen no son reversibles, porque el tiempo no espera. Y, por eso mismo, esas decisiones no deben ser de gobierno, sino de la nación 215".**

La desconfianza generada no se limitó a los sectores más informados o más politizados^{2^} de la sociedad, ya que a la "discusión-confrontación" pública del plan, por parte de los sectores empresariales, se sumó una clara demarcación de posiciones entre los dos principales medios escritos de comunicación, **que convirtieron su posición editorial en línea informativa y sus titulares de noticias en posición editorial.** Un claro ejemplo de este hecho se dio en la presentación de noticias del 11 de enero de 1995 sobre la posición de la Cámara de Comercio e Industria: "Cámara apoyará medidas económicas" (La Prensa Gráfica) y "Adversan medidas económicas" (El Diario de Hoy); a propósito de la presentación del plan a Centroamérica: "Calderón Sol presenta plan económico"(LPG) y "Plan no se aplicará a corto plazo" (EDH); el 16 de enero: "La propuesta económica del gobierno: En busca del sueño salvadoreño" (LPG); el 17 de enero: "Temen medidas económicas desestabilicen al país" (EDH) y, finalmente, el 10 de marzo el titular de El Diario de Hoy: "Calderón duda de cambio fijo".

«

i

, *

215. Editorial, "El arte de crear confianza", LPG, 12 de enero de 1995. Las negrillas son nuestras.

216. En el sentido indicado anteriormente de interés por lo público y/o lo que tiene implicaciones para la sociedad entera.

Entre el 27 de enero y el 6 de febrero se realizaron dos sondeos sobre la opinión de los salvadoreños acerca del plan y del gobierno. El primero fue realizado por el IUDOP-UCA y el segundo, por la GALLUP. Los resultados del IUDOP señalaban que 61.1% de los consultados estaban en desacuerdo con el plan; entre estos, el desacuerdo se debía fundamentalmente a que el plan afectaría a los pobres y encarecería el costo de vida (53.0%); también en el total de los encuestados existía la percepción de que la aplicación de las medidas no mejorarían para nada o muy poco la economía de El Salvador (65.1%). Por su parte, la encuesta GALLUP mostraba que el 67.0% de los encuestados consideraba que el país llevaba un rumbo equivocado; que el Presidente Calderón Sol no estaba cumpliendo sus promesas de campaña (64.0%) y la mayoría se pronunciaba porque su gestión era regular (44.0%), pero los que consideraban que era mala o muy mala sumaban 31.0% frente al 17.0% de los que consideraban que era buena o muy buena²¹⁷.

En resumen, un Gobierno que había sido acusado de no tener plan, y que, además, lo había negado²¹⁸, se pre-

217. Ver IUDOP, Boletín de prensa No.1, año X y para GALLUP ver noticia, EDH, 17 de enero de 1995.

218. El 14 de octubre de 1994 el titular de **La Prensa Gráfica** era: "Calderón Sol desmiente ajuste económico". La noticia señalaba que el Presidente había negado enfáticamente **que el gobierno tuviese o planease nuevas medidas de ajuste porque serían desestabilizantes** ; al día siguiente, en el mismo matutino, en una noticia titulada "Niegan existencia de plan económico", el Ministro González Giner declaraba: "En mi calidad de coordinador del comité económico **siento necesario aclarar públicamente que no existe tal plan de ajuste económico, no es necesario en este momento**". Este manejo de negar y luego impulsar las mismas medidas que se habían negado posiblemente hizo perder credibilidad al gobierno y sustentó la idea de las decisiones públicas se improvisaban.

senta —en un cambio de ritmo— con un esquema de medidas audaz. Como consecuencia del manejo gubernamental de la presentación y de las medidas de la estrategia, es confrontado y erosionado en su imagen de tener capacidad de adoptar decisiones eficientes y de sostener sus promesas y compromisos electorales, así como también en su capacidad de sostener sus decisiones gubernamentales, con lo cual se debilita su legitimidad y se pierde gobernabilidad.

6.3 DESBORDE DE DEMANDAS: EL CASO ADEFAES

La difícil coyuntura enfrentada por el gobierno del presidente Calderón Sol en los primeros meses de 1995, que se tradujo en una importante erosión de la imagen presidencial y de la percepción sobre su gobierno, fue profundizada aún más por el rebrote de acciones de protesta ejecutadas por desmovilizados de la Fuerza Armada aglutinados en ADEFAES, hechos que supusieron un importante nivel de desestabilización política.

Las acciones desarrolladas por ADEFAES entre el 24 y 25 de enero en demanda de indemnizaciones, tierras y programas sociales de reinserción —en beneficio de ex-defensas civiles y patrulleros—, incluyeron la toma de las instalaciones de la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Hacienda y el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA); la retención en calidad de rehenes de más de una decena de diputados y de cientos de empleados de las instituciones mencionadas, así como de la Corte Suprema de Justicia (CSJ); el bloqueo de calles en la carretera Troncal del Norte, Panamericana y un paso fronterizo, así como acciones similares en los departamentos de Usulután y Morazán²¹⁹.

219. Ya en situaciones anteriores las acciones impulsadas por los desmovilizados de ADEFAES habían suscitado difíciles coyunturas políticas. Entre las mismas pueden anotarse el bloqueo de las instalaciones legislativas en diciembre de 1993, al igual que la toma de

Las acciones se suscitaron un día después de que se suspendieron las negociaciones entre la dirigencia de ADEFAES y el gobierno, sin llegar a ningún acuerdo. Sin embargo, ya el 16 de enero —tercer aniversario de la firma de los Acuerdos—, un contingente de desmovilizados había ocupado tierras en el departamento de La Paz para demandar el cumplimiento de los compromisos gubernamentales. Más tarde, el mismo día que se suspendieron las negociaciones, un grupo de desmovilizados ocupó viviendas deshabitadas en una urbanización de la ciudad de Apopa, al nor-orienté de San Salvador.

Las movilizaciones de los ex-combatientes, que se ubicaron en el contexto de una serie de expresiones de protesta corporativas²²⁰, se tradujeron en una de las mayores expresiones de indisciplina social en la transición y desataron una peligrosa crisis institucional al paralizar a dos órganos del Estado (legislativo y judicial), profundizar la erosión de la capacidad de gobierno del ejecutivo y advertir su disposición de enfrentar violentamente cual-

las instalaciones en julio y septiembre de 1994. En esta ocasión, sin embargo, el alcance de sus acciones —así como su coincidencia cronológica con otros hechos socio-políticos— se tradujo en un mayor desgaste de la imagen presidencial y en la generación de una crítica coyuntura de cuestionamiento del principio de autoridad.

220. Entre ellas pueden indicarse las disensiones empresariales con el plan económico gubernamental; las amenazas de los empresarios del transporte colectivo de paralizar sus actividades ante el incumplimiento de sus demandas; las protestas de los taxistas por la falta de medidas ante la competencia ilegal; las acciones de los empleados del Tribunal Supremo Electoral (TSE) por un nuevo contrato colectivo de trabajo; las acciones de calle impulsadas por los trabajadores del Ministerio de Obras Públicas (MOP) en rechazo a la privatización y la advertencia de los trabajadores de la compañía de telecomunicaciones (ANTEL) de realizar movilizaciones. Finalmente, también se adicionaron el estallido de acciones reivindicativas en la División de Antinarcóticos (DAN) y la Dirección de Investigaciones Criminales (DIC).

quier medida gubernamental que significara el uso de la fuerza policial o militar.

La respuesta gubernamental ante la crítica situación planteada por ADEFAES se definió a partir de tres componentes básicos:

En primer lugar, una posición hermética y amenazante del Órgano Ejecutivo, según la cual el gobierno no estaba dispuesto a dialogar en las condiciones prevalecientes y no permitiría que acciones como las impulsadas por los desmovilizados amenazaran con destruir el estado de derecho y el proceso de paz²²¹.

En segundo lugar, se enfatizó en la existencia de una virtual conspiración desestabilizadora, a la cual supestamente respondían las acciones de los desmovilizados. En conferencia de prensa, el 26 de enero, el presidente Calderón Sol aseguró la existencia de un "grupo de intelectuales 'que conspiran contra su gobierno' con un golpe de Estado". "Hay una mano oculta —indicó—, una organización con un financiamiento... Detrás están los antidemocráticos que quieren desestabilizar el país y no quieren el proceso democrático"²²².

221. El mensaje presidencial, difundido a la nación por cadena informativa en la noche del 24 de enero, expresó muy bien este componente de la respuesta gubernamental.

222. Dadas las características de las acciones impulsadas, como su coordinación, simultaneidad y dimensiones alcanzadas, la hipótesis de un agente manipulador fue compartida por diversas fuerzas políticas y sociales. Sin embargo, no hubo coincidencia en definirlo, pues mientras unos responsabilizaron a grupos radicales de izquierda, otros lo hicieron con sectores de extrema derecha y/o militares afectados por el proceso de depuración de la Fuerza Armada.

El tercer componente consistió en convocar a la alta dirigencia de los partidos políticos para promover una postura común de defensa de la institucionalidad, frente a un fenómeno de indisciplina social que había excedido la capacidad real del gobierno para ejercer autoridad. De hecho, el 25 de enero, los secretarios generales o coordinadores de los nueve partidos legalmente constituidos cerraron filas en defensa de la institucionalidad y, de acuerdo con el documento suscrito por los mismos, se comprometieron a "garantizar... la realización de una profunda investigación que determine a los autores intelectuales y materiales de estos graves hechos".

Si bien la situación fue resuelta a través de una negociación —en que intervino la mediación de ONUSAL y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos— y el gobierno debió ceder, comprometiéndose —sin tener capacidad real de hacerlo— a resolver las demandas de los desmovilizados en un plazo de 10 días, la reinstauración del principio de autoridad y la canalización de las demandas vinculadas al cumplimiento de los Acuerdos de Paz por la vía institucional no fueron asegurados.

Lo anterior fue así no sólo porque los desmovilizados de ADEFAES se reservaron el derecho de impulsar nuevas y preocupantes acciones²²³, sino porque, de hecho, días más tarde otros sectores vinculados al tema de la reinserción de combatientes impulsaron o advirtieron la realización de acciones extralegales de presión²²⁴, que po-

223. Uno de los dirigentes más importantes de ADEFAES expresó en entrevista televisiva que: "hasta el momento nos sentimos satisfechos... el compromiso es serio y, ahora, si el gobierno no cumpliera esto, se convertiría en una crisis nacional". Entrevista Al Día, Canal Doce, 26 de enero de 1995.

224. Efectivamente, el 27 de enero y el 14 de febrero, desmovilizados de los desaparecidos cuerpos de seguridad aglutinados en

drían constituirse en desafíos para la gobernabilidad. De lo que cabe poca duda es que las movilizaciones de ADEFAES y el resto de acciones menores constituyeron un verdadero desborde de las demandas vinculadas al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, desborde que asumió la forma de indisciplina social.

En clave de gobernabilidad, este desborde de demandas puede estar vinculado a la percepción, más o menos generalizada, de un gobierno débil que puede ser influenciado por medio del recurso de acciones extra-legales. En este sentido, nos encontraríamos ante la predisposición de algunos grupos de hacer de la indisciplina social la forma privilegiada de incidir en las decisiones de una administración gubernamental percibida como poco eficaz para prever y contener el desborde de la demanda social, así como sumamente vulnerable a la acción extra-legal.

Sin embargo, y esto es más grave, el desborde también podría estar ligado a la existencia de canales institucionales todavía poco ágiles y flexibles para procesar y responder a las demandas ciudadanas.

Si esto fuera así, la posible percepción de canales de intermediación poco permeables a los recur-

DECUSEP y de los Batallones de Reacción Inmediata —BIRIS— protagonizaron violentos disturbios en las cercanías de Casa Presidencial, en demanda de indemnizaciones e inclusión en planes de reinserción y transferencia. A estas demandas, más tarde también se sumaron los efectivos de la desaparecida Policía de Aduanas. Por su lado, el 1 de marzo, las asociaciones de lisiados de la Fuerza Armada y el FMLN advirtieron acciones de protesta si los programas de reinserción para su sector no eran agilizados (La Prensa Gráfica, 2 de marzo de 1995). Mientras tanto, el mismo FMLN anunció ese día medidas de protesta graduales para exigir el cumplimiento de los acuerdos antes del 30 de abril, como se define en la última recalendarización.

sos legales podría haber arrastrado a la peligrosa conclusión de que, en las instancias gubernamentales, antes que la lucha legal, lo que se reconoce es la acción desestabilizadora²²⁵. En tal sentido, uno de los dirigentes de los desmovilizados indicó, en una entrevista televisiva, que: "nosotros creemos que el gobierno no está entregando nada si no es por la vía de la lucha organizada, las manifestaciones, toma de instituciones del Estado... Sólo así se puede resolver la problemática de todos los desmovilizados, tanto del FMLN como de la Fuerza Armada"²²⁶.

Las consecuencias que, para la gobernabilidad, puede tener esta percepción son, en sí mismas, graves. Empero, la gravedad es aún mayor si lo que se busca —como en el caso salvadoreño— es construir una gobernabilidad de corte democrático. Si se parte de aquí, **la medición de fuerzas, y no la negociación democrática, puede constituirse en la norma instrumental de resolución de conflictos.**

En todo caso, a estas expresiones de indisciplina social, que han implicado pérdida de gobernabilidad para la administración del presidente Calderón Sol, no se les puede ver desvinculadas del carácter de transición que define al proceso político, así como de la redefinición o emergencia de actores sociopolíticos que el mismo ha implicado. Algunos de

225. De hecho, en los meses previos a las acciones protagonizadas por ADEFAES, su dirigencia mantuvo constantes gestiones con instancias gubernamentales sin obtener mayores resultados. Entre las mismas, interpusieron más de medio centenar de piezas de correspondencia en la Asamblea Legislativa sin recibir respuesta. Igual ausencia de respuesta obtuvieron -de acuerdo a aseveraciones de la dirección de ADEFAES- de las gestiones con la alcaldía de San Salvador para solicitar la adjudicación de un terreno destinado a un proyecto de asistencia médica para los desmovilizados.

226. Entrevista Al Día, Canal 12, 25 de enero de 1995.

ellos —entre los que se encuentra ADEFAES— se perfilan como actores nuevos, pero igualmente temporales.

El desborde de demandas vinculadas al cumplimiento de los Acuerdos, independientemente de cuál sea el detonante que lanza al uso de instrumentos extralegales como forma de lucha, parece encontrar sustento en la existencia de expectativas insatisfechas, muchas de las cuales exceden los compromisos firmados en los Acuerdos, pero que se fueron creando subjetivamente en el proceso. En otras palabras, el desborde de demandas es, en parte, resultante de la virtual conclusión del proceso de ejecución de acuerdos en el contexto de expectativas creadas no resueltas.

Al iniciarse el proceso de transición, las expresiones de inestabilidad política se asociaron a la incertidumbre de los actores respecto a su redefinición propia, la transformación de los roles de los diversos actores políticos y la posibilidad y voluntad de cumplir los compromisos pactados. Al concluir el proceso, los brotes de indisciplina social parecen más ligados a un desborde de demandas, fruto de expectativas no cumplidas —y de alguna forma excesivas—, y a la ineficacia gubernamental en preverlo y contenerlo.

No ha interesado aquí hacer un recuento de los hechos protagonizados por ADEFAES, como tampoco profundizar en la validez o desajuste de las demandas y menos en la hipotética existencia de un agente manipulador de las demandas sectoriales de los ex-combatientes. Más bien, el énfasis es leer tales hechos en relación con su capacidad de incidir en los márgenes existentes de gobernabilidad.

En este sentido, como se ha indicado atrás, la indisciplina social que canalizó el desborde de demandas con-

dujo a una importante erosión de la capacidad de gobierno de la administración Calderón Sol y a un cuestionamiento abierto del principio de autoridad. A su vez, la vulnerabilidad gubernamental de ceder ante métodos extralegales, pese al discurso público sostenido, acuñó todavía más la imagen de debilidad del ejecutivo.

6.4 CORRUPCIÓN Y PERDIDA DE IMAGEN GUBERNAMENTAL

De acuerdo con la definición que hemos adoptado para la noción de gobernabilidad, es evidente que ésta aumenta en la medida en que los gobernados tienen una percepción de que sus gobernantes son confiables y honestos. Indiscutiblemente, la confianza está ligada, en gran medida, al imperio del Estado de Derecho (que maximizaría la igualdad de oportunidades, minimizaría la discrecionalidad del gobernante y garantizaría la previsibilidad de los actos económicos) y a la transparencia, honestidad y responsabilidad del gobierno en la asignación y manejo de los recursos públicos.

La percepción ciudadana de que el Gobierno ha traspasado los límites de la discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos, para situarse en el ámbito del manejo interesado y de la corrupción, deslegitima la autoridad y, aunque no provoque actos de revuelta espontánea—en la medida en que los efectos de los actos de corrupción son más o menos impersonales—, si desmoviliza a la población frente a los proyectos nacionales o las llamadas de "sacrificio solidario", lo cual también puede ser considerado síntoma de ingobernabilidad.

En el último trimestre de 1994, el Gobierno se vio sometido a una sistemática y publicitada campaña de denuncias sobre tráfico de influencias y corrupción. Estas denuncias, que abarcaron también a la administración Cris-

tiani, dañaron la imagen de honestidad y eficiencia empresarial del partido gobernante, por tener un grado de sustentación aceptable para configurar dudas o debilitar la doble creencia que se había establecido: empresarios exitosos = gobernantes eficientes; partido empresarial = gobierno honesto.

A continuación, se presenta una síntesis de las acusaciones formuladas, para después presentar datos —que recogen el impacto de las mismas— correspondientes a las últimas encuestas de opinión pública.

- i) Uno de los primeros casos fue el de la acusación que un empresario importador de arroz hizo contra el Ministro de Agricultura por tráfico de influencias, al inculparlo de velar por intereses privados específicos, sin importarle la política alimentaria del país, y de propiciar la competencia desleal, al manipular el mecanismo de la banda de precios para granos básicos en beneficio de una empresa en particular²²⁷.
- ii) Otra acusación fue dirigida contra el entonces Ministro de Hacienda, al acusarlo de defraudar al fisco por medio de la evasión fiscal de la empresa de la que el titular es co-propietario. Adicionalmente, se acusó al Gobierno, y también a la administración anterior, de

227. Ver transcripción de entrevista con el sr. Marco A. Batres (Canal 12, 13/09/95), hecha por INFORNET, 13/09/95, vol.3, No 9. Al respecto de estas acusaciones que se transcriben, queremos dejar claro que nosotros no juzgamos su veracidad o su falsedad; únicamente las utilizamos para ejemplificar el clima de acusaciones que, de manera pública, enfrentó el gobierno y también el "bombardeo", sobre la calidad y honestidad de la gestión gubernamental, a que fue sometida la opinión pública durante ese período. De hecho, el ex-Ministro de Agricultura fue exonerado de las acusaciones de tráfico de influencias después de tres meses de haber renunciado a su cargo.

propiciar una "persecución fiscal" contra una empresa importadora de vehículos, con el objetivo de favorecer a las dos empresas más grandes del mercado²²⁸.

- iii) El ex-Presidente Cristiani recibió la acusación de un manejo excesivamente discrecional de la partida secreta, así como de haberla hecho crecer desmesuradamente, de forma tal que se insinuaba enriquecimiento ilícito de parte de algunos allegados a la Presidencia²²⁹.
- iv) Finalmente, como culminación del uso y abuso de la tribuna televisiva, se acusa a la administración Cristiani de haber sido un gobierno corrupto y centrado en un pequeño grupo de socios de negocios y se ataca la imagen del actual Presidente de la República, llamándolo buen hombre, pero mal político; sincero, pero mal Presidente; bien intencionado, pero sometido a la mafia de la administración anterior²³⁰.

Como hemos señalado anteriormente, no compete juzgar la veracidad o el carácter ético de las acusaciones vertidas a través de los diferentes medios de comunicación. Lo que interesa resaltar es el posible impacto que estas acusaciones tendrían sobre la opinión pública.

Los primeros efectos sobre la credibilidad del gobierno se pudieron medir en una encuesta realizada por el IUDOP-UCA entre el 15 y el 22 de octubre de 1994. A la pregunta de si creían que la corrupción en el gobierno era

228. Kirio W. Salgado. Transcripción de entrevista (Canal 12, 14/09/94) realizada por INFORNET, 14/09/94, vol. 4, No. 10.

229. Kirio W. Salgado. Transcripción de entrevista (Canal 12) hecha por INFORNET, 14/10/94, vol. 4, no. 10

230. Kirio W. Salgado. Transcripción de entrevista (Canal 12, 30/11/95) realizada por INFORNET, vol. 5, No. 22, 30/11/95.

un problema grave, la casi totalidad de los encuestados (94.3%) respondió afirmativamente. Igualmente, consultados sobre las denuncias de corrupción que involucraban a los Ministros de Agricultura y de Hacienda, la mitad de los encuestados consideraron que sí había corrupción contra un 24.1% que manifestó que era una campaña de difamación.

Consultados acerca de en quién podía recaer la responsabilidad de la existencia de corrupción en el gobierno y, en general, en las dependencias de Estado, los encuestados tienen un juicio más o menos benevolente con las autoridades, ya que si bien aproximadamente un tercio de los encuestados cree que los mayores responsables son las mismas autoridades del país, un 37.0% considera que todos lo somos de alguna forma ("la mayoría de las personas") y únicamente un 9.5% y un 8.2% culpan del problema a la empresa privada y a los empleados públicos, respectivamente.

La mayor pérdida de imagen la tiene el partido gobernante²³¹, pues al ser consultados sobre qué gobierno había presentado mayores niveles de corrupción, el 28.5% contestó que la administración Duarte; el 26.1% respondió que la administración Cristiani y, a menos de 6 meses de un gobierno que prolongaba el mandato del partido ARENA, un 16.8% consideraba que en el gobierno que ha habido mayor corrupción es en el del Presidente Calderón Sol.

Evidentemente, este hecho —y las acusaciones— representa una pérdida de imagen que puede afectar tam-

231. En general, las personas tienden siempre a expresar desconfianza sobre el manejo de los fondos públicos. Sin embargo, cuando esos señalamientos alcanzan a la casi totalidad de la población o cuando los encuestados pueden formarse juicios sobre jerarquías de corrupción entre diferentes administraciones, indudablemente también se podrán hacer inferencias sobre los niveles de pérdidas de imagen de los partidos o de los gobiernos.

bien al resto de partidos, al crear una desconfianza mayor en la población. Un indicador de esta desconfianza lo puede dar la respuesta a la interrogación de si lo que aparecía en los diversos medios de comunicación sobre la corrupción les interesaba a los encuestados: el 48.3% respondió que tenían mucho interés contra 39.3% que manifestó poco o ningún interés; esto indicaría mayores niveles de interés que los mostrados hacia la política en general (ver supra).

Entre el 27 de enero y el 6 de febrero, se efectuaron otras dos encuestas: una la realizó el IUDOP-UCA y la otra fue llevada a cabo por la GALLUP. La primera encuesta señalaba que el 53.8% de los entrevistados tenía la opinión de que el gobierno tenía poco o ningún interés de llevar a cabo una lucha contra la corrupción; adicionalmente, el 41.2% de las respuestas indicaba que la población mantenía la creencia de que el gobierno no se preocupa en absoluto por resolver los principales problemas del país (delincuencia, situación económica, pobreza y desempleo) y un 30.0% adicional que considera que se preocupa muy poco.

La imagen de la capacidad del gobierno de procesar demandas y gobernar es débil, ya que al ser consultados en la misma encuesta sobre a quién consideraban responsable de los disturbios acaecidos durante el mes de enero (manifestaciones de desmovilizados y ocupaciones de instituciones públicas), el 62.8% culpó al gobierno y solamente un 4.6% señaló a las asociaciones que habían realizado los disturbios. De la misma manera, al ser preguntados sobre la razón o causa de las manifestaciones y/o huelgas recientes, se señalaron la falta de cumplimiento de los Acuerdos de Paz (35.3%), la crisis económica (31.8%) y la mala administración del gobierno (14.2%).

La encuesta GALLUP, por su parte, señalaba que la población establecía una comparación negativa entre el

actual gobierno y la administración anterior; al ser consultados sobre los primeros ocho meses de gobierno de las dos administraciones, un 17.0% tenía una opinión buena o muy buena del gobierno del Dr. Calderón Sol contra un 44.0% de la administración Cristiani, a pesar de las denuncias de corrupción vertidas en su contra. Un 62.0% fue incapaz de señalar algún logro en la actual administración y un 64.0% consideraba que el actual Presidente no estaba cumpliendo sus promesas de campaña. La calificación del gobierno entre los sectores de nivel educativo superior era más negativa que la del total de la población, ya que si bien era ligeramente superior en las opiniones de que la gestión era buena o muy buena (21.0% contra 17.0% del total), la opinión de que era mala o muy mala marcaba una diferencia mayor (37.0% contra 31.0% del total).

Finalmente, en la encuesta del IUDOP-UCA se mostraba que la desconfianza se extendía a todo el sistema de partidos políticos, ya que un 53.5% de los entrevistados, que proporcionaron respuesta, no tenía ninguna confianza en los partidos y un 28.0% adicional indicaba tener poca confianza. La calificación del gobierno en una escala de 0 a 10 resultó de 4.51, siendo ligeramente superior en los sectores caracterizados como altos (5.4) y medio-altos (5.24).

6.5 GOBERNABILIDAD EN PERSPECTIVA

No puede negarse que en el último quinquenio ha habido un claro y sustantivo avance en la gobernabilidad de la sociedad salvadoreña; en primer lugar, se ha logrado pasar de una gobernabilidad autoritaria, sustentada en el predominio del estamento militar sobre la sociedad, a una redefinición institucional en donde las funciones de seguridad pública han sido, en gran medida, separadas de la Fuerza Armada y donde, además, se ha creado una defensoría de los derechos humanos. Por otra parte, se ha pasado de una situación de abierta indisciplina social —

levantamiento armado de una fuerza que propugnaba un cambio de sistema social— a la consolidación de las reglas de juego de alternancia electoral, como mecanismo válido de confrontación ideológico-política²³².

Además, se puede agregar que ha habido una aceptable recuperación económica y se han logrado mejoras en los indicadores de estabilidad macroeconómica, tales como altos niveles de reservas de divisas, reducción del déficit fiscal, una manejable relación deuda/exportaciones y un reducido saldo de cuenta corriente²³³.

Como resultado de lo anterior y de las reformas introducidas —sin mucho costo social— en materia de política económica, el atractivo de El Salvador para los inversionistas extranjeros también aumentó, situándole como una de las mejores plazas centroamericanas. De acuerdo con un "índice de libertad económica" elaborado por The Heritage Foundation, que recoge "calificaciones" en áreas como políticas de comercio, políticas impositivas, derechos de propiedad, etc. y cuya pretensión es servir "como un punto de partida y hacer comparaciones regionales" para los inversionistas que deseen explorar oportunidades en la región, El Salvador ocupó el puesto 23 entre los países

232. Ver capítulo V, en el que se reseñan los principales hitos de la transición salvadoreña de la guerra a la paz y en donde, además, se señalan los principales elementos que sostienen la idea del cambio de régimen político que ha experimentado la sociedad salvadoreña.

233. Estos logros podrían estar influidos por los altos niveles de remesas familiares provenientes de los Estados Unidos, pero es indiscutible que representan un hecho real y una oportunidad en términos de márgenes de maniobra para la política económica. Para 1994, El Salvador presentaba la tasa de inflación más baja de Centroamérica (9.6% frente a 15.3% promedio simple de 5 países), la tasa de crecimiento más alta (5.0% contra 3.1% promedio simple de 5 países) y la relación déficit sector público/PIB más baja (2.6% frente a 5.6% promedio simple de 5 países). Fuente: Consejo Monetario Centroamericano

libres y/o mayormente libres, siendo superado en América Latina únicamente por Chile²³⁴.

Adicionalmente, tal y como se señaló en el capítulo III, la recuperación de algunos indicadores sociales, después de más de 10 años en que los esfuerzos estuvieron focalizados en la guerra, ha permitido ganar algunos márgenes de maniobra en cuanto a la estabilidad social²³⁵.

Por otra parte, aun cuando las acusaciones, denuncias y creencias acerca de la corrupción gubernamental deterioran la imagen del gobierno, éstas no parecen convertirse en desencadenantes de crisis de gobernabilidad, que den origen a un desborde de indisciplina o desobediencia civil, o bien, a una fuerte inestabilidad política. La revuelta de la población, en las urnas o en las calles, frente al problema de la corrupción requiere que esta última afecte de una u otra forma la cotidianeidad de las personas, que sea tan evidente y tan difundida que, además, otros poderes del Estado se encarguen, independientemente del gobierno —e, incluso, sin su colaboración—, de perseguir a los funcionarios corruptos y a los empresarios corruptores y, finalmente, también requiere que se encuentre una tendencia generalizada (y una percepción masiva de la misma) de caída o degradación de los niveles de vida de la población, que es lo hace que los actos de corrupción sean moralmente inaceptables para la sociedad en general, porque, además

234. Ver traducción del artículo de Kim R. Holmes en *The Wall Street Journal*, aparecido en LPG, 24 de diciembre de 1994.

235. Debemos de ser claros en que estos márgenes son todavía muy estrechos y que los avances en indicadores que reflejan las condiciones sociales obligan a abordar las raíces de la pobreza para pasar de la estricta compensación al desarrollo social.

de insolidarios, rompen el pacto social de los gobernantes con los gobernados²³⁶.

En relación con la crisis institucional provocada por el desborde de demandas sectoriales de los actores emergentes de la finalización pactada del conflicto armado —y, sobre todo, por la extralegalidad que asumieron sus acciones—, es preciso acotar que si bien las acciones de ADEFAES —y de otras organizaciones de desmovilizados— desestabilizaron al sistema de partidos políticos y al gobierno, mostrando, además, la debilidad de este último, debe señalarse que estos grupos no son masivos ni tienen más vínculos de unión que sus demandas temporales de reinserción, por lo que no se esperaría que se conviertan en un interlocutor permanente del gobierno y de la sociedad política ni tampoco en actores capaces de desencadenar una desobediencia civil masiva.

En este sentido, la real crisis de gobernabilidad que representaron sus acciones es de carácter limitado en el tiempo y, si se mejora la capacidad política de manejo de crisis de la actual administración, el problema que representan los desmovilizados será manejable dentro de los límites legales.

236. Al respecto, se puede comparar la situación salvadoreña, para establecer las diferencias y extraer lecciones, con los casos en los que la corrupción en las esferas gubernamentales ha sido el desencadenante de la caída del Gobierno: Italia, Venezuela y Brasil. Lo anterior no significa que se quiera minimizar el problema, o bien, que se considere que no se deben establecer controles preventivos o combatir la impunidad de los funcionarios, sino que, al marcar las diferencias, se pretende mostrar, exclusivamente, que no toda deslegitimación de la autoridad gubernamental deriva en crisis de gobernabilidad, pues para alcanzar esta última situación es preciso también alcanzar una masa crítica de deslegitimación.

Al final del período que algunos han denominado como de "transición pactada", ¿se encuentra únicamente en un período de reacomodos la consolidación de la democracia y la gobernabilidad en la sociedad salvadoreña?, o bien, ¿estamos a las puertas de una crisis de ingobernabilidad que haría retroceder, en un futuro cercano, la calidad de la gobernabilidad lograda a través de los Acuerdos de Paz?

Las respuestas a estas interrogantes no son fáciles ni unívocas; sin embargo, requieren como requisito partir de una definición de lo que podría ser el arquetipo de la ingobernabilidad para tratar de esclarecerlas. Entre las características en que podría resumirse la situación inversa a la gobernabilidad, se pueden destacar tres elementos básicos, que, además, deben ser recurrentes en el tiempo para conformar una situación de crisis o de ingobernabilidad²³⁷.

- Indisciplina ciudadana. Se manifestaría, fundamentalmente, por los esfuerzos que realizan grupos significativos de ciudadanos por influir o contestar sistemáticamente las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos (motines, violentas y masivas manifestaciones antigubernamentales, huelgas políticas o guerra interna declarada). También puede considerarse en esta categoría el desarrollo extremo de estrategias egoístas por parte de grupos limitados para satisfacer exclusivamente sus in-

237. En la descripción de estos elementos utilizamos, como punto de partida, las tres dimensiones presentadas por Philippe C. Schmitter en "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental en la actualidad" en Berger, Suzanne (comp.). La organización de los grupos de interés en Europa Occidental. El pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, España, 1988.

tereses, en una especie de desarrollo y afianzamiento de una "**cultura de mal vecino**" en la vida cotidiana. El sustrato de la indisciplina ciudadana sería el elevado nivel de frustración de la sociedad en general —o de algunos grupos sociales lo suficientemente representativos— y una profunda conciencia de que pertenecen "a los que sobran".

Inestabilidad político-gubernamental. Esta característica vendría dada por el fracaso de los actores políticos en el poder para conservar sus posiciones hegemónicas en el Estado o para reproducir las coaliciones de fuerzas que les garantizan el nivel de influencia necesario para gobernar y reproducir gobierno. La manifestación estaría dada por cambios frecuentes en los gabinetes, cambios en las alianzas parlamentarias, desobediencias sistemáticas de las fracciones parlamentarias gubernamentales vis-a-vis del ejecutivo, enfrentamientos entre órganos del Estado que imposibiliten el cumplimiento de las decisiones gubernamentales, etc. Es decir, en la incapacidad de los partidos para organizar gobiernos y para canalizar efectivamente las demandas ciudadanas, lo que genera situaciones en las que la expresión colectiva se vuelve espontánea y se vincula —a través de estructuras paralelas— directamente, sin la mediación pluralista de los partidos, con el aparato estatal.

Ineficacia gubernamental. En el sentido amplio sería la disminución de la capacidad de los políticos y administradores gubernamentales de producir decisiones oportunas y creíbles para la población (o los grupos organizados de poder), pérdida de la capacidad para hacer cumplir las directrices básicas de su programa gubernamental, así como también aumento de las limitaciones para asegurar el cumplimiento de las funciones básicas de gobierno.

Si efectuamos, a la luz de las anteriores características de la ingobernabilidad, nuevamente la lectura de los eventos anteriormente reseñados, es preciso reconocer que todavía se tiene un margen relativamente amplio de gobernabilidad, pues ninguno de los dos primeros elementos habría alcanzado una masa crítica y, aunque la percepción de ineficacia ha aumentado entre la población, no hay, en realidad, una situación de desgobierno.

Sin embargo, también es necesario resaltar que se está lejos de consolidar la gobernabilidad y mucho más aún de lograr la plena vigencia de una gobernabilidad democrática en la sociedad salvadoreña.

Como acertadamente señala Flisfisch: "la implantación de un orden progresista supone no sólo una transición exitosa, sino ciertos tipos de transición, que resuelvan de ciertas maneras y no de otras los problemas de la transición"²³⁸. En este sentido, podemos enumerar algunos elementos que, a nuestro juicio, limitan el proceso de avance hacia la consolidación de una gobernabilidad democrática, elementos que deberán ser tomados en consideración, como problemas por resolver, por los diferentes actores interesados en alcanzar la vigencia de un orden que, además de garantizar la estabilidad, promueva el desarrollo de la participación ciudadana y la integración social.

En primer lugar, es evidente que uno de los prerrequisitos básicos para la consolidación de la gobernabilidad y, sobre todo, de la gobernabilidad democrática, viene dado por la reducción de la pobreza extrema entre la población, la existencia de mecanismos fluidos de movilidad social y

238. Ver Flisfisch, A. "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión" en *Revista Mexicana de Sociología*, No 3, julio-septiembre de 1989, p. 132.

por la ampliación del segmento social (clase media) que logra un nivel de consumo, público y privado, que reduce al mínimo el sentimiento de "privación relativa".

En este aspecto, el desafío es grande, ya que **de** acuerdo con los datos de la encuesta de hogares del Ministerio de Planificación para 1990, del total **de** los hogares urbanos, un 29.5% se encontraba en situación **de extrema** pobreza y un 31.9% en situación de pobreza relativa. Pero lo más grave para la cohesión social, necesaria para la gobernabilidad de largo plazo, era que entre los hogares en extrema pobreza, el 51.5% presentaba ingresos per cápita inferiores a **la mitad del ingreso per cápita** utilizado para **definir la línea de pobreza extrema** y entre los hogares en situación de pobreza relativa, el 80.2% tenía ingresos **per cápita que se ubicaban** en un rango **de 0.5 a 0.75 del ingreso equivalente a la línea de pobreza relativa.**

Lo anterior implica que a la política social necesariamente deben de adicionársele políticas enfocadas a maximizar el empleo entre los pobres y a dotarles de los recursos necesarios, en el presente y en el futuro, para que mejoren al máximo la calidad de su inserción laboral y sus ingresos.

En segundo lugar, la gobernabilidad necesita de un cierto grado de corporativismo —grupos de interés reconocidos y organizados— para posibilitar una relación más fluida de la sociedad civil con el Estado, con los partidos políticos y, al mismo tiempo, para garantizar el procesamiento de las diversas demandas sociales. Sin embargo, las estructuras de intermediación propias de la sociedad civil no pueden ser extremadamente atomizadas, no deben ser subordinadas a las estructuras político-partidarias y, sobre todo, no deben ser extremadamente desiguales en-

tre sí (recursos de poder social) ni en su capacidad de acción en las esferas gubernamentales.

En el caso salvadoreño, hay una marcada desigualdad en el peso de "presencia" y de capacidad de hacerse escuchar por la alta administración del Estado, entre las gremiales empresariales y los sindicatos, así como también entre dichas gremiales y las asociaciones civiles de interés no corporativo (como las organizaciones ecológicas). Adicionalmente, la densidad de afiliación sindical es muy baja y un amplio sector laboral (los trabajadores y productores del sector informal) no tienen organizaciones representativas de peso, lo que dificulta al Gobierno²³⁹ el establecimiento de una interlocución ordenada y "productiva" alrededor de las demandas de toda la sociedad.

En tercer lugar, a la positiva experiencia de aprendizaje del pluralismo político-partidario en la toma de algunas decisiones públicas básicas, relativas a la conformación de la nueva institucionalidad, se han adicionado dos aspectos que, a la larga, podrían convertirse en un lastre para la gobernabilidad democrática: la oficialización del consenso, que ha derivado prácticamente en una mitificación del mismo, y el predominio de arreglos —entre las cúpulas partidarias— en la definición de la composición de las altas jerarquías de las instituciones públicas encargadas de mediar entre el ciudadano y el Estado o de supervisar los actos del gobierno. El peligro latente es el de conducirnos a una modalidad de "partidocracia", la cual limitaría las opciones que expresan los ciudadanos en el proceso electoral.

239. Al respecto, hay que señalar que la constitución del Consejo Superior del Trabajo es un paso positivo en este campo, si todos los actores toman en serio su participación y si se elimina el deseo de transformarlo en exclusivo instrumento de cooptación de cúpulas sindicales no representativas.

En cuarto lugar, inexistencia de una burocracia competente, honesta y remunerada de manera realista, habilitada para acompañar y continuar los procesos de modernización emprendidos por los gobiernos, capaz de seguir los procesos de moralización de la administración pública, capacitada para contener los intentos de corrupción y de la excesiva politización de las decisiones administrativas que pudieran derivarse de la temporalidad de la alta administración y, sobre todo, capaz de resguardar uno de los pilares básicos de la gobernabilidad, que muy claramente ha señalado el Banco Mundial: "la capacidad del Estado para evitar su captura por parte de intereses económicos importantes y para formular [y desarrollar] una política independiente en función del interés público"²⁴⁰.

Emprender una reforma institucional del Estado y otra del servicio civil son imprescindibles para la consolidación de una gobernabilidad democrática.

En quinto lugar, el excesivo énfasis en una descentralización atomizada, sin redes institucionales de carácter regional, más abiertas y pluralistas, con mayor capacidad de gestión técnica y de actuar como interlocutores válidos frente a el Estado y organismos internacionales y capaces de crear Planes de Desarrollo Local-Regional, sustentados en la sinergia de esfuerzos y ventajas de más de una comunidad, puede propiciar que la descentralización y participación local derive en microgobernabilidad, pero que, a nivel nacional, se arrastre una gobernabilidad autoritaria o, en el mejor de los casos, una "centralista" de participación limitada.

240. Traducción libre. Sumario Ejecutivo de "Governance. The World Bank's Experience", May., 1994 p. xix. Los subrayados son nuestros.

Finalmente, considerando que, de acuerdo a los hallazgos de la encuesta de FLACSO, hay un predominio de la apatía entre la población y una baja credibilidad en las instituciones, no es difícil entender que lo señalado con respecto a que la transición debe de seguir determinadas trayectorias y no otras, para lograr la consolidación democrática, tiene el peso de un apotegma, a riesgo de que, con respecto a las oportunidades abiertas para la gobernabilidad democrática, en el país suceda lo que Horacio indica: "Partiriunt montes, nascetur ridiculus mus"²⁴ⁱ.

En resumen, en El Salvador, al inicio de la década de los noventa, se efectuó un Ajuste Estructural que sumó a sus bajos costos sociales la firma de un Acuerdo que ponía fin a una guerra civil de más de diez años y a un período de inestabilidad política de aproximadamente dos décadas. Tal conjunción de hechos, indudablemente, incrementó la gobernabilidad de la sociedad al abrir un nuevo período, caracterizado por expectativas más positivas sobre las historias personales y familiares, y por una considerable apertura del régimen político.

Desde la óptica asumida, la consolidación de la gobernabilidad en El Salvador no parece estar amenazada a corto plazo por desbordes masivos de demandas sociales (ésta es una de las principales lecciones de las encuestas de FLACSO), aunque es indiscutible que la población ansia, recibir el dividendo de la paz. Nada parece indicar, tampoco, que pueda generarse ingobernabilidad porque se encuentren cerrados los canales de negociación con el gobierno y se cree un alto grado de inestabilidad política, ya que, si bien la democracia implica un proceso abierto de negociación, gobernar no es sinónimo de negociación sistemática o ininterrumpida de todos los temas de la agen-

241. Parirán los montes y nacerá un ridículo ratón.

da y con todos los actores reales o posibles; esta idea está siendo asimilada lentamente por los políticos de gobierno y de oposición y, en este sentido, se abre un espacio —con los riesgos señalados anteriormente— para la gobernabilidad del sistema.

El peligro para la consolidación de la gobernabilidad democrática, desde nuestra perspectiva, podría venir, más bien, de la incapacidad del gobierno y, en general, de los órganos del Estado para evitar que los enfrentamientos privados de intereses deriven en problemas públicos y en desacato de las disposiciones normales al funcionamiento de una colectividad en sociedad; de que el problema de la delincuencia y de la seguridad personal "legitimen" las* formas básicas de la gobernabilidad autoritaria (represión y limitación preventiva de derechos ciudadanos para ciertas zonas o grupos sociales) y del hecho de que las expectativas abiertas alrededor de erradicar la pobreza y crear un ambiente social de oportunidades iguales para todos, se frustren, abriendo espacio a la desobediencia civil anómica.

A N E X O S

A N E X O 1

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS GRUPOS SOCIALES ANALIZADOS

En este apartado, de forma breve, se definirá la metodología aplicada, así como la caracterización de los sectores investigados en la ejecución de la encuesta.

1.1. METODOLOGÍA

1.1.1 La encuesta: universo de estudio y tamaños muestrales

Como se ha definido en los criterios regionales, el universo de estudio lo constituyen los siguientes sectores específicos de población: microempresarios, trabajadores por cuenta propia, empleados públicos de los sectores salud y educación y pequeños propietarios agrícolas tradicionales y no tradicionales. El tamaño de la muestra fue de 1250 casos, distribuidos de la siguiente manera:

- 250 microempresarios
- 250 trabajadores por cuenta propia
- 250 pequeños productores agrícolas no tradicionales
- 250 pequeños productores agrícolas tradicionales
- 125 empleados públicos del sector salud
- 125 empleados públicos del sector educación

1.1.2. Trabajo de campo

a) Microempresarios

El marco muestral lo constituyen los microempresarios agremiados en la Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios (AMPES), que define a la microempresa como aquella unidad económica cuyos activos no sobrepasan los 25 mil colones y/o que cuentan con menos de 5 ocupados.

Se trabajó con un tamaño de muestra predefinido de 250 casos. Para la fijación de la muestra se estratificaron los listados proporcionados por AMPES según los sectores de la actividad económica (comercio, industria y servicios), en forma proporcional al número de unidades económicas participantes en cada sector (61% comercio, 14% industria y 25% servicios). A su vez, para la selección del sujeto de encuesta se elaboró el listado por sector y se seleccionaron en forma aleatoria, con igual oportunidad de selección para cada uno. El número de entrevistas por sector de actividad económica es el siguiente:

- Industria: 35
- Comercio: 152
- Servicios: 63

Debido al cambio de residencia no registrado de algunas unidades económicas y al desaparecimiento de otras, se tuvo algunos problemas de localización. Ante esto, se decidió sustituir dichas unidades por otras ubicadas en las mismas áreas de residencia y que cumplieran con los criterios de selección definidos.

b) Trabajadores por cuenta propia

Como se señaló más arriba, se trabajó con una muestra de 250 casos. Ante la esperada carencia de un di-

rectorio que pudiera servir de referencia y el desconocimiento del marco muestral de los trabajadores por cuenta propia que constituyen la población objeto de estudio, se optó por elaborar un croquis de las áreas que comprenden el centro antiguo de la ciudad de San Salvador, área en donde se encuentra concentrado un considerable número de los trabajadores por cuenta propia dedicados al comercio, y se realizó un conteo por cuadra, con el propósito de establecer un referente para la distribución de la muestra.

La fijación de la muestra se elaboró en forma proporcional al número de comerciantes por cuadra. Con ello se pretendió garantizar la representatividad de los distintos grupos que trabajan en dicha zona. Para la selección del entrevistado se utilizó el método de serpentina en cada cuadra, es decir, se seleccionó un punto de partida y se completó la cuota asignada con los comerciantes circunvecinos ubicados dentro del área seleccionada.

Para esta encuesta, se conceptualizó al cuenta propia como el "microempresario" que para desarrollar sus actividades no cuenta con asalariados ni local/establecimiento y se dedica al comercio.

c) Productores agrícolas tradicionales

En este sector, el marco muestral lo constituyeron los pequeños productores agrícolas, que trabajan en condición de cuenta propia o con patrono, y que poseen una extensión de terreno para el cultivo inferior a las 10 manzanas.

El tamaño de muestra predefinido fue de 250 campesinos. Los sujetos de encuesta fueron los residentes en las regiones Central I y Central II, según la regionalización que utiliza el Ministerio de Planificación (MIPLAN) para realizar sus encuestas de hogares. Además, para realizar la presente encuesta se seleccionó a los residentes en los

cantones 242 que pertenecen a la muestra utilizada por MIPLAN en las encuestas de hogares, con lo cual se garantiza la dispersión que el estudio requiere. Se enlistaron los cantones que comprenden la muestra del MIPLAN y se seleccionaron en forma aleatoria, con igual oportunidad de selección para cada cantón. Los cantones escogidos fueron los siguientes:

- San Diego y Entre Ríos, del departamento de La Libertad
- Concepción y San Bartolo, del departamento de Chalatenango
- Maquilishuat y Tejutepeque, del departamento de Cabanas
- Nance Verde, del departamento de Cuscatlán
- San Agustín y La Flor, del departamento de San Salvador

Para la selección del entrevistado se utilizó el método de serpentina en cada cantón seleccionado. Es decir, se definió un punto de partida —en este caso, una vivienda— y se completó la cuota asignada, cuando fue necesario, con los campesinos circunvecinos ubicados en cantones próximos a los seleccionados.

d) Campesinos no tradicionales

En este caso, el marco muestral estuvo constituido por las cooperativas de las haciendas intervenidas en la fase I de la Reforma Agraria. Se entrevistó a un total de

242. El territorio sobre el que ejerce jurisdicción un municipio se divide en barrios, en la zona urbana, y cantones, en la zona rural.

250 campesinos— cooperativistas que tienen acceso a la explotación de parcelas individuales.

Debido a que no se contó con información relacionada con el número de socios de cada una de las cooperativas, se optó por listar las cooperativas ubicadas en los departamentos que constituyen las regiones Central I y II, según la clasificación del MIPLAN, procediendo luego a seleccionar las haciendas a visitar. La selección se realizó en forma aleatoria, con igual probabilidad de selección para cada una de las cooperativas. Cabe señalar que en varias de las haciendas seleccionadas se negó el acceso al equipo de encuesta, lo que generó la sustitución de estas por la más próxima en términos geográficos. Las haciendas que se visitaron son las siguientes:

- Los Lagartos, en el municipio de San Julián
- Copapayo, en el municipio de Armenia
- Cangrejera y Melara, en el municipio de La Libertad
- Chanmico, en el municipio de San Juan Opico
- Los Chilamates, en el municipio de Nueva Concepción
- Santa Bárbara, en el municipio de El Paraíso
- El Cauca y Tihuilocoyo, en el municipio de Rosario de la Paz

e) Trabajadores del sector público

Como se había prefijado, el tamaño de la muestra fue de 250 casos distribuidos entre los sectores salud y educación; 125 encuestas para realizar a igual número de empleados de cada uno de los sectores.

En lo que a los sujetos de encuestas en el sector salud corresponde, se obtuvo el listado de los establecimientos de salud del área metropolitana de San Salvador y se seleccionaron al azar los establecimientos a visitar. Debido a barreras institucionales, en algunos casos, y falta de voluntad de los empleados, en otros, en tanto fue posible se realizaron un promedio de 10 entrevistas en cada uno de los establecimientos hasta completar el número de entrevistas deseadas.

Para entrevistar a los empleados del sector educación, se visitó tanto las escuelas del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), como las distintas dependencias administrativas del Ministerio de Educación, de las cuales se obtuvieron listados con el número de empleados por unidad. Al igual que en el caso de salud, debido a barreras institucionales y a la falta de voluntad de los empleados, se realizaron, cuando fue posible, un promedio de 10 entrevistas en cada uno de los establecimientos hasta completar el número de entrevistas deseadas.

1.1.3 Entrevistas semiestructuradas y grupos de reflexión

a) Entrevistas semiestructuradas

Estas entrevistas se realizaron con dirigentes gremiales de los sectores anteriormente identificados, así como con trabajadores no organizados de estos mismos sectores. Las entrevistas tuvieron por objeto no sólo obtener información adicional a la de las encuestas, sino también confrontar la información de ambas fuentes y enriquecer el trabajo de análisis.

Para realizarlas, se siguió una guía pre-elaborada que constó de cuatro áreas temáticas (problemas del sec-

tor y acción del gobierno, políticas sociales, problema de la pobreza y dinámica organizativa) y fue aplicada a un total de 17 personas, de las cuales 6 fueron mujeres y 11 hombres.

Sectorialmente, las personas entrevistadas se distribuyeron de la siguiente forma:

a.1) Dos dirigentes de alto nivel de organizaciones campesinas que incluyen a campesinos no cooperativistas —Alianza Democrática Campesina (ADC) y Confederación Nacional Campesina (CNC)—; dos dirigentes de alto nivel de organizaciones cooperativistas —Confederación de Asociaciones Cooperativas de El Salvador (COACES) y Confederación de Federaciones de la Reforma Agraria (CONFRAS)— y dos campesinos no afiliados a ningún tipo de organización.

a.2) Dos dirigentes de base del gremio magisterial —Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños (ANDES) y un maestro no afiliado.

a.3) Dos dirigentes del gremio de trabajadores de la salud —Sindicato General de Empleados de la Salud (SIGEESAL)- y una enfermera no afiliada.

a.4) Dos dirigentes del gremio microempresarial —Unión de Comerciantes Tradicionales de San Salvador (UC-TRASS) y Asociación de Comerciantes del Mercado Central Edif. N°3 (AMCOE-3)— y dos microempresarios no afiliados.

a.5) Una dirigente del sector cuenta propista (AMPES)

b) Grupos de reflexión

Los grupos de reflexión fueron convocados con el objeto de socializar algunos de los resultados de la encuesta

y propiciar una discusión que permitiera ampliar y cotejar las posibilidades de interpretación.

Las jornadas de reflexión fueron desarrolladas aplicando el método METAPLAN, que constituye un procedimiento de moderación grupal que permite un rápido ordenamiento y jerarquización de las ideas expresadas, con el objeto de obtener explicaciones que reflejen el sentir colectivo. En las mismas participaron un total de 31 personas distribuidas en cuatro grupos, separados con la siguiente proporción: 9 académicos, 9 mujeres con perspectiva de género, 8 jóvenes —de los cuales 7 eran trabajadores sindicalizados— y 5 dirigentes de partidos políticos.

1.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS ENCUESTADOS

1.2.1 De los encuestados a nivel general

La encuesta realizada está conformada por un total de 1264 entrevistas, efectuadas por aproximación de hogares en el caso de los productores agrícolas, a los centros de trabajo para los empleados públicos y a sus respectivos negocios en lo que se refiere a los cuenta propia y microempresarios.

Los resultados obtenidos indican que la edad promedio de los encuestados es de 40 años y el 58% lo constituyen hombres. Asimismo, el nivel educativo evidencia que el 40% de los encuestados han realizado estudios de primaria, 20% no han realizado estudio alguno; 25%, estudios de nivel medio y bachillerato y alrededor del 15%, estudios superiores. Los ingresos declarados son verdaderamente bajos, pues más de un tercio de los encuestados manifestó obtener un ingreso familiar mensual inferior a un SALARIO MÍNIMO URBANO (aproximadamente US\$ 110 por mes, al tipo de cambio vigente al momento de la

encuesta) y alrededor de 25% de los mismos afirmaron tener ingresos familiares inferiores a los dos salarios mínimos. Únicamente un 10% —concentrados en el área urbana y en el sector público— presentaron ingresos superiores a los tres salarios mínimos.

1.2.2 De los encuestados a nivel sectorial

Las características de los encuestados a nivel sectorial son las siguientes:

a) Microempresarios

La edad promedio de los encuestados es de 41 años y un 54% lo constituyen mujeres. Asimismo, el nivel educativo que se obtiene de los resultados indica que el 4% no ha realizado estudio alguno, 49% ha realizado estudios de primaria; 38%, media y bachillerato; el resto, estudios superiores y universitarios. Por otra parte, alrededor de 83% de los entrevistados contaban con menos de 5 asalariados, 13% con ninguno y 3% exclusivamente con familiares no remunerados. El 61% de los entrevistados se dedica al comercio, 20% a manufactura y el resto a otras actividades. En materia de distribución de ingresos, este grupo presenta un reparto relativamente favorable, ya que el 65% presenta ingresos familiares superiores a los dos salarios mínimos y cerca de un 15% más de tres salarios mínimos.

b) Cuenta propia

La edad promedio de los encuestados es de 37 años y 58% lo constituyen mujeres. Asimismo, el nivel educativo que se obtiene de los resultados indica que el 12% no ha realizado ningún grado de escolaridad; 50%, estudios de primaria; 34%, media y bachillerato; el resto, estudios

superiores y universitarios. Por otra parte, 33% comercializaban ropa al momento de la entrevista; 10%, frutas y verduras; 8%, alimentos preparados y el 49%, otros bienes. La distribución de ingresos de este grupo es bastante parecida a la del total de encuestados, ya que una cuarta parte de ellos mantuvieron ingresos inferiores a un salario mínimo y el 72%, inferiores a los dos salarios. Menos de 5.5% de los hogares de este grupo lograron ingresos superiores a los tres salarios mínimos.

c) Productor agrícola tradicional

La edad promedio de los encuestados es de 42 años y el 84% lo constituyen hombres. Asimismo, el nivel educativo que se obtiene de los resultados indica que el 36% no ha realizado ningún grado de escolaridad, 53% ha realizado estudios de primaria; un 11%, media y bachillerato. Por otra parte, los productores agrícolas tradicionales cultivan explotaciones cuya extensión es inferior a las 5 manzanas en un 97% y su principal cultivo lo constituye el maíz (93%). Los ingresos declarados por este grupo son muy bajos; alrededor del 73% revelaron ingresos inferiores al mínimo y el 94%, ingresos inferiores familiares a los dos salarios mínimos.

d) Productor agrícola no tradicional

La edad promedio de los encuestados es de 44 años y el 88% lo constituyen hombres. Asimismo, el nivel educativo que se obtiene de los resultados indica que el 41% no ha realizado ningún grado de estudios; 51%, estudios de primaria y un 9%, media y bachillerato. Por otra parte, el 99% cultiva extensiones inferiores en tamaño a las 5 manzanas y se dedican básicamente a cultivar maíz (91%). Este grupo presenta una distribución idéntica a la del grupo anterior; la única diferencia se presenta en un número

ligeramente superior de hogares (78%), que perciben ingresos menores que el salario mínimo.

e) Empleados del sector público

La edad promedio de los encuestados en el sector salud es de 37% años y un 26% lo constituyen hombres. Asimismo, los resultados indican que el 1% no ha realizado ningún grado de estudios, 7% ha realizado estudios de primaria; 40%, media y bachillerato y el 52%, superior y universitaria. Por otra parte, los empleados del sector salud fueron en un 53% enfermeras, 26%, personal administrativo; el resto lo constituye personal técnico y otros cuya categoría ocupacional no es profesional. Los ingresos familiares de este grupo son mucho mejores que los presentados por la totalidad de entrevistados; únicamente un 2.5% tiene ingresos familiares al equivalente de un salario mínimo y alrededor de los tres cuartos declararon ingresos mensuales superiores a los dos salarios.

En cuanto a los empleados del sector educación, la edad promedio es de 39 años y el 34% lo constituyen hombres. Asimismo, el nivel educativo que se obtiene indica que un 2% no ha realizado ningún grado de escolaridad; 8%, estudios de primaria; 26%, media y bachillerato y el 64%, superior y universitaria. Por otra parte, el 57% lo constituyen maestros de enseñanza primaria; 32%, personal administrativo y el resto, personal técnico de apoyo y otros cuya categoría ocupacional no es profesional. En términos de ingresos, este grupo presenta la mejor distribución de todos los encuestados; únicamente el 11% presenta ingresos familiares inferiores a dos salarios mínimos y alrededor del 30% declara ingresos superiores a los tres salarios mínimos (US\$ 345).

A N E X O 2

COYUNTURA SOCIOPOLITICA DE LA ENCUESTA: OCTUBRE 1993-FEBRERO 1994

En síntesis, la coyuntura definida en el período indicado estuvo determinada por cuatro grandes grupos de hechos: a) el ritmo y contenido de las discusiones en el Foro de Concertación Económico y Social (FES) 243; b) los programas de reinserción de los desmovilizados, incluido el programa de transferencia de tierras, c) los conflictos laborales en el sector público y d) los enfrentamientos entre los vendedores ambulantes de San Salvador y la alcaldía metropolitana.

2.1 Período previo al trabajo de campo (octubre-diciembre 1993)

Durante este período, cuatro son los escenarios en que se verificaron los hechos más importantes de la coyuntura nacional. En primer lugar, la dinámica de las discusiones al interior del FES que, tras un prolongado estancamiento, se reactivaron en el mes de octubre y en los últimos dos meses del año se constituyeron en la preocupación central del movimiento de los trabajadores. En segundo lugar, la verificación y parcial resolución de algu-

243. Este foro fue concebido y creado por los Acuerdos de Paz como una instancia de concertación social, con participación igualitaria de los sectores gubernamental, laboral y empresarial. En términos generales —indica el texto de los Acuerdos—, "el Foro será el mecanismo para concertar medidas que alivien el costo social del programa de ajuste estructural".

nos conflictos sectoriales, entre los que cuentan el del sector salud, INPEP 244 y el de los vendedores ambulantes del centro de San Salvador en su enfrentamiento con la alcaldía capitalina.

El tercer escenario estuvo vinculado con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y básicamente lo conformaron las gestiones orientadas a hacer avanzar el proceso de transferencia de tierras.

En cuarto y último lugar, el ambiente pre-electoral que se definió por una amplia cruzada de difusión de logros gubernamentales y por la apertura —el 20 de noviembre— de la campaña proselitista de los partidos políticos.

A continuación se definen, de forma puntual, los hechos claves que se suscitaron en el escenario socio-laboral.

Octubre

a) El primer hecho clave es el estado de la transferencia de tierras. En este orden, los atrasos e incumplimientos acumulados llevaron a una serie de apresuradas gestiones institucionales, las que iban dirigidas a alcanzar una cuota mínimamente aceptable de cumplimientos antes de que iniciara el proceso electoral. En parte, dichas gestiones —iniciadas el 7 de octubre por la Comisión Especial Agraria de COPAZ-²⁴⁵ se orientaron a evitar que el tema en cuestión se constituyera en polémica partida-

244. Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos.

245. La Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ) es una instancia creada por los Acuerdos de Paz con el objetivo fundamental de verificar el cumplimiento de los mismos. En ella están representados el gobierno, el FMLN, los partidos con participación en la Asamblea Legislativa y, como observadores, el Arzobispo de San Salvador y un delegado de la Misión de la ONU en el país.

rio-electoral. Para este momento, según informó el jefe de ONUSAL, la transferencia apenas se había cumplido en un 8%. Sin embargo, pese a todos los esfuerzos, al concluir el mes no se había logrado avanzar en esta materia. (En los meses posteriores no hubo información de los progresos alcanzados y fue hasta mediados de marzo de 1994 que se supo que la transferencia estaba cumplida en un 25%).

b) El segundo hecho clave estuvo también ligado al ámbito de la reinserción de los ex-combatientes. El 20 de octubre, los lisiados de guerra del FMLN y la Fuerza Armada exigieron a la Asamblea Legislativa recomendara al Órgano Ejecutivo incluir en el Presupuesto General de la Nación para 1994 el monto que la Ley estableció para el Fondo de Protección para los Lisiados de Guerra.

c) El tercer hecho fue la resolución de prolongados conflictos sectoriales, con desenlaces no del todo positivos para los trabajadores. Entre estos conflictos estuvieron el verificado en el sector salud, que concluyó tras 38 días de huelga, y el del Instituto Nacional de Pensiones de Empleados Públicos (INPEP), que el 12 de octubre vio terminado un conflicto iniciado desde el 21 de septiembre.

En lo que al caso del sector salud corresponde, el 8 de octubre se firmó la tercera y definitiva acta de negociación y resolución, después de 38 días de paro en los servicios hospitalarios, varios días de huelga de hambre, despidos, descuentos salariales y un considerable desgaste para la dirigencia sindical. El cierre del conflicto fue posible cuando las autoridades administrativas se comprometieron a reinstalar a los despedidos, realizar negociaciones para anular descuentos salariales a 11 dirigentes sindicales afectados, pagar salarios atrasados y formar una comisión para tratar los temas que no fueron establecidos en el acta.

Originalmente, sin embargo, la acción -iniciada por los trabajadores administrativos del Ministerio de Salud- se justificó en la demanda de un incremento salarial de 500 colones, escalafón para los empleados del Ministerio, estabilidad laboral para los trabajadores de los programas PLANSABAR y MALARIA 246, aplicación a los mismos de los incrementos salariales decretados por el gobierno. Más tarde, cuando se sumaron a la acción los trabajadores de diversos hospitales del país, se agregaron demandas de mayores recursos para mejorar el sistema nacional de salud. De tal suerte que el contenido del acta no abordó en lo mínimo las demandas originalmente planteadas y las pospuso para próximas negociaciones.

En el caso del INPEP, aparte de demandas socio-laborales, el conflicto estuvo motivado por el despido de trabajadores. Al concluir, el gobierno sólo se comprometió a iniciar negociaciones y permitir que los sindicalistas se reincorporaran a sus labores sin que la patronal impulsara medidas judiciales o administrativas contra ellos.

Debe hacerse notar que en ambos casos hubo una participación intensa del Ministerio de la Presidencia, al punto que ambos conflictos fueron solucionados a través de esa instancia y pese al rechazo del Ministro de Salud, por un lado, y del Presidente del INPEP y del Ministro de Trabajo (que había dictaminado ilegal la huelga del INPEP), por el otro. En este sentido, podría decirse que la coyuntura estuvo dominada fundamentalmente por el conflicto laboral entre los empleados públicos con las autoridades gubernamentales.

246. PLANSABAR Y MALARIA son dos programas dirigidos por el Ministerio de Salud. El primero está constituido por proyectos de saneamiento ambiental en el área rural, incluidos los de letrización y dotación de agua potable; el segundo está orientado al control y prevención de la malaria. Ambos cuentan con financiamiento de AID o del BID.

Noviembre-diciembre

Durante los meses de noviembre y diciembre, el Foro de Concertación continuó siendo eje central de la dinámica socio-laboral. Pero otros hechos importantes se sumaron a la definición del escenario socio-político.

a) El primero de esos hechos fue el conflicto verificado entre los vendedores ambulantes y la alcaldía de San Salvador con motivo de la demanda temporal —por época navideña— de tomarse arterias capitalinas que anteriormente habían sido desalojadas. Tras varias reuniones entre las partes, el 10 de noviembre, el alcalde en funciones de San Salvador firmó un convenio con varias asociaciones de vendedores ambulantes, en el cual la Alcaldía se compromete a permitir el establecimiento de los puestos de venta durante la época navideña. Por su parte, las asociaciones de vendedores se comprometen a desalojar las calles del centro capitalino en los primeros días de enero de 1994 y a ser reubicados en los distintos mercados de San Salvador.

El mismo día en que se firmó el acuerdo, la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador manifestó que era necesario mantener libres de puestos de venta las principales arterias del centro capitalino. Según insistió, dichos puestos no permiten un buen desarrollo de las actividades de temporada navideña y disminuyen las ventas de los establecimientos comerciales.

Pese al acuerdo, el 8 de diciembre se supo que los vendedores ambulantes aglutinados en la asociación **ANPECOVAL**²⁴⁷ desconocían la negociación, según la cual la comuna capitalina estaba facultada para desalojar-

247. Asociación Nacional de Pequeños Comerciantes y Vendedores de Antojitos Ligeros.

los de la vía pública el 3 de enero de 1994. Con anterioridad, ANPECOVAL había sostenido que el acuerdo no solucionaba el problema de las ventas callejeras, que era sólo una maniobra del alcalde y que algunos grupos de vendedores fueron presionados para firmar. Más tarde, el 27 de diciembre, ANPECOVAL anunció que el 3 de enero realizaría una marcha hacia la Alcaldía, en protesta por amenazas a muerte contra un dirigente de la asociación y el atentado contra otro miembro de la misma.

b) Otros hechos de suma importancia fueron los problemas vinculados con los programas de reinserción a la vida productiva de los ex-combatientes. Así, el 10 de noviembre, centenares de soldados desmovilizados y organizados en la nueva Asociación de Desmovilizados de la Fuerza Armada de El Salvador (ADEFSAES) marcharon hacia Casa Presidencial para exigir el cumplimiento de las prestaciones contempladas en los Acuerdos de Paz, como son la transferencia de tierras, créditos, atención médica a los lisiados y amnistía a los presos que "fueron mandados por los Coroneles que están libres". Ante las demandas de indemnización de los lisiados de la Fuerza Armada (FA), el Ministro de Defensa indicó que la indemnización para los desmovilizados de la FA no era competencia de la institución castrense.

Como respuesta a lo anterior, el 15 de diciembre, unos 2 mil desmovilizados y lisiados de la FA se presentaron a las instalaciones de la Asamblea Legislativa para exigir al gobierno el desembolso de las indemnizaciones a que se comprometió en los Acuerdos de Paz. Tras intentar tomarse las instalaciones y bloquear la salida de los diputados, los manifestantes lograron iniciar negociaciones con la Comisión Política de la Asamblea Legislativa ante la presencia del jefe de ONUSAL²⁴⁸; el Procurador para

248. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador.

la Defensa de los Derechos Humanos y el Ministro de Defensa. El logro más importante de estas negociaciones fue el compromiso gubernamental de iniciar el pago de indemnizaciones el 23 de diciembre y no el 30 de enero como inicialmente pretendió.

Como se señaló más arriba, durante octubre se reactivaron las discusiones en el FES, agilizando especialmente la negociación de las reformas al Código de Trabajo a partir de una propuesta elaborada por asesores de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). De esta forma, entre octubre y la tercera semana de noviembre se logró consensar 41 de las 49 reformas a negociar. Sin embargo, las discusiones se volvieron a empantanar al no poder alcanzar acuerdos en materias relacionadas con libertades sindicales. Ellas fueron, básicamente: tipos de sindicatos que estarían permitidos por la ley, número de personas necesarias para integrar un sindicato y las cuestiones relativas al goce del fuero sindical. Llegados a este punto, las negociaciones quedaron interrumpidas y, el 13 de diciembre, el presidente Cristiani presentó a la Asamblea Legislativa, una "propuesta intermedia" de reformas al Código, que hace suyos los acuerdos del FES y supuestamente solventa los puntos no consensados. Sin embargo, a juicio de algunos dirigentes laborales, esta propuesta violó los acuerdos consensados en el FES, algunos convenios de la OIT, legisla por debajo de la actual legislación e incluso en asuntos que nunca estuvieron en discusión. Lo cierto es que la presentación de tal propuesta se había convertido en una necesidad gubernamental cada vez más apremiante, pues constituía un requisito para que El Salvador no fuera excluido del Sistema General de Preferencias (SGP) norteamericano.

Finalmente, los tres últimos meses del año transcurrieron en el marco de un cada vez más intenso clima pre-electoral (que incluyó un repunte de los conflictos internos en algunos partidos políticos) y de la preocupante

reaparición de prácticas de violencia con características similares a las propias de los escuadrones de la muerte. En lo que al clima pre-electoral se refiere, este se definió, en primer lugar, por una amplia cruzada oficial de difusión de los logros y obras gubernamentales y, en segundo, por el inicio de la campaña de propaganda partidista que, fundamentalmente, se dedicó a la promoción de las respectivas figuras políticas. Sin embargo, los hechos dominantes de la coyuntura de los meses de noviembre y diciembre fueron marcados por las manifestaciones y disturbios callejeros protagonizados por los vendedores capitalinos y los desmovilizados de la fuerza armada.

2.2 Período de desarrollo de la encuesta (enero- febrero 1994)

Durante este segundo período, los hechos que pueden considerarse relevantes en la coyuntura nacional son los siguientes:

a) El primer hecho clave de este período se ubica en el escenario político-electoral. A partir de enero, la campaña de propaganda dio un preocupante giro. La tónica de los mensajes empezó a asumir una dosis de confrontación mucho mayor que la observada entre noviembre y diciembre del año anterior, pese a un acuerdo firmado por todos los partidos políticos de realizar una campaña limpia y de altura.

El fenómeno afectó sobre todo los mensajes difusivos del partido en el poder y de institutos, no partidarios, cercanos al mismo 249. El uso de epítetos propios de la etapa de guerra (comunistas, terroristas, delincuentes) se constituyó, una vez más, en la norma para definir al ad-

249. Tal es el caso de la campaña de propaganda montada por el Instituto Libertad y Democracia (ILYD), que posteriormente se transformó en partido político (PLD).

versario. La coalición de izquierda, por su parte, al menos en el discurso transmitido por los medios de comunicación, mantuvo en lo básico el estilo original de su campaña. Sin embargo, un organismo afín a la izquierda lanzó una serie de mensajes con una alta dosis de confrontación hacia el partido oficial 250.

b) El segundo hecho clave del período fue un importante giro experimentado en las dinámicas de las organizaciones populares.

Desde los últimos meses de 1993, los avatares verificados en el Foro de Concertación Económico y Social (FES), a propósito de las discusiones para concertar un nuevo Código de Trabajo, se constituyeron en el eje central de la dinámica del movimiento de los trabajadores. Las vinculaciones partidarias de las dirigencias sindicales —o la redefinición de las mismas— ocuparon también su lugar en el escenario de las organizaciones laborales. En tal contexto, las acciones reivindicativas sectoriales fueron relegadas a un bajo perfil, al menos en el orden de la discusión pública.

En los dos primeros meses de 1994, si bien las consecuencias de no haber logrado consensar plenamente las reformas al Código de Trabajo continuó siendo un importante motivo de movilización, los conflictos laborales por demandas particulares empezaron a aparecer con mayor definición y a imprimir dinámicas específicas a las organizaciones de trabajadores del sector público. Es así que se verificaron una serie de acciones vinculadas con reivindicaciones salariales y mejores condiciones socio-laborales.

El primer caso fue el del Sindicato de Trabajadores del INPEP, que el 25 de enero realizó una acción de huelga en protesta por no haber recibido el aumento salarial

250. El Comité Permanente del Debate Nacional (CPDN).

del 22%, otorgado a los empleados públicos en 1993, y ante el incumplimiento, por parte de la patronal, del acuerdo suscrito en octubre de aquel año y según el cual se buscaría solucionar las demandas de los trabajadores. La plataforma de los sindicalistas incluyó la negociación del contrato colectivo de trabajo, solución a demandas de los pensionados y participación sindical en la privatización de la institución.

Otros paros se realizaron en las dependencias del Ministerio de Obras públicas, Corte de Cuentas y Ministerio de Economía. Todos ellos vinculados a problemas salariales, de estabilidad laboral y/o cumplimiento de compromisos patronales previamente negociados. En lo que a Obras Públicas respecta, el paro fue iniciado el día 25 en la Dirección de Caminos y se extendió el 26 al resto de dependencias. Mientras, el 24 de enero, los trabajadores del Ministerio de Economía realizaron un paro en demanda del pago de salarios correspondientes al mes, actualización de viáticos y establecimiento de escalafón de acuerdo a méritos. Más tarde, el 7 de febrero, el paro fue reanudado debido a la falta de voluntad de las autoridades del ministerio para discutir la nivelación salarial y la creación de una Comisión que garantice el respeto a la Constitución y a la Ley de Servicio Civil. Un último conflicto efectivo fue el de la Corte de Cuentas, motivado por un supuesto despido masivo de trabajadores que realizarían las autoridades de esta institución. La suspensión de labores se inició el 2 de febrero y la principal demanda fue la firma, por parte de las autoridades, de los acuerdos de estabilidad laboral. También exigieron la aprobación del reglamento interno de trabajo, la solución a los problemas de la nueva dirección de auditoría, el cumplimiento de las normas técnicas de control interno, el reinstalo del auditor interno y la realización de una auditoría financiera y operativa de la Corte.

Ninguno de los conflictos anteriores tuvieron soluciones integrales. Ellos concluyeron con el pago atrasado co-

rrespondiente al mes de enero y/o con el compromiso patronal de iniciar negociaciones sobre las demandas expresadas.

Otros conflictos potenciales se perfilaron en el área de los trabajadores de la salud que reclamaron el cumplimiento de compromisos concertados previamente con la patronal —en octubre de 1993— y del Contrato Colectivo de Trabajo vigente. Así lo indicaron las declaraciones de sindicalistas vinculados al Sistema Nacional de Salud (SIGEESAL), como al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (STISSS). Un conflicto más que estuvo a punto de estallar se perfiló en el Tribunal Supremo Electoral (TSE), cuyos trabajadores denunciaron la falta de sueldo correspondiente a enero, la inestabilidad en el trabajo, el no pago de horas extras y la prepotencia de algunos jefes. Sin embargo, a finales de febrero, estos conflictos no lograron concretarse ante el inicio de conversaciones con la patronal. En el caso del TSE, las conversaciones se realizaron con la presencia de ONUSAL.

c) Un tercer hecho vinculado con los ya señalados fue la presentación de lo que el gremio magisterial considera su plataforma reivindicativa para 1994, la que constituyó una verdadera novedad respecto de los ejes centrales de sus demandas en el pasado. El 7 de enero, el Secretario General de ANDES manifestó que lucharían por la defensa de las escuelas públicas, el mejoramiento cualitativo de la educación, la difusión y divulgación de los derechos de la niñez, la defensa y protección del medio ambiente y la reivindicación económica y profesional. Sobre esto último indicó que pedirían un complemento salarial para todos los maestros —de 500 colones sobre la base del 22% ya incrementado— y una bonificación de mil colones anuales. De no ser oídas estas demandas, ANDES insistió que estaría en posición de hacer uso del paro laboral.

d) En cuarto lugar, en otra área del movimiento de los trabajadores, miembros de la Confederación de Cooperativas del Sector Reformado (CONFRAS) denunciaron la posible desaparición del Banco de Fomento Agropecuario (BFA) y consecuentemente la destrucción de las cooperativas nacidas a raíz de la Reforma Agraria. Los informantes aseguraron que entre los proyectos del gobierno para el 94 estaba el recorte de fondos para el BFA en un 20% de los activos con que trabajó en 1993. Por su parte, los titulares del Ministerio de Agricultura desmintieron que el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) dejaría de operar, como lo aseveraron las cooperativas del sector reformado. Indicaron que se producirían modificaciones a la ley orientadas a favorecer a los pequeños y medianos agricultores con créditos mucho más altos, las que al mismo tiempo contemplarían limitaciones para los proyectos que terminan siendo "elefantes" blancos.

e) Un quinto hecho clave fue la disputa por la propiedad de la tierra en la Hacienda San Andrés. Tal conflicto ya se había expresado el año anterior y resurgió a finales de enero de este año. En él, las partes enfrentadas fueron dos grupos de campesinos miembros y ex-miembros de la cooperativa que maneja la hacienda: uno que se manifestó por la parcelación de la propiedad y otro que los acusaba de ser manipulados por el Presidente de FINATA, diputados de ARENA y otros funcionarios de gobierno, en contra de la opción tomada por la mayoría de los cooperativistas. El antagonismo estuvo a punto de degenerar en hechos sangrientos y fue un indicador de posibles fuentes de nuevos conflictos.

No obstante todo lo anterior, lo dominante de este período es la campaña de descrédito que se inicia entre los políticos de cara al proceso electoral de 1994.

A N E X O 3

A continuación se incluye la lista de personas que participaron en los grupos de reflexión consultados y, a su vez, las personas que fueron individualmente entrevistadas.

3.1 GRUPOS DE REFLEXIÓN

3.1.1 Juvenes*

Roxana Maribel Deras. Miembro activo. Asociación de Trabajadores de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (ATCEL).

José Antonio Martínez. Secretario. Asociación de Trabajadores de Empresas Lácteas Foremost, S.A. (SITREFOSA).

Ivette Márquez. Secretaria. Asociación de Trabajadores de Telecomunicaciones (ASTTEL).

Aminta A. Espinoza. Actos y acuerdos. Sindicato de la Industria del Café (SICAFE).

Carlos Humberto Barrera. Comité de apoyo. Sindicato de Trabajadores del Instituto de Pensiones de los Empleados Públicos (SITINPEP).

* De composición fundamentalmente sindical.

Jorge Peña Pocasangre. Investigador. Centro de Investigaciones y Tecnológicas y Científicas (CENITEC).

Nicolás Torillas Rodríguez. Actos y acuerdos. Federación de Asociaciones y Sindicatos Independientes de El Salvador (FEASIES).

Modesta Elias Mejía. Apoyo organizativo. Federación de Sindicatos de la Industria del Alimento, Vestido, Textil, Similares y Conexos de El Salvador (FESTIAVSCES).

3.1.2 Académicos y científicos sociales

Napoleón Campos. Director. Asociación Salvadoreña de Cientistas Sociales (ASACS).

Edgar Gutiérrez. Consultor. (ICCO).

Abelardo Morales. Investigador. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) -Costa Rica.

Carlos Mauricio López. Investigador. Fundación "Guillermo Manuel Ungo" (FUNDAUNGO).

Miguel Cruz. Director. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).

Santiago Ruiz. Director. Instituto de Investigaciones Económicas (INVE).

América Rodríguez. Investigador. Centro de Investigaciones y Tecnológicas y Científicas (CENITEC).

Jaime Barba. Investigador independiente.

Antonio Orellana. Director. Instituto Salvadoreño de Administración Municipal (ISAM).

3.1.3 Mujeres con perspectiva de género

Blanca Miladis Avalos Saravia. Investigadora. Fundación "16 de enero" (F-16).

Sonia Cansino. Consultora. Movimiento de Mujeres "Mélida Anaya Montes" (MAM).

Irma Segunda Amaya. Coordinadora General. Movimiento de Mujeres "Mélida Anaya Montes" (MAM).

Vilma Gladys Vásquez. Promotora. (DIGNAS).

Irma Flores. Coordinadora. SIHUETHUET.

Liza Domínguez Magaña. Investigadora. (IMU).

Edy Arely Ortiz C. Investigadora. (IMU).

Carmen Medina. Representante. (CID).

María Gertrudis Molina. Presidenta. Asociación **General de Empleados del Ministerio de Hacienda (AGEMHA)**.

3.1.4 Miembros de partidos políticos

Norma Guevara de Ramirios. Comité Político. Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

Osear Morales Herrera. Diputado suplente. Partido Demócrata Cristiano (PDC).

Gerson Martínez. Comité Político. Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

Juan José Martell. Secretario General. Convergencia Democrática.

José Ovidio Hernández. Junta Vigilancia. Partido Demócrata Cristiano (PDC).

3.2 PERSONAS ENTREVISTADAS.

Sector por Cuenta Propia.

Martha Lilian Alegría. Presidenta Club de Mujeres. Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños (AMPES).

Sector Microempresarios Afiliados.

Armando Panameño. Presidente. Unión de Comerciantes Tradicionales de San Salvador (UCTRASS).

Arely Velásquez. Presidenta. Asociación de Comerciantes del Mercado Central Edif. # 3 (AMCOE-3).

Sector Microempresarios No Afiliados.

Sonia Idalia López. Mercado Central, Abastecedora "La Guanaca".

Otilio López. Planes de Renderos, Panadería "El Buen Gusto".

Sector Educación Afiliados.

Sector Educación Afiliados.

Mira**. Profesor. Asociación Nacional de Educadores de El Salvador (ANDES).

Lidia**. Profesora. Asociación nacional de Educadores de El Salvador (ANDES).

Sector Educación No Afiliados.

José Rivera. Profesor.

Sector Trabajadores Agrícolas Tradicionales.

Concepción López. Secretaria General. (CNC).

Ulogio Villalta. Coordinador General. Asociación Democrática Campesina (ADC).

Sector Trabajadores Agrícolas No Tradicionales.

Ismael Merlos. Presidente. Confederación de Asociaciones Cooperativas de El Salvador (COACES).

Rene Hernández Acosta. Secretario de la Junta de Vigilancia. Confederación de Federaciones de la Reforma Agraria (CONFRAS).

Sector Campesino No Afiliados.

Isidro**. Cantón San Isidro. Panchimalco.

Nehemías López. El Congo, Santa Ana.

** No quisieron proporcionar su nombre o apellido.

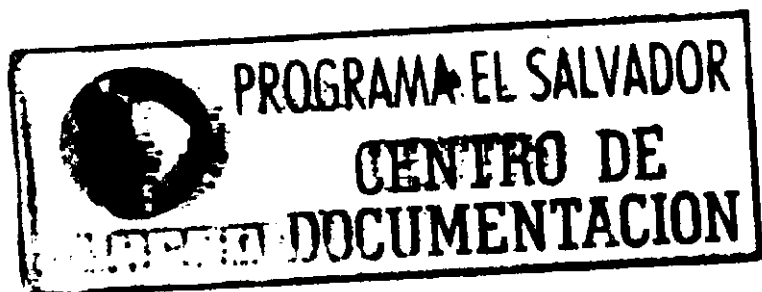
Sector de Salud Afiliados.

Edgardo Mario Arévalo. Secretario Relaciones Nacionales. Sindicato General de Empleados de Salud (SIGEESAL).

Leonardo Granados. Secretario Finanzas. Sindicato General de Empleados de Salud (SIGEESAL).

Sector de Salud No Afiliados.

María J. de Pintín. Enfermera.



BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, Carlos. "Balance global del proceso de negociación entre el Gobierno y el FMLN". Revista Estudios Centroamericanos (ECA). Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador, enero-febrero, 1992.
- Artiga-González, Alvaro. "El sistema de partidos en El Salvador (1982-1994)". Realidad. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", UCA, San Salvador, mayo-junio, 1994.
- Alcántara, M. Gobernabilidad. crisis v cambio, colección Estudios políticos, Vol. 43, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP. Revista Unidad empresarial, mayo-junio, 1994.
- Amagada, G. "Los empresarios y la concertación social", en Política económica y actores sociales, PREALC, 1988.
- Barba, Jaime. "Probabilidad de la democracia en El Salvador", La democracia hoy. Istmo Editores, San Salvador, El Salvador, 1994.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Departamento de Desarrollo Económico y Social. F.) Salvador: Informe Socioeconómico, enero, 1993.

Banco Mundial. "Managing Development; The Governance Dimension. A discussion paper", 1991. Citado en Jarquín, E. "Gobernabilidad y desarrollo. El estado de la discusión", mimeo, julio, 1992.

Banco Mundial. Governance: The World Bank's Experience. mayo, 1994.

Belt, Juan y Lardé, Anabelle. El Salvador: política social y combate a la pobreza, mimeo, San Salvador, abril, 1994.

Bresser Pereira, L.C. "La intervención del Estado en Brasil: un enfoque pragmático". Revista de la CEPAL. No. 41, 1990.

Briones, C. La pobreza urbana en El Salvador. UCA Editores, 1992.

Briones, C. "El sector informal urbano: crédito y heterogeneidad productiva", IIES-UCA. Avance de Investigación 93-1.

Bobbio, N. y Matteucci, Nicola. Diccionario de política. Siglo XXI Editores, 1982, segunda edición.

Bruch, Hermann. "Señor Presidente: si está convencido ¡adelante!, sin dubitaciones", San Salvador, El Diario de Hoy, 17 de enero de 1995.

Camou, Antonio. "Once tesis sobre la 'transición' mexicana. Gobernabilidad y democracia". Revista Nexos. N°170, México, febrero de 1992.

CEPAL. Transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1990.

Córdoba Macías, Ricardo. El Salvador: Transición política, reconversión militar v el futuro de la democracia. Documento de trabajo, serie "Análisis de la realidad nacional", Fundación "Dr. Guillermo Manuel Ungo", febrero de 1993.

Córdoba Macías, Ricardo. El Salvador: Las negociaciones de paz v los retos de la post-guerra. Instituto de Estudios Latinoamericanos (IDELA), San Salvador, Marzo, 1993.

Córdoba Macías, Ricardo. "Procesos electorales y sistemas de partidos políticos en El Salvador, 1982-1989". Foro internacional. Revista trimestral de El Colegio de México, abril-septiembre, 1992.

Crozier, M.; Huntington, S.P.; Watanki, J. "La gobernabilidad de la democracia". Informe al Grupo Trilateral, Nueva York, 1975.

Cruz, J.M. "El Proceso electoral de 1994 en la opinión pública salvadoreña". El Proceso Electoral de 1994, FLACSO, San Salvador, 1994, separata.

Dada Hirezi, Héctor. "La transición salvadoreña y los partidos políticos", El proceso electoral v la democratización de El Salvador. FLACSO, Cuaderno de trabajo No. 6, El Salvador, julio de 1994.

El Diario de Hoy, San Salvador, varias ediciones.

Entrevistas televisivas, varias, 1995.

FUSADES. Informe trimestral de coyuntura, No. 2, 1991.

Flisfisch, A. "Gobernabilidad y consolidación democrática. Sugerencias para la discusión". Revista Mexicana de Sociología. No. 3, julio-septiembre de 1989.

- Guido-Béjar, Rafael. "Hacia dónde nos lleva el desorden partidario". Revista Tendencias. No. 34, octubre, 1994.
- G.A. Almond y S. Verba. The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton University Press, Princeton, 1963.
- Garretón, M. Cultura política y sociedad en la construcción democrática. Doc. FLACSO, Chile, 1991.
- Giacomo, Sani. "Cultura política", en Bobbio, N. y Matteucci, N. Diccionario de política, ver supra.
- IUDOP. Boletines de prensa, varios números y años. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", San Salvador, El Salvador.
- INFORNET, resumen noticioso, varios números.
- Kesselman, R. Las estrategias de desarrollo como ideologías. Ed. Siglo XXI, Argentina, 1973.
- "La Educación en El Salvador", Revista ECA. Número monográfico N° 547-548, San Salvador, mayo-junio, 1994.
- La Prensa Gráfica, San Salvador, varias ediciones, 1994.
- López Pintor, Rafael. La opinión pública: Del franquismo a la democracia. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1982.
- Mac Cormack y Cía. "Control estadístico de proyectos financiados por el sistema de ahorro y préstamo al mes de enero de 1994, por zonas y costo de vivienda", presentado a la Cámara Salvadoreña de la Construcción, 1994.

- Mejía, Leonel y Tesak, Pablo. Presidente y Vicepresidente de la Asociación Salvadoreña de Industriales, ASI. LPG, 11 de enero de 1995.
- Ministerio de Planificación. Plan de desarrollo económico y social 1994-1999. primer borrador, San Salvador, El Salvador.
- Ministerio de Hacienda. "Informe sobre la liquidación del presupuesto general, ejercicio fiscal 1991".
- Milburn, M.A. Persuasión v política. La sicología social de la opinión pública. CEREC, Santafé de Bogotá, 1994.
- Miliband, R. "The State in the Capitalist Society". Basic Books, New York, 1969.
- Moisés, José Alvaro. "Democratizacáo e cultura política de massas no Brasil". Lúa Nova. Revista de cultura e política, No. 26, 1992.
- Obach, Xavier. "¡Patria o gente...! Análisis de la campaña televisiva de ARENA y de la Coalición". ECA. No. 545-546, marzo-abril, 1994.
- "Propuesta para convertir las elecciones en una contribución a la paz". Revista ECA. FMLN, enero-febrero, 1989.
- Ramos, Carlos G. "Solución política negociada y fuerzas sociales mayoritarias en El Salvador". Tesis de Maestría en Sociología, Universidad de Costa Rica, 1993.
- Revista ECA. "Las elecciones: el fiasco del siglo", No. 545-546, marzo-abril, 1994.
- Rosa, Hermán. "AID y las transformaciones globales en El Salvador", CRIES, Nicaragua, 1993.

Ribera, Ricardo. "Transición democrática y proceso electoral", revista ECA, enero-febrero, 1994.

Romero, Jorge Javier. "La política del mañana. La futura forma institucional". Nexos, No. 192, México, diciembre de 1993.

Schiffman, L.G. y Kanuk, L.L. Comportamiento del consumidor. Prentice-Hall Hispanoamérica, México, 1991, 3a. edición.

Schmitter, Philippe C. "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica". En Berger, Suzanne (comp.), La organización de los grupos de interés en Europa Occidental. El pluralismo, el corporalismo y la transformación de la política. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1988.

Sani, Giacomo. "Cultura política". En Bobbio, N. y Matteucci, N., ver supra.

Segovia, Alexander. "La implementación de los Acuerdos de Paz y las reformas económicas en El Salvador", mimeo, San Salvador, junio, 1994.

Silva, P. "Estado y Concertación de Políticas de Ingreso y Empleo", en PREALC, Santiago de Chile, 1988.

Siri, Gabriel y Delgado, Pedro A. "Uso productivo de las remesas familiares en El Salvador", FUSADES, enero, 1995.

The Economist. "Cuba, a la caza de inversión extranjera", reproducido en Revista SUMMA Internacional, septiembre, 1994.

- Torres Rivas, E. "La democracia y la metáfora del buen gobierno", en Revista Paraguaya de Sociología, mayo-agosto, 1992. No. 84.
- Torres Rivas, E.; González Suárez, M. Con tropiezos y esperanzas: perspectivas del desarrollo democrático en El Salvador. San José, Costa Rica, 1994.
- Torres Rivas, E. El sistema político y la transición a la democracia en Centroamérica. Cuaderno de Ciencias Sociales No. 30, FLACSO, San José, Costa Rica, abril, 1990.
- Tomassini, L. Los alcances del concepto de gobernabilidad. Ponencia para el seminario "¿Qué será de Centroamérica?. Gobernabilidad electoral y sociedad civil", mimeo, Fundación Eber, San José, Costa Rica, 1993.
- Tomassini, L. Estado, gobernabilidad y desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo, serie Monografía, No. 7, Washington D. C, 1993.
- UNICEF. "Una agenda en favor de la infancia y la mujer de El Salvador", documento presentado a los candidatos a la Presidencia de la República en el primer semestre de 1994.
- Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. "El Impuesto sobre la Renta en El Salvador", Doc. 92-3, marzo, 1993.
- Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA. Semanario Proceso. San Salvador, varios números.
- Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA Instituto de Derechos Humanos (LDHUCA). Íos derechos humanos en El Salvador en 1992. San Salvador, 1993.

Vilas, C. "Revoluciones: economía, conciencia y política", en Mercado. Estado v revoluciones. Centroamérica 1950-1990, colección Alternativas, UNAM, México, 1994.

Vidal, J.H. (Director Ejecutivo de la Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP). "¿Cambio fijo? Si quieren recorremos de nuevo el camino andado, LPG, 8 de enero de 1995.

Vidal, J.H. "Los empresarios también necesitan reglas claras, consistentes y predecibles", LPG, 1 de febrero de 1995.

Walter, K.; Williams, P.S. "El ejército y la democratización en El Salvador". ECA. septiembre, 1993.

Williamson, J. "Latin American Adjustment. How Much Has Happened?", 1990, s. 1.

Weffort, F. ¿Cuál democracia?. FLACSO, San José, Costa Rica, 1993.

ÍNDICE

	Pag.
<u>PRESENTACIÓN</u>	vii
í. <u>INTRODUCCIÓN</u>	1
<u>L REFORMAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DURANTE LA ADMINISTRACIÓN CRISTIANI</u>	13
1.1 El contexto de las reformas	19
1.2 Las reformas	22
1.2.1 Los cambios en el régimen comercial.	22
1.2.2 Las reformas fiscales.....	24
1.2.3 Modernización del Estado y privatización.....	26
1.3 Ajuste y política social	28
1.3.1 Política de Educación.....	30
1.3.2 Política de Salud.....	32
1.3.3 Fondo de Inversión Social.....	33
1.3.4 Política de acceso a la tierra	35
1.3.5 Políticas de apoyo a la microempresa.	36
1.4 Las reformas: un balance parcial	40

II. <u>DINÁMICA SOCIOECONÓMICA</u>	
<u>Y GOBERNABILIDAD</u>	45
2.1 Evolución del entorno macroeconómico	
 y social durante la administración	
 Cristiani	50
2.1.1 Producción y consumo.....	53
2.1.2 Precios y poder adquisitivo.....	55
2.1.3 Empleo y estructura ocupacional.....	60
2.1.4 Compensación social y condiciones de	
vida de la población.....	64
2.2 ¿Un crecimiento sostenido difícilmente	
 sostenible?	73
III. <u>PERCEPCIÓN SOCIAL</u>	
<u>DEL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL</u>	87
3.1 Percepción y gobernabilidad	90
3.2 Evaluación global de la situación	
 económica	102
3.3 Evaluación del modelo de intervención	
 estatal y de las políticas públicas	126
3.3.1 Juicios sobre la educación pública.....	132
3.3.2 Juicios sobre los servicios de	
salud pública.....	138
3.3.3 Juicios sobre la acción del Estado en	
torno al problema de la pobreza.....	145
3.4 Demandas sectoriales y políticas	
 públicas	156
3.4.1 Problemas y demandas de los	
microempresarios.....	157
3.4.2 Problemas y demandas de los traba-	
jadores por cuentapropia.....	161

3.4.3	Problemas y demandas de los campesinos tradicionales.....	166
3.4.4	Problemas y demandas de los campesinos cooperativistas.....	169
3.4.5	Problemas y demandas de los empleados de salud pública.....	173
3.4.6	Problemas y demandas de los empleados de educación pública.....	176

IV. TRANSFORMACIONES EN EL RÉGIMEN POLÍTICO: ;EN CAMINO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA?..... 185

4.1	La redefinición del régimen político: nuevas reglas del juego.....	189
4.1.1	Los componentes fundamentales de los Acuerdos de Paz.....	195

4.2.	El inconcluso proceso político de la transición.....	211
4.2.1	Inacabadas redefiniciones jurídico-institucionales.....	211
4.2.2	Crisis de partidos y aprendizaje político de las nuevas reglas.....	216

V, LAS ACTITUDES POLÍTICAS EN LA TRANSICIÓN: /RECHAZO DEL PASADO O TRANSFORMACIÓN DE LA CULTURA POLÍTICA?.....231

5.1	Naturaleza y orientaciones de la cultura política en la transición...	233
5.2	Participación política.....	247

5.3	Confianza y credibilidad en las instituciones	254
5.3.1	Órganos del Estado y partidos políticos	254
5.3.2	Medios de comunicación, fuerzas de seguridad y funcionarios públicos	271
5.3.3	La corrupción	276
5.3.4	Credibilidad de la institución electoral	279
5.3.5	Nuevos valores o rechazo del pasado..	284
5.4	Tolerancia política y confianza interpersonal	288
5.5	Consideraciones generales	302
VI.	<u>REFLEXIONES SOBRE LAS PERSPECTIVAS DE LA GOBERNABILIDAD EN LA SOCIEDAD SALVADOREÑA DE POSTGUERRA</u>	313
6.1	Evaluación de algunos de los aspectos subjetivos de la gobernabilidad de post-guerra	319
6.1.1	Gestión gubernamental y demandas sociales	320
6.1.2	Desajuste de demandas sectoriales con la acción del estado	325
6.1.3	Participación y formación de convicciones democráticas en la transición	327
6.2	Relación gobierno-grupos empresariales ...	333
6.2.1	La nueva estrategia económica	335
6.2.2	La reacción empresarial	339

6.3	Desborde de demandas: el caso ADEFAES ..	349
6.4	Corrupción y pérdida de imagen gubernamental	356
6.5	Gobernabilidad en perspectiva	361
	<u>ANEXOS</u>	373
	ANEXO 1	
	Metodología de investigación y caracterización de los grupos sociales analizados	375
1.1	Metodología	375
1.2	Características de los encuestados	382
	ANEXO 2	
	Coyuntura sociopolítica salvadoreña: octubre 1993-febrero 1994	386
2.1	Período previo al trabajo de campo (octubre-diciembre 1993)	386
2.2	Período de desarrollo de la encuesta (enero-febrero 1994)	393
	ANEXO 3	
3.1	Grupos de reflexión	398
3.2	Personas entrevistadas	401
	<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	405
	<u>ÍNDICE</u>	415



Este libro se terminó de imprimir
en los Talleres Gráficos UCA,
en el mes de septiembre de 1995
la edición consta de 500 ejemplares

La Gobernabilidad en Centroamérica: Economía, Gobernabilidad y Democracia en El Salvador, constituye el resultado final de una investigación realizada por FLACSO en Guatemala, Costa Rica y El Salvador, con el apoyo de la Fundación Ford. El problema de la gobernabilidad en este último país es abordado relacionando algunos ejes de la reestructuración societal derivada de la reforma económica de ajuste estructural y las transformaciones político—institucionales emanadas de la firma de los Acuerdos de Paz de 1992, con las percepciones, demandas, expectativas y acciones de grupos sociales urbanos y rurales considerados representativos de los llamados sectores populares.

El estudio señala que en el corto plazo los niveles de gobernabilidad alcanzados no parecen estar amenazados por un desborde de demandas sociales insatisfechas, o frustración, en los sectores populares, como consecuencia de la ejecución de los programas de ajuste. Pese a ello, sostiene que para la construcción de una gobernabilidad sustentable queda mucho por hacer; en primer lugar porque las expectativas la población en el sentido de que el *dividendo de la paz* se revirtiera en una mejoría sustancial de sus condiciones de vida no se han cumplido con suficiencia; en segundo, porque en los sectores populares se manifiesta una extendida percepción sobre la inacción gubernamental para resolver los problemas socio-laborales; y en tercero, porque el escaso interés en la política, el alto nivel de desconfianza en las instituciones y una tolerancia política mediada por grados moderados de confianza interpersonal dan pautas para sostener que los aceptables niveles de gobernabilidad alcanzados se sustentan más en el rechazo a la confrontación y al autoritarismo —propios del pasado reciente— que en nuevas actitudes y valores políticos favorables a la gobernabilidad democrática.

Con todo, el fin de la confrontación militar y los relativos bajos costos sociales de la aplicación del ajuste estructural, han abierto para la sociedad salvadoreña, en los primeros años de la década de los 90, la posibilidad de encauzarla hacia el desarrollo de inéditas formas de gobernabilidad democrática.

Carlos Briones: Lic. en economía, Universidad Centroamericana (UCA), El Salvador; Dr. en economía, Universidad de Paris —VIII, Saint-Denis, Francia. Actualmente Coordinador Académico de FLACSO-El Salvador.

Carlos G. Ramos: Lic. en filosofía, Universidad Centroamericana (UCA), El Salvador; M.Sc. en sociología, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Actualmente Investigador Académico de FLACSO-El Salvador.

FLACSO / PROGRAMA GUATEMALA FLACSO / PROGRAMA COSTA RICA

FLACSO / PROGRAMA EL SALVADOR