

Pobreza y sociedad civil: el caso de El Salvador*

*Luis Armando González***
*Roxana Martel****

Resumen

El objetivo del presente artículo es examinar, por un lado, los factores que inciden en la pobreza, haciendo que la misma se profundice y multiplique; y, por otro, la situación de la sociedad civil, sus niveles de organización y participación de cara a hacer frente al deterioro creciente de sus condiciones de vida. Su argumento de fondo es que el desarrollo de la sociedad civil salvadoreña supone la ciudadanía de sus miembros, la cual obviamente no puede alcanzarse mientras persistan mecanismos de exclusión socioeconómica, pero también mientras persistan el aletargamiento social, la resistencia a participar en los asuntos públicos y el rechazo a cualquier tipo de organización comunitaria.

Introducción

El objetivo del presente artículo es examinar, por un lado, los factores que inciden en la pobreza, haciendo que la misma se profundice y multiplique; y, por otro, la situación de la sociedad ci-

vil, sus niveles de organización y participación de cara a hacer frente al deterioro creciente de sus condiciones de vida. El análisis de los factores que inciden en la pobreza tendrá como punto partida la definición de la misma, así como la descripción de las dinámicas económicas y sociales que la sostie-

* Este documento fue elaborado para la Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y Progreso Social (CIDEP). Los autores agradecen al CIDEP su autorización para que el mismo sea publicado en la revista *Estudios Centroamericanos (ECA)*.

** Director del Centro de Información y Documentación de Apoyo a la Investigación (CIDAI) de la UCA.

*** Docente del Departamento de Letras y Comunicaciones de la UCA.

nen. Es claro que la pobreza no es una situación a la que se llega por designio divino o por una ley de la naturaleza, sino que está condicionada por factores económicos, sociales y culturales que la explican y que, en consecuencia, se convierten en el terreno sobre el cual hay que trabajar para su superación o, cuando menos, para disminuir su intensidad. En otras palabras, conocer la pobreza supone explorar sus condicionantes más importantes; por lo mismo, disminuir sus efectos más perversos supone incidir en esos condicionantes.

El análisis de la situación de la sociedad civil salvadoreña exige elaborar un planteamiento conceptual que, a la luz de criterios históricos y sociológicos, permita comprender sus dinanismos organizativos y de participación, desde la década de los noventa en adelante. Aunque no es fácil, dados los escasos estudios sobre el tema, dar cuenta de todas las acciones, potencialidades y limitantes de la sociedad civil tendientes a incidir en su situación de pobreza, se pueden discernir las grandes tendencias de su comportamiento socioeconómico en la posguerra.

Son estas tendencias las que serán exploradas en el presente estudio, pues a partir de ello se podrán establecer líneas de acción orientadas a profundizar prácticas que son favorables para el desarrollo de la sociedad civil o para revertir aquellas prácticas contrarias a ese desarrollo. Desde ya se tiene que decir que el desarrollo de la sociedad civil no debe ser visto en términos puramente económicos —salarios adecuados, empleo digno y seguro, por ejemplo—, sino que trasciende hacia la cultura (educación, deportes y esparcimiento), la participación política y la responsabilidad en los asuntos públicos.

Dicho de otro modo, el desarrollo de la sociedad civil salvadoreña supone la *ciudadanización* de sus miembros, la cual, obviamente, no puede alcanzarse mientras persistan mecanismos de exclusión socioeconómica, pero también mientras persistan el aletargamiento social, la resistencia a participar en los asuntos públicos y el rechazo a cualquier tipo de organización comunitaria.

En consonancia con lo anterior, en el estudio se abordarán los supuestos conceptuales y metodológicos que lo sustentan. En una segunda parte se explorará la situación de la pobreza en El Salvador, para lo cual se tomará como marco global toda la década de los años noventa. Aunque se hará énfasis en los factores económicos, no se restará impor-

tancia a los factores sociales y culturales, pues la pobreza tiene múltiples aristas, siendo una de las más importantes la económica. En la tercera parte se abordará la situación de la sociedad civil, siempre tomando como referencia el periodo anterior. Como ya se dijo, se hará un intento por determinar las grandes tendencias organizativas y de participación de la sociedad civil, las potencialidades y debilidades de ese proceso, y los retos que de todo ello se desprenden. Finalmente, se hará una conclusión que recoja líneas de acción puntuales para encauzar a la sociedad civil salvadoreña, en el marco de la legalidad y la consolidación de la democracia, en la conquista y defensa de los derechos que son fundamentales para tener una vida digna y segura.

1. El estudio de la pobreza: supuestos conceptuales y metodológicos

El estudio de la pobreza no es una empresa fácil: por un lado, está la dificultad planteada por los conceptos mismos de "pobreza" y "pobre", los cuales han sido tan (mal) usados —por políticos de izquierda y derecha, congregaciones religiosas y organizaciones no gubernamentales— que han terminado por significar muchas cosas y ninguna. El mínimo rigor analítico exige tener claridad sobre el significado básico de ambos términos, pues nada es más peligroso en el análisis socioeconómico que la confusión conceptual. Por otro lado, además de la dificultad señalada, está el problema de la erradicación o disminución efectiva de la pobreza: se puede tener claridad conceptual sobre lo que es la pobreza y quiénes son los pobres, pero ello no quiere decir que se estén tomando las decisiones pertinentes para que la primera disminuya o desaparezca y los segundos ya no lo sean. Es decir, a las preguntas ¿qué es la pobreza? y ¿quiénes son los pobres?, se debe añadir una tercera: ¿qué se puede hacer para que la pobreza disminuya o sea erradicada?

Las dos primeras interrogantes tienen que ver con la claridad conceptual; la tercera con lo que se puede hacer, en el terreno de la práctica, para hacer que los pobres lo sean menos o, mejor aun, dejen de serlo. Sobre este último punto, se tiene que decir que, en el campo de las decisiones prácticas, los gobiernos tienen una responsabilidad ineludible, en la lucha contra la pobreza; otra cosa es que no cumplan con su responsabilidad —plasmada por regla general en los textos constitucionales respectivos— y que, peor aun, implementan medi-

das económicas y sociales que reproducen condiciones de pobreza inhumanas. Con todo, las decisiones gubernamentales son uno de los ejes de la dinámica socioeconómica en lo que atañe al problema de la pobreza: el otro eje lo constituye la sociedad civil, sin cuya intervención activa y organizada no es posible construir condiciones de vida más humanas y dignas, sobre todo cuando hay gobiernos que positivamente impulsan modelos económicos que van en contra de ello.

Para definir la pobreza se tiene que decir, ante todo, que se trata de una *condición social*, en la cual se ven condenados a vivir individuos y grupos, en virtud de determinados ordenamientos, económicos sociales y culturales. En otras palabras, la pobreza no es fruto de un designio divino o de unas leyes naturales inmutables, sino que obedece a la forma cómo se distribuyen y gestionan los recursos medioambientales, económicos y culturales en una sociedad¹. Esa condición social en que consiste la pobreza puede alcanzar tales niveles de gravedad que impida a individuos y grupos acceder a los recursos básicos para reproducirse como seres vivos, tener una vida digna, interactuar en la sociedad y ejercer sus derechos ciudadanos fundamentales. Algunos autores insisten en que quienes se ven atrapados en una situación como la descrita viven en *pobreza absoluta*, cuya principal característica es la dificultad para permanecer vivo y asegurar la propia reproducción biológica². Dicho en breve, el *pobre absoluto* es el que vive en situación permanente de hambre y de inanición. En palabras de Javier Sábada, “el mejor retrato de la pobreza es el hambre... un estado fisiológico del que probablemente ninguno de los que se dedican a la filosofía moral tenga idea (o mejor aun, sensación real) alguna”³.

Sin embargo, existen individuos y grupos que, sin estar al borde de la inanición, viven peor que otros grupos e individuos pertenecientes a su misma sociedad o a otras sociedades: viven en una situación de *pobreza relativa*. “Aunque en los casos de acumulación de riquezas por la explotación de grupos humanos exteriores haya evitado las condiciones de miseria absoluta —escribe Eduardo Haro Tecglen—, se dice que hay una pobreza relativa porque el crecimiento del bienestar en las clases privilegiadas se multiplica de manera geométrica y en las clases desfavorecidas de manera aritmética con un aumento creciente de las distancias... La noción de pobreza relativa se aplica [también] a las diferencias entre naciones ricas y naciones pobres; aquéllas progresan más velozmente que éstas, de manera que las diferencias serán cada vez mayores”⁴.

En cierta forma, los términos “pobreza absoluta” y “pobreza relativa” han sido recogidos en una definición elaborada, en 1989, por la Comisión de Comunidades Europeas que textualmente dice así: “la palabra pobre [se utiliza] para nombrar a aquellas personas, familias o grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados como para verse excluidos de un modo de vida mínimo aceptable en los Estados miembros en los que viven”⁵. De esta definición se sigue que la pobreza no tiene sólo una dimensión económica, que sin duda es muy importante, sino también una dimensión cultural y una dimensión social. Asimismo, es indiscutible que la *pobreza económica* —que impide a las personas que la padecen no contar con los recursos mínimos para sobrevivir materialmente— está a la raíz de sus otras dos dimensiones: es casi imposible que puedan desarrollarse cultural y socialmente personas privadas de lo mínimo para reproducir su vida⁶.

1. E. R. Hajek (Comp.), *Pobreza y medio ambiente en América Latina*. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, 1995.
2. Laos E. Hernández, “Retos para la medición de la pobreza en México”. *Comercio exterior*, No. 10, octubre de 2001, pp. 882 y ss.
3. J. Sábada, *Diccionario de ética*. Barcelona, 1997, p. 214.
4. E. Haro Tecglen, *Diccionario político*. Barcelona, pp. 355-356.
5. Comisión de las Comunidades Europeas, *Interim Report on a Specific Community Action Programme to Combat Poverty*. Bruselas, 1989.
6. Otros conceptos básicos son los siguientes: *incidencia de la pobreza (PO)*, índice que responde a la pregunta cuál es el porcentaje de personas pobres dentro de esta población, es decir, mide el porcentaje de personas pobres dentro de una población dada. Más específicamente, se define como la proporción del total de la población que representan las personas cuyos ingresos se encuentran bajo la línea de pobreza, es decir, la probabilidad de ser pobre, dado que se pertenece a un determinado grupo de población. Este índice es muy conveniente, porque es muy fácil de comprender, pero tiene la desventaja de no captar si una persona se vuelve más pobre, o las transferencias

La discusión anterior permite perfilar algunos lineamientos metodológicos básicos⁷ para el estudio de la pobreza. Tres son los métodos más empleados: (a) elegir un conjunto de necesidades y definir un número de indicadores de su cumplimiento. Alfabetización, acceso a agua potable, servicios de alcantarillas y cobertura habitacional, por ejemplo, son indicadores pertinentes en esta metodología. De lo que se trata es de identificar cuantitativamente a quienes tienen carencias en esos recursos. Este método es conocido como el de necesidades básicas insatisfechas (NBI); (b) combinar el costo de una canasta básica de bienes y servicios, que determina la línea de pobreza —quienes no acceden a ella son pobres— con el ingreso per cápita por hogares, con lo cual se pueden identificar los hogares y las personas en condición de pobreza. Este método es conocido como líneas de pobreza (LP); una combinación de las dos metodologías anteriores: se identifica la satisfacción de algunas necesidades y se examinan los niveles de ingreso, en relación con el costo de los bienes básicos imprescindibles para

satisfacer las necesidades de reproducción material y espiritual de las personas.

2. La pobreza en El Salvador: contexto global y caracterización⁸

[...] la pobreza no es fruto de un designio divino o de unas leyes naturales inmutables, sino que obedece a la forma cómo se distribuyen y gestionan los recursos medioambientales, económicos y culturales en una sociedad. Esa condición social en que consiste la pobreza puede alcanzar tales niveles de gravedad que impida a individuos y grupos acceder a los recursos básicos para reproducirse como seres vivos, tener una vida digna, interactuar en la sociedad y ejercer sus derechos ciudadanos fundamentales.

Para comprender en todo su alcance el tema de la pobreza, en El Salvador, es necesario tomar en cuenta que ella es parte de un contexto problemático más amplio que de no ser tomado en cuenta imposibilitará incidir en su disminución o superación. Un primer eje problemático es la *desarticulación estructural* del país en sus tres ejes económicos fundamentales, es decir, entre la agricultura, la industria y el sector financiero. Sobre el deterioro del sector agrícola hay datos reveladores. Entre 1975 y 1999, la evolución de los indicadores macroeconómicos revela una pérdida de relevancia de los productos primarios de exportación (café, algodón y azúcar)⁹. Es tan agudo el deterioro del sector agrícola que algunos autores hablan del fin del modelo agroexportador, que habría entrado en crisis “desde inicios

que pueden haber entre pobres (cuando un pobre pasa de pobreza relativa a extrema pobreza, por ejemplo). *La profundidad de la pobreza (P1)* es un índice que responde a la pregunta qué tan pobres son los pobres, es decir, representa la brecha o intensidad de la pobreza, midiendo la distancia media del ingreso de los pobres respecto a la línea de pobreza. Este índice también puede ser utilizado como un indicador del potencial para eliminar la pobreza, es decir, puede dar un parámetro aproximado del mínimo costo que se necesitaría para eliminar la pobreza, haciendo transferencias dirigidas. Para conocer este dato lo que se tendría que hacer es sumar todas las brechas o profundidades de la pobreza, aunque ello supone conocer mucha información por parte de los hacedores de política. La ventaja de este indicador es que permite reflejar que una reducción en el ingreso de una persona debajo de la línea de pobreza debe incrementar la medida de pobreza. La desventaja es que no capta la distribución de ingreso de los pobres. *La severidad de la pobreza (P2)* es un índice que responde a las preguntas cómo se encuentran distribuidos los grupos de poblaciones pobres, ¿se encuentran relativamente mejor o peor?, es decir, mide la situación relativa de los más pobres con relación a los menos pobres. La utilidad de este indicador más bien consiste en comparar los diferentes P2 para diferentes años o para distintos grupos de población, que centrarse en el valor de P2.

7. E. Laos Hernández, “Retos para la medición de la pobreza en México”, p. 883.
8. Para la recolección de la información económica que respaldan esta parte del artículo se contó con la valiosa colaboración de los analistas del CIDA, Rommel Rodríguez y Carlos Cepeda.
9. A. Segovia, *Transformación estructural y reforma económica y reforma económica en El Salvador*. Guatemala, 2002, p. 63.

de la década de los años ochenta, para colapsar, finalmente, en la década de los noventa, periodo en el cual el comportamiento global de la economía de la economía del país deja de ser función de la evolución del sector agro exportador”¹⁰.

Paralelamente a la crisis del agro, el sector industrial ha mostrado claras señales de estancamiento, que ponen de manifiesto el agotamiento del modelo económico implantado a partir de los años sesenta y que está siendo reemplazado por un modelo económico centrado en los servicios, la actividad maquilera y las remesas familiares. La tendencia al estancamiento industrial queda en evidencia al examinar la estructura del Producto Interno Bruto (PIB) y el aporte de cada uno de los principales sectores económicos, desde 1970 a 1999. En el periodo de 1970 a 1974, los sectores transables de la economía (agricultura, caza, silvicultura y pesca, industria y minería representaron el 60 por ciento del Producto Interno Bruto, mientras que en 1999, representan el 31 por ciento. En esas tres décadas pasó de representar el 20.4 por ciento, en 1970-1974, a representar, en 1999, el 21 por ciento. Es decir, que el sector apenas creció, en casi treinta años, en un punto porcentual¹¹.

A contrapelo del deterioro del sector agrícola y del estancamiento del sector industrial, la expansión del sector financiero ha llevado a la concentración de millonarias sumas en manos de las familias que controlan los bancos, las compañías de seguros y las empresas de pensiones¹². Aquí conviene insistir en que la expansión del sector financiero ha sido a costa de los otros dos sectores económicos, ahogados por las deudas, las altas tasas de interés, la ausencia de inversiones y el atraso tecnológico. Algunos datos ilustran no sólo el predominio del sector financiero, sino el agotamiento del modelo agro exportador y el surgimiento de un modelo económico terciarizado, anclado en las remesas y la industria maquilera: los sectores transables —que no producen bienes comercializables en el exterior: comercio, restaurantes y hoteles, bancos y aseguradoras, transporte y almacenamiento, etc.— representaban, en el periodo 1970-1974, un



40 por ciento del PIB, en tanto que en 1999 llegaron a representar un 69 por ciento. Entre tanto, las remesas y las exportaciones maquileras han ido cobrando una particular importancia para la estabilidad económica: en 1980-1984, las remesas apenas representaban el 1.5 por ciento del valor de las exportaciones de productos primarios y el 5.8 por ciento de las exportaciones de café; en la década de los noventa llegaron a representar el 11.2 por ciento del PIB y alcanzaron un valor casi tres veces superior a las exportaciones de café¹³. Datos más recientes indican que, en el año 2002, las remesas alcanzaron un monto total de 1,968 millones de dólares, lo cual equivale al 91 por ciento del déficit total de la balanza comercial. Por su parte, en 2002, la maquila generó exportaciones por un valor de 1,627 millones de dólares, equivalentes al 58.9 por ciento de las exportaciones totales¹⁴.

10. *Ibíd.*, p. 61.

11. *Ibíd.*, p. 82.

12. C. R. Paniagua Serrano, “El bloque empresarial hegemónico salvadoreño”. *ECA* 645-646, julio-agosto 2002, pp. 609-693; M. D. Albiac, “Los ricos más ricos de El Salvador”. En R. Cardenal, L. A. González (comps.), *El Salvador: la transición y sus problemas*, San Salvador, 2002, pp. 153-186.

13. *Ibíd.*, p. 66.

14. “Balance económico”. *Proceso* 1030, 25 de diciembre de 2002, pp. 11 y ss.

Cuadro 1
Importancia macroeconómica de las remesas familiares, 1980-1999

Remesas familiares como porcentaje de	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	1999
PIB	0,03	1,9	6,5	11,2	10,9
Exportaciones (incluyendo maquila)	0,09	12,5	47	64,3	54
Importaciones (incluyendo maquila)	1	9,7	23,5	31,7	33,1
Exportaciones de productos primarios	1,5	19,7	110,7	264,3	461
Exportaciones de café	5,8	21,9	119,9	291,9	547
Inversión Interna Bruta	16,3	27,2	59,2	72,6	78,3
Ingresos tributarios	17,9	31,5	105,7	115,4	122

Fuente: A. Segovia, p. 66. En base a información del Banco Central de Reserva

En este contexto cobra pleno sentido la *precariedad social* que afecta a la mayor parte de la población. Esta precariedad guarda una estrecha relación con la incapacidad del aparato productivo para generar niveles adecuados de empleo, tanto en términos de puestos de trabajo como en términos de salarios, acordes con las necesidades básicas de los salvadoreños. Desempleo, subempleo y salarios bajos se traducen en dificultades permanentes para acceder a una vivienda digna y segura, así como a niveles adecuados de salud y educación. La pobreza extrema es la expresión más aguda de esa precariedad social que afecta a la mayor parte de salvadoreños y que es inseparable de la desarticulación estructural del aparato económico salvadoreño.

Los datos de subempleo y desempleo, aunque reveladores, deben ser completados con información rigurosa sobre los niveles salariales. En efecto, tal como lo revela el Cuadro 2, de 1997 a 2001, los porcentajes de ocupación plena rondan, en promedio, el 63 por ciento de la población económicamente activa (PEA). En consecuencia, el promedio, para los mismos años, de desempleo y subempleo, rondaría el 27 por ciento de la población económicamente activa. Una visión simplista de la realidad podría llevar a concluir que los pobres salvadoreños son solo estos subempleados y desempleados, mientras que el resto estaría en una situación más bonancible en términos económicos y sociales.

Cuadro 2
Ocupación plena, subempleo y desempleo
(En porcentajes) Total país

	1997	1998	1999	2000	2001
PEA	100	100	100	100	100
Ocupación plena	62,02	61,2	61,1	66	64,9
Subempleo	30	31,5	31,9	27	28,1
Visible	2,9	3,1	3,1	3,4	3,5
Invisible	27,1	28,4	28,8	23,6	24,6
Desempleo	7,97	7,3	7	7	7

Fuente: EHPM, DIGESTYC. Beatriz Escobar, Marielos García, Xochitl Hernández, Karen Lemus, "La reproducción del factor trabajo en el capitalismo desde la teoría marxista contenida en *El capital*", 2002.

El problema en El Salvador es mucho más grave, porque muchos de los que están plenamente ocupados apenas reciben el salario mínimo, el cual es insuficiente para satisfacer las necesidades básicas de las familias que lo perciben. Los cuadros 3

y 4 arrojan luz sobre este punto. El primero de ellos refleja los montos de los salarios mínimos mensuales para los diferentes sectores de la economía, desde 1980 hasta el año 2001. Lo que salta a la vista es su disminución generalizada a lo largo

de esos veinte años. También salta a la vista la menor cuantía del salario mínimo agrícola a lo largo de ese periodo, lo cual quiere decir que los

trabajadores rurales, en esas dos décadas, han tenido menos ingresos en relación a los trabajadores urbanos.

Cuadro 3
Salarios mínimos mensuales reales en dólares para la industria, comercio, los servicios y los agropecuarios, 1980-2001

Año	A	B	C	D	Promedio
1980	303,41	143,43	393,05	317,2	289,27
1981	264,11	124,85	342,14	276,11	251,8
1982	236,45	111,78	306,31	247,2	225,19
1983	209,06	98,83	270,83	218,56	199,32
1984	221,2	88,48	242,47	195,68	186,96
1985	180,82	72,33	198,2	159,95	152,93
1986	158,14	84,34	150,24	121,24	128,49
1987	126,64	67,54	120,31	97,09	102,9
1988	126,91	70,5	114,56	95,18	101,79
1989	107,93	59,96	97,44	80,95	86,57
1990	110,84	60,7	102,92	85,5	89,99
1991	99,26	54,91	82,37	68,43	76,24
1992	102,55	49,38	74,06	61,53	71,88
1993	99,35	51,28	62,49	51,92	66,26
1994	101,44	52,17	62,31	52,75	67,17
1995	101,41	52,68	62,3	52,74	67,29
1996	92,37	47,98	56,74	48,03	61,28
1997	88,4	45,92	54,31	45,97	58,65
1998	93,43	48,05	52,62	44,54	59,66
1999	93,56	48,12	52,69	44,6	59,74
2000	91,48	47,05	51,51	43,6	58,41
2001	88,17	45,34	49,65	42,03	56,3

A: industria, comercio y servicios.

B: tarifa agropecuaria general.

C: jornal del café.

D: jornal de la caña de azúcar.

Fuente: elaboración en base al Cuadro 1 y al IPC 1980-2001 con base en diciembre de 1992. Beatriz Escobar, Marielos García, Xochitl Hernández, Karen Lemus, "La reproducción del factor trabajo en el capitalismo desde la teoría marxista contenida en *El capital*", 2002.

Por su parte, el Cuadro 4 contiene información sobre el costo promedio anual de las diferentes canastas familiares. Si se fija la atención en la columna de los "promedios" de ambos cuadros, específicamente a partir de 1988, es claro cómo el costo de la canasta de mercado mensual promedio (CMM PROM) se dispara hacia arriba, mientras que el salario mínimo descende de forma abrupta; y, como siempre, ese decrecimiento en los niveles salariales afecta más a los trabajadores rurales. Por

ejemplo, en 1998, el salario mínimo real en la industria, el comercio y los servicios fue, en promedio, de 93.43 dólares, mientras que en el sector agropecuario fue de 48.05 dólares. En 1999, 2000 y 2001 fue, respectivamente, de 93.56 y 48.12; 91.48 y 47.05; 88.17 y 45.34 dólares.

En esos mismos años, la canasta básica alimentaria urbana tuvo el siguiente costo. En 1998, 140.6 dólares; en 1999, 135.7 dólares; en 2000, 128.2 dólares y en 2001, 129.1 dólares. Es decir, en los tres

años reseñados, los salarios mínimos urbanos estuvieron lejos de cubrir el costo de la canasta básica alimentaria, que contiene los productos básicos para la reproducción material de los trabajadores y sus familias. Por su lado, el costo de la canasta básica alimentaria rural fue el siguiente: en 1998, 102.86; en 1999, 98.29 dólares; en 2000, 98.51 dólares, y en 2001, 97.74 dólares. A los asalariados rurales les fue peor en los tres años considerados: sus salarios reales mensuales apenas alcanzaron para cubrir alrededor de la mitad del costo de los bienes necesarios para su reproducción material.

Obviamente, este desfase entre salarios reales y costo de la canasta básica alimentaria no es exclusivo de los años 1998, 1999, 2000 y 2001, sino que comienza a perfilarse con fuerza desde 1990, con mayor nitidez en el sector agropecuario. De hecho, en los años de 1990, 1991 y 1992, los salarios en la industria, el comercio y los servicios todavía cubren el costo de la canasta básica alimentaria; no así los salarios agropecuarios, que comienzan a experimentar un descenso, que llega hasta ahora e impide a quienes lo perciben enfrentar sus necesidades de subsistencia.

Cuadro 4
Costo promedio anual de las diferentes canastas familiares mensuales, 1980-2001
(En dólares)

Año	CBAU	CBAMU	CBAR	CBAMR	CAMPROM	CMM PROM
1980	33,15	63,31	26,02	52,05	14,63	45,04
1981	35,97	71,93	26,74	53,49	17,21	51,71
1982	38,67	77,35	29,01	58,01	19,05	57,77
1983	43,17	86,33	32,74	65,49	21,6	65,35
1984	49,1	98,19	38,23	76,46	24,65	73
1985	54,1	108,14	41,55	83,11	29,3	89,29
1986	60,58	121,17	44,13	88,25	38,63	117,82
1987	68,3	136,59	50,37	100,73	48,44	147,1
1988	74,43	148,87	58,73	117,46	62,67	176,18
1989	82,49	164,98	65,14	130,29	79,55	207,25
1990	84,22	168,44	71,35	142,7	100,13	256,99
1991	101,5	202,89	71,18	142,38	118,01	293,99
1992	102,9	205,73	71,85	143,7	133,06	326,97
1993	113,5	227,07	83,78	167,55	167,33	387,5
1994	120,1	240,16	92,35	184,7	193,49	428,52
1995	119,8	239,66	70,8	141,6	198,58	537,4
1996	133	265,98	85,89	171,78	211,65	590,16
1997	129	258,04	79,65	159,3	248,73	618,94
1998	140,6	281,18	102,86	205,72	257,06	634,75
1999	135,7	271,32	98,29	196,58	255,03	634,11
2000	128,2	256,46	98,51	197,02	253,18	641,6
2001	129,1	258,22	97,74	195,48	263,16	660,24

CBAU: Canasta Básica Alimentaria Urbana.

CBAMU: Canasta Básica Ampliada Urbana.

CBAR: Canasta Básica Alimentaria Rural.

CBAMR: Canasta Básica Ampliada Rural.

CAMPROM: Canasta Alimentaria Mensual Promedio.

CMM PROM: Canasta de Mercado Mensual promedio.

Nota: Las canastas de mercado alimentaria y promedio se obtuvieron del IPC en base a diciembre de 1992.

Fuente: Montesino, p. 966 para 1980-1994. De 1995-2001, elaboración en base a datos de la DIGESTYC. Beatriz Escobar, Marielos García, Xochitl Hernández, Karen Lemus, "La reproducción del factor trabajo en el capitalismo desde la teoría marxista contenida en *El capital*", 2002.

El Cuadro 5, con datos del año 2000, complementa el análisis anterior. Así, el porcentaje de hogares con un salario mínimo fue del 15 por ciento en la ciudad y 46 por ciento en la zona rural. Como siempre, el sector rural fue el más golpeado por los bajos salarios. Asimismo, a medida que los rangos salariales se van ampliando, menos hogares se benefician de ello. Apenas un 5 por ciento de hogares urbanos y el 1 por ciento de los rurales recibió ingresos de entre cinco y seis salarios mínimos. En la misma línea, sólo el 4 por ciento de hogares urbanos y el 1 por ciento de los rurales obtuvo ingresos de entre seis y siete salarios mínimos. En un contexto de depresión salarial —que afecta básicamente a la población rural—, llama la atención que el 12 por ciento de hogares urbanos haya recibido más de siete salarios mínimos. Sin duda, aquí se ubican los sectores sociales que se han beneficiado con la expansión del sector terciario, cuyos niveles de vida han mejorado de forma sensible.

Cuadro 5
Hogares por rango de salario mínimo (2000)
(En colones y porcentajes)

Salario mínimo	Urbano	Rural	Total
0 a 1	15	46	26
1 a 2	24	29	26
2 a 3	18	13	16
3 a 4	13	6	10
4 a 5	8	3	6
5 a 6	5	1	4
6 a 7	4	1	3
Más de 7	12	1	8
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia, en base FUSADES, *Boletín Económico Social* 200.

En otras palabras, como se puede ver a la luz del Cuadro 6, 132,495 hogares urbanos (15 por ciento) y 246,476 hogares rurales (46 por ciento) —un total de 378,971 hogares salvadoreños (26 por ciento)— tuvieron que sobrevivir en el año 2000 con menos del salario mínimo. Si a ello se suman los 217,965 hogares urbanos (24 por ciento) y los

156 hogares rurales (29 por ciento) —374,654 hogares salvadoreños (26 por ciento)— que obtuvieron un poco más del salario mínimo, se tiene un enorme grupo poblacional, que vive en la precariedad socioeconómica (52 por ciento de los hogares). Esto, sólo tomando en cuenta el acceso a la canasta básica de alimentos. Si se toma como referencia el costo de la canasta básica ampliada —que además de bienes alimenticios contiene otros bienes necesarios para el bienestar individual y familiar¹⁵—, el número de hogares se hace mayor que, aunque éstos no viven en pobreza extrema, se pueden considerar pobres. En el año 2000, eran necesarios casi tres salarios mínimos de la industria, el comercio y los servicios para acceder a la canasta básica ampliada, mientras que eran necesarios más de cinco salarios mínimos rurales para acceder a los mismos bienes. Y esta tendencia —como se colige al revisar los cuadros 3 y 4— tiene un claro despegue desde inicios de la década de los años noventa. De modo que el año 2000, más que una excepción, es la confirmación de una tendencia de largo plazo.

En resumen, en El Salvador actual, para acceder a los bienes básicos que permitan una vida con un mínimo de digna —no sólo para sobrevivir a duras penas— son necesarios por los menos tres salarios mínimos, en la zona urbana, y casi seis salarios mínimos en la zona rural. Si se examina el Cuadro 6, en el año 2000, los hogares urbanos que se ubican en los tramos salariales de 0 a 2 salarios mínimos y los hogares rurales en los tramos salariales de 0 a 5 pueden ser considerados pobres. En términos porcentuales, en el 2000, el 39 por ciento de los hogares urbanos y 97 por ciento de los rurales vivirían en situación de pobreza, en sentido amplio. Al nivel de población total, si se toma en cuenta el costo de la canasta básica ampliada de la zona urbana, el 52 por ciento de las familias salvadoreñas no tendría acceso a dicha canasta o sólo una pequeña parte de ese porcentaje lo podría hacer. Cifras no oficiales de los años 2001 y 2002 apuntan en la misma dirección: los salarios mínimos no permiten a los habitantes urbanos y rurales acceder a ni a la canasta básica alimentaria, ni mucho menos a la ampliada.

15. En efecto, mientras la canasta básica de alimentos cubre los bienes destinados a la reproducción material del trabajador y su grupo familiar, la canasta básica ampliada cubre otros rubros, además de la alimentación, como vivienda, vestuario, servicios higiénicos, salud, transporte y educación. *Cfr.*, C. Acevedo y otros, "La profundización de la pobreza en El Salvador (1989-1990): aproximación desde la metodología de la deuda social". *Realidad* 19-20, enero-abril, 1991, pp. 107-148.

Cuadro 6
Hogares por rango de salario mínimo (2000)
(En colones)

Salario mínimo	Urbano	Rural	Total
0 a 1	132,495	246,476	378,971
1 a 2	217,965	156,689	374,654
2 a 3	166,094	68,959	235,053
3 a 4	115,200	33,93	148,493
4 a 5	75,261	15,524	90,785
5 a 6	45,57	7,906	53,463
6 a 7	38,818	4,205	43,023
Más de 7	108,357	5,387	113,744
Total	899,747	538,439	1,438,186

Fuente: FUSADES, Boletín 200. El ingreso utilizado es el registrado total mensual por familia el mes anterior. La cifra no discrimina entre fuentes transitorias y permanentes. Por esto, las cifras del cuadro deben utilizarse con precaución.

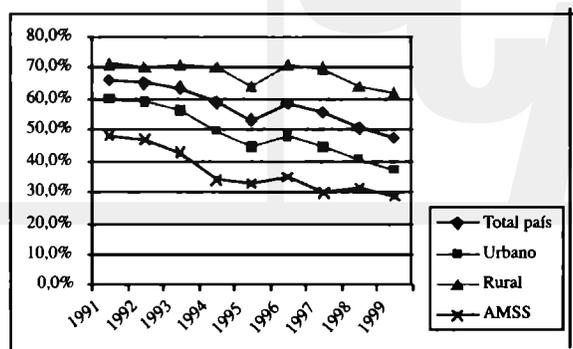
La aproximación anterior se ve confirmada por el cuadro siguiente (Cuadro 7), en el cual se presentan datos sobre la incidencia de la pobreza y su severidad. La información abarca desde 1991 hasta 1999 y es coherente con el razonamiento desarrollado antes. En 1997, la incidencia de la pobreza fue del 55.7 por ciento; en 1998, del 50.5 por ciento, y en 1999, del 47.3 por ciento. Según las estimaciones hechas antes, en 2000, la incidencia de la pobreza anduvo alrededor del 52 por ciento. Siempre según estos cálculos, en 2000, el 26 por ciento de los hogares salvadoreños vivía en extrema pobreza, lo cual es coherente con la dinámica de profundidad de la pobreza de los años 1997 (24.5 por ciento), 1998 (22.8 por ciento) y 1999 (21.6 por ciento).

Cuadro 7
Incidencia, profundidad y severidad de la pobreza en las zonas urbanas y rurales

	Incidencia de la pobreza (P0) %				Profundidad de la pobreza (P1) %				Severidad de la pobreza (P2) %			
	Total país	Urbano	Rural	AMSS	Total país	Urbano	Rural	AMSS	Total país	Urbano	Rural	AMSS
1991	65.9	60.0	71.3	47.9	32.5	28.0	36.6	18.8	20.5	17.0	23.6	10.1
1992	64.8	58.7	70.3	47.0	31.3	26.4	35.7	17.8	19.6	15.7	23.1	9.5
1993	63.5	55.9	70.5	42.7	30.8	48.0	36.3	16.0	19.3	14.5	23.7	8.3
1994	58.7	49.1	70.3	33.8	28.4	21.1	37.3	12.1	17.9	12.1	24.9	6.1
1995	53.0	43.9	63.8	32.7	23.4	17.2	30.9	11.3	13.9	9.3	19.5	5.6
1996	58.1	47.6	70.7	35.0	27.2	19.7	36.3	12.3	16.7	11.0	23.6	6.2
1997	55.7	44.3	69.4	29.5	24.5	17.5	32.8	9.5	14.0	9.4	19.4	4.5
1998	50.5	40.6	64.0	31.2	22.8	16.5	31.4	11.4	13.3	9.2	18.9	5.9
1999	47.3	36.9	61.8	28.4	21.6	14.5	31.3	10.0	13.2	8.0	20.6	5.1

Fuente: Segovia.

Gráfica 1
Incidencia de la pobreza en El Salvador (1991-1999)



Otros datos, como los recogidos en el Cuadro 8, corroboran no sólo la extensión de la pobreza en El Salvador, sino el modo cómo ésta golpea más a los hogares rurales. De hecho, esto es así tanto porque los salarios rurales son menores que

los urbanos como por la crisis del modelo agro exportador y la gestación de un modelo económico terciarizado, cuyo centro de operaciones está en las zonas urbanas.

Cuadro 8
Hogares pobres urbanos y rurales (1991-2000)

Año	Sector urbano	Sector rural
1991	53,7	66,1
1992	52,9	65
1993	50,5	65,3
1994	43,8	64,6
1995	40	58,2
1996	42,4	54,8
1997	38,7	61,6
1998	36	58,7
1999	32,8	55,4
2000	29,8	53,7

Fuente: EHPM, DIGESTYC. Beatriz Escobar, Marielos García, Xochitl Hernández y Karen Lemus, "La reproducción del factor trabajo en el capitalismo desde la teoría marxista contenida en *El capital*", 2002.

Hay datos contundentes acerca de cómo la pobreza afecta más a los habitantes rurales que a los urbanos. Sin embargo, la pobreza también afecta de forma distinta a hombres y mujeres. Cada vez más mujeres se insertan al mercado laboral y se convierten en cabeza de familia, es decir, deben asumir su manutención y la de sus hijos. La mayoría de mujeres que trabajan lo hacen en actividades que les permiten obtener el salario mínimo o a veces un salario inferior al mínimo, en el caso de mujeres que trabajan en actividades agrícolas o que están subempleadas. El Cuadro 9 revela la integra-

ción de las mujeres al mercado laboral: del total de ellas, las que tienen que cargar con la manutención familiar y apenas ganan el salario mínimo o están subempleadas, viven en condiciones de pobreza, que pueden llegar a ser extremas. Las mujeres que, aun ganando el salario mínimo o estando subempleadas, tienen un esposo o pareja —o reciben alguna ayuda económica adicional— que aporte también un salario mínimo o dos, pueden, sin dejar de ser pobres, acceder a otros bienes, que les permitan mejorar sus condiciones de vida.

Cuadro 9
Empleo urbano en El Salvador
Ocupados según condición de actividad económica (En miles de personas)

Años	Ocupados plenos			Subempleo		
	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total
1992	225,6	326,6	552,2	203,1	174,5	377,6
1993	251,6	354,3	605,9	148,7	154,5	303,2
1994	307,6	439,2	746,8	178,0	185,4	363,4
1995	299,2	464,6	763,8	185,3	172,7	358,0
1996	315,4	488,7	804,1	178,7	175,1	353,8
1997	324,8	503,3	828,1	181,2	171,9	353,1
1998	379,0	522,9	901,9	201,4	217,6	419,0
1999	426,9	541,6	968,5	187,9	209,1	397,0

Fuente: *Indicadores de Desarrollo Humano*, El Salvador, 2001.

El Cuadro 10 y la Gráfica 2 arrojan más luz sobre la apreciación anterior. A lo largo de casi diez años, en la zona urbana, la incidencia de la pobreza ha sido mayor en las mujeres que en los hombres. Por su parte, en la zona rural, en algunos años, es levemente mayor para las mujeres (1991 y 1992), pero en los restantes años afecta más a los hombres

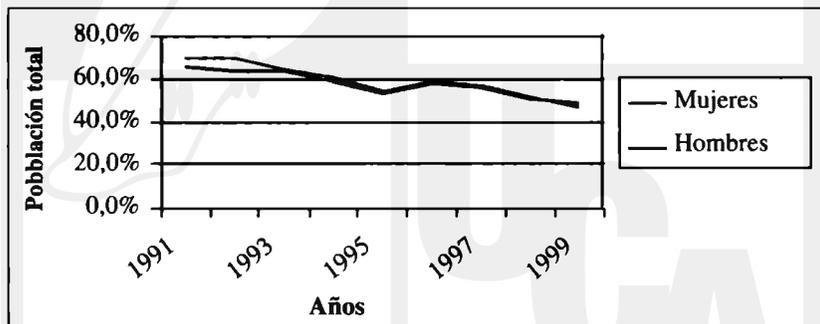
(1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999). En el país, la incidencia de la pobreza afecta un poco más a las mujeres que a los hombres, salvo en 1999, cuando se da una situación contraria, pero ésta no altera, en lo sustancial, la tendencia al empobrecimiento tanto de hombres como de mujeres.

Cuadro 10
Incidencia de la pobreza en El Salvador
Incidencia por sexo y zona geográfica
(En porcentajes)

Años	Urbano		Rural		AMSS		Total del país	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
1991	67.0	57.3	73.5	70.9	56.9	44.6	69.8	64.8
1992	67.3	55.5	71.5	70.0	59.5	42.5	69.1	63.5
1993	61.0	53.9	68.9	70.9	51.9	39.2	64.4	63.2
1994	54.9	46.9	67.5	71.0	39.2	31.9	59.7	58.3
1995	48.3	42.3	61.5	64.4	38.4	30.8	53.3	52.9
1996	53.3	45.3	67.4	71.6	42.2	32.1	58.6	57.9
1997	49.3	42.3	66.6	70.1	35.5	27.3	56.1	55.5
1998	45.2	38.7	63.2	64.2	37.1	28.7	51.3	50.2
1999	41.5	35.0	56.5	63.3	31.1	26.8	46.7	47.5

Fuente: A. Segovia, *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*.

Gráfica 2
Incidencia de la pobreza en El Salvador



Por último, si se toma como el déficit habitacional como un indicador adicional para comprender la situación de pobreza de los salvadoreños, es evidente —tal como lo revelan el Cuadro 11 y la Gráfica 3— que, en 2001, a raíz de los dos

terremotos de ese año, se agravó el déficit habitacional, así como el empobrecimiento general de la población¹⁶, específicamente de los grupos sociales más golpeados por los sismos. De hecho, si hasta antes de ese año, lo más sobresaliente era el

16. CIDAI, *El terremoto de El Salvador de 2001*. Deusto, Universidad de Deusto, 2001.

“déficit cualitativo” (viviendas sin servicios básicos o con una extrema limitación en el acceso a ellos), en 2001, cobró fuerza el “déficit cuantitativo” (viviendas con techo y paredes que no son de lámina)¹⁷. A propósito del impacto de los terremotos de 2001 sobre la vivienda, Ricardo Castellanos anota lo si-

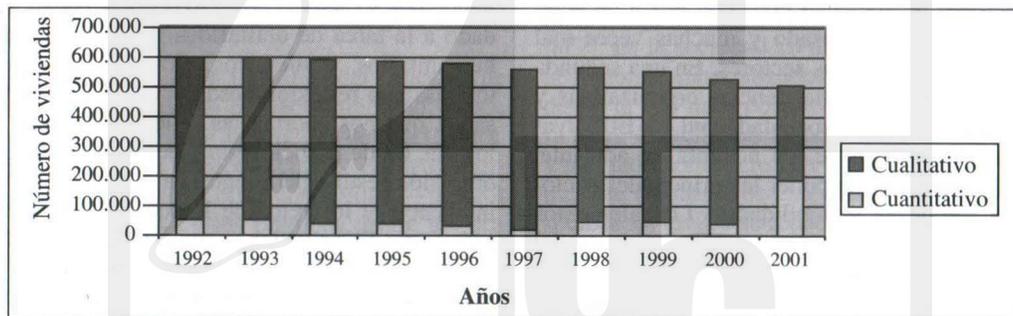
guiente: “los dos terremotos del año 2001 han descubierto, nuevamente, la vulnerabilidad de las construcciones de viviendas, especialmente aquellas en las que vive el 50 por ciento de la población, cuyo nivel económico la ubica en el rango de ‘pobreza’”¹⁸.

Cuadro 11
Déficit de viviendas

Viceministerio de Vivienda y Desarrollo				Composición del “stock” de viviendas				
				Por área		1993		2000
Año	Cuantitativo	Cualitativo	Total	Viviendas con	Urbano	Rural	Urbano	Rural
1992	50,931	544,171	595,102	Material de bloque o mixto	73%	24%	80%	35%
1993	48,537	544,952	593,489	Sin piso de tierra	86%	35%	90%	49%
1994	40,440	549,852	590,292	Agua por cañería	81%	28%	90%	43%
1995	35,898	543,173	579,071	Acceso a saneamiento	96%	62%	97%	80%
1996	27,654	549,724	577,378	Acceso a electricidad	94%	48%	96%	65%
1997	20,716	534,511	555,227					
1998	45,067	514,637	559,704					
1999	44,377	507,227	551,604					
2000	36,511	489,010	525,521					
2001	184,145	319,644	503,789					

Fuente: FUSADES, Boletín 200.

Gráfica 3
Viviendas en déficit



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de FUSADES.

3. El Salvador: la sociedad civil en la década de los noventa

La situación de pobreza en El Salvador puede ser complementada con una revisión de la situa-

ción de la sociedad civil. La reflexión de estos dos elementos —pobreza y sociedad civil— son dos caras de una misma moneda. No pueden entenderse las lógicas económicas y políticas de una sociedad sin detenerse en las dinámicas sociales que

17. ECA, “Crisis del sector vivienda en El Salvador”. Número monográfico, 633-634, julio-agosto, 2001.

18. A. R. Castellanos, “El problema de la vivienda y los requisitos técnicos de construcción en El Salvador”. ECA, 633-634, julio-agosto, 2001, pp. 647-654.

sustentan, para facilitar o frenar, el proceso de desarrollo de un país. Esta premisa cobra una relevancia importante en El Salvador, pues la década de los noventa (de interés para este estudio) se inicia con la firma de los acuerdos de paz que, en su planteamiento original, esbozaban un proyecto de país, fundado en la justicia y la equidad¹⁹. La conformación de la sociedad civil, en un contexto de posguerra, pasa por dinámicas organizativas y participativas, que inciden en la situación de pobreza, que afecta a más de la mitad de la población del país.

El estudio de la pobreza plantea interés por evaluar el estado de desarrollo del país. El desarrollo de la sociedad civil no está determinado, únicamente, por variables económicas, sino también por dinámismos culturales que se miden, entre otros aspectos, por el grado de participación política y de responsabilidad, en los asuntos públicos. Es interesante distinguir, en la consolidación de la sociedad civil salvadoreña, avances y retrocesos propios del proceso de consolidación democrática. Queda, pues, como elemento para la reflexión final del estudio, evaluar como estos procesos han fortalecido o debilitado (por factores exógenos o endógenos) el camino a un país más democrático, en el cual se respeten las garantías de un Estado de derecho, que se debe a sus ciudadanos.

En una primera parte se hace un breve planteamiento conceptual, en la cual se revisan diferentes concepciones de sociedad civil con el fin de aclarar este concepto tan usado y muchas veces mal interpretado por diversos sectores. En una segunda parte, se evaluarán las tendencias organizativas y de participación de la sociedad civil en El Salvador, desde la década de los noventa en adelante. En ella se pretenden exponer las principales acciones, sus fortalezas y debilidades. Los elementos anteriores dan lugar a la tercera y cuarta parte del apartado, en las cuales se expondrán las potencialidades y debilidades del proceso de participación y se esbozan los principales retos de la sociedad civil en estos momentos.

3.1. Planteamiento conceptual

Reflexionar sobre los procesos que han llevado a la constitución de la sociedad civil, en un contexto de posguerra no es tarea sencilla. En primer lugar, esa reflexión necesita partir de premisas con-



ceptuales claras, que definan qué es lo que se entiende por sociedad civil. Diversos intereses se han dado a la tarea de definirlo —político partidarios, humanitarios, académicos, etc—. Por ahora, nos interesa una reflexión desde el horizonte teórico, a saber, qué nos aportan las reflexiones desde la filosofía, desde la sociología y desde la política. Esta discusión resulta pertinente, ya que para evaluar la incidencia y los retos de la sociedad civil, en un país como El Salvador —con una situación de pobreza evidente y con un deterioro progresivo en la calidad de vida de la población— es necesario contar con todos los elementos que la constituyen. Tal como se ha dicho antes, la condición de desarrollo no puede medirse sólo desde factores económicos, sino también tomando en cuenta sus condicionantes sociales y culturales.

En primer lugar, interesa exponer el concepto de sociedad civil, tal como se deriva de la filosofía política²⁰. De Hegel se ha heredado la formulación

19. CIDAI, "Los acuerdos de paz, diez años después". *ECA* 641-642, marzo-abril, 2002, pp. 209-234.

20. Para una discusión más amplia, N. Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. México, 1997.

moderna de la noción. “La sociedad civil” —dice Hegel— “encierra tres momentos: (a) la mediación de la necesidad y la satisfacción de todas las necesidades de *todos los demás*, constituyen el sistema de las necesidades. (b) La realidad de lo universal aquí contenida, de libertad y la defensa de la propiedad mediante *la administración de la justicia*. (c) La prevención de la accidentalidad que subsiste en los sistemas y el cuidado de los intereses particulares en cuanto *cosa común* por medio de la *policía y la corporación*”²¹. De esta primera definición, se pueden enfatizar dos ámbitos de acción de la sociedad civil, a saber, el privado —con la satisfacción de necesidades— y el público —con la necesaria institucionalidad que velará por la administración de la justicia—. La sociedad civil, pues, necesita de una institucionalidad que defienda el derecho de todos a satisfacer sus necesidades sin que éstas sean perturbadas. Además de estos dos espacios —el privado y el público— dentro de la sociedad civil, ocupa un lugar destacado la *industria* que es, justamente, “la que nos da a conocer cómo los hombres nos conducen en su dependencia y relación con la naturaleza; cómo satisfacen sus necesidades en este sentido, para procurarse los goces correspondientes”²². Descubrimos, así, tres elementos importantes para la consolidación de la sociedad civil: la importancia de la satisfacción de las necesidades privadas, la defensa que debe ejercer la administración pública y el motor que representa la industria para su desarrollo.

Esta fundamentación filosófica del concepto de sociedad civil, desde un proyecto moderno, puede complementarse con la definición de Karl Marx. Marx delimita dos aspectos claves, en la conformación de la sociedad civil: los civiles —propios de los ciudadanos— y los políticos. Entre los primeros cobran relevancia los conflictos de intereses (de clase) y las luchas en que éstos se traducen; y, entre los segundos, las formas de dominación política. En El Salvador, es especialmente importante esta acotación, ya que los movimientos —organizados o no— de la sociedad civil van a traducirse en reivindicaciones, demandas o diferencias con el régimen político establecido.

A la separación de estos dos ámbitos contribuye con una mayor precisión el político e intelectual italiano Antonio Gramsci. Este autor define y separa la sociedad civil de la sociedad política. “Hay que distinguir” —dice Gramsci— “entre la sociedad civil, tal como la entiende Hegel y en el sentido en que la expresión se utiliza en estas notas (o sea, en el sentido de hegemonía política y cultural de un grupo sobre la entera sociedad, como contenido ético del Estado”²³. A diferencia de Marx, quien coloca la sociedad civil en la infraestructura (o base económica), Gramsci visualiza en dos planos la superestructura: la sociedad civil y la sociedad política o Estado. Ahora bien, hay que enfatizar que la sociedad política y la sociedad civil no son independientes, ya que el Estado hunde sus raíces en la sociedad civil, constituyéndose en su trama privada.

Esta noción de sociedad civil diferenciada de la sociedad política, que tiene su presencia en la primera, a partir de relaciones hegemónicas, no ha perdido vigencia en la actualidad. Manuel Castells, en una reflexión sobre las transformaciones sociales y políticas, a partir de lo que él denomina *sociedad de la información*, actualiza su definición. La sociedad civil es “un conjunto de organizaciones e instituciones, así como una serie de actores sociales estructurados y organizados, que reproducen, si bien a veces de modo conflictivo, la identidad que racionaliza las fuentes de la dominación estructural”²⁴. Es la sociedad civil —desde los procesos de hegemonía materializados por distintas instituciones— la que hace posible procesos políticos. Ahora bien, Castells, en su actualización del concepto y tomando como referente a la sociedad de la información, da cuenta de una constatación, a saber, “las sociedades civiles se reducen y desarticulan, porque ya no hay continuidad entre la lógica de la creación de poder en la red global y la lógica de la asociación y la representación en las sociedades y culturas específicas”²⁵. Castells retoma, con esta afirmación, el escenario que planeta un mundo globalizado —económica y culturalmente—, en el cual las fronteras de los estados nación modernos se desdibujan.

21. G. F. Hegel, *La filosofía del derecho*. Buenos Aires, 1955, p. 173.

22. Hegel, *Lecciones sobre la filosofía de la historia universal*, Madrid, 1986, p. 118.

23. A. Gramsci, *Antología*, México, 1981.

24. M. Castells, *La era de la información*. Tomo II, Madrid, 1998, p. 30.

25. *Op. cit.*, p. 33.

Ahora bien, un elemento que debe reafirmarse es la distinción entre el Estado (o sociedad política, en lenguaje gramsciano), propiamente dicho —con todas las instituciones que lo conforman— y la sociedad civil. Este énfasis es retomado por Ricardo Córdova, quien sostiene que “la esfera de acción de la sociedad civil es precisamente fuera del Estado, y al momento de pasar a operar de una forma institucional, se deja de actuar bajo la lógica de la sociedad civil”²⁶.

Además de la definición de estos dos ámbitos de la vida social (sociedad civil y política) es necesario precisar una característica más de lo que en este ensayo interesa. La sociedad civil no es un-todo-uniforme. No es algo que pueda ser concebido como una unidad previsible. Desde diferentes horizontes se ha definido la reflexión en que tal uniformidad y unidad no son tales. Se ha terminado por aceptar, como señala de nuevo Ricardo Córdova, que “la llamada sociedad civil se caracteriza por altos niveles de fragmentación, dispersión y atomización. En este sentido, un problema central es cómo, a partir de una dispersión de intereses sectoriales... se van a generar alianzas que permitan pactos nacionales que recojan un proyecto de nación”²⁷. Es precisamente esta constitución compleja lo que hace difícil afirmar un movimiento constante, lineal y ordenado de demandas sociales, propiciadas por la sociedad civil. Existen conflictos, avances y retrocesos propios de este todo complejo y muchas veces disperso.

Siguiendo a Castells, cuya reflexión, desde la década de los setenta, tiene como elemento principal a los movimientos sociales, se puede decir que, a medida que avanzaba la urbanización y la vida urbana se tornaba más compleja, se requería de una mayor participación del público para satisfacer las necesidades básicas de la población. La participación debía permitir la fiscalización del Estado. Una vez más, se retoma esa diferencia entre los ámbitos sociales y políticos de la sociedad. El tema de los movimientos sociales fue una preocupación latente de los grupos de izquierda, que vieron en éstos una posibilidad de generar “contrapoderes”. Castells apunta algunas de las características de los movimientos sociales actuales, a saber²⁸: se han integrado a la práctica de los gobiernos locales, ya sea de forma directa o indirecta,

mediante un sistema diversificado de participación ciudadana y desarrollo comunitario; han alimentado las bases de un movimiento medioambiental amplio e influyente, sobre todo en los barrios de clase media, en las zonas residenciales más alejadas y en el campo urbanizado. Sin embargo, estos movimientos son con mucha frecuencia defensivos y reactivos, centrándose en la conservación más estricta de su espacio y entorno inmediato; han participado en programas de atención a comunidades pobres en el tema de la supervivencia colectiva —las comunidades han construido sus estados de bienestar propios, basándose en la solidaridad y en la reciprocidad, con frecuencia en torno a iglesias o apoyadas por organizaciones no gubernamentales—.

En suma, se puede decir que si bien las organizaciones de la sociedad civil no aspiran a acceder a una cuota de poder político, ello no quiere decir que con su presencia activa no deban buscar incidir en lo político, en particular en aquellas instancias responsables de la conducción política de la nación, es decir, en las instancias de la sociedad política. A la luz de estas reflexiones conceptuales queda por definir cuáles son, en el caso específico de la transición salvadoreña, los desafíos que tiene ante sí la sociedad civil.

3.2. Tendencias organizativas y participación de la sociedad civil

La definición de la sociedad civil en El Salvador ha estado ligada al proceso de transición y consolidación democrática que se vive desde la década de los noventa, a raíz de la firma de los acuerdos de paz. De hecho, todavía se ven elementos que vinculan a una parte de organizaciones de la sociedad civil con organizaciones políticas durante las décadas precedentes. Esto, sobre todo, en los primeros cinco años de los noventa. Tales vínculos han debido ser redefinidos, en orden a garantizar la necesaria “independencia relativa” de las primeras. Para poder reflexionar de una manera más precisa sobre la situación particular de la sociedad civil, en el caso salvadoreño, es necesario revisar cuáles son los principales elementos que conforman el contexto político, económico y social del país.

Una primera característica estructural de El Salvador, como ya se dijo antes, es la desarticulación

26. R. Córdova Macías, “Sociedad civil y política ¿crisis de representación?”, *Tendencias* 37, 1995, p. 20.

27. *Ibíd.*

28. Castells, *op. cit.*, pp. 84-85.

de sus tres ejes económicos fundamentales, es decir, la agricultura, la industria y el sector financiero. En segundo lugar, vinculado a lo anterior y también desarrollado antes, está la precariedad social, que afecta a la mayor parte de la población. En tercer lugar, se tiene el complejo problema de la violencia social, en sus diversas expresiones: crimen organizado, delincuencia común y violencia cotidiana de todo tipo. Los elevados niveles de violencia social hacen de El Salvador uno de los países más violentos de América Latina. Numerosos estudios así lo demuestran. Finalmente, una profunda debilidad en instituciones claves para la democratización del país, como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Policía Nacional Civil y el sistema de justicia.

Ante estas constataciones, queda por revisar cuáles han sido, desde la década de los noventa, las principales tendencias organizativas fortalecidas o debilitadas por este contexto. Se enfatiza, otra vez, el sentido de la sociedad civil. Ésta es un conjunto de actores que, organizados, no aspiran al poder político pero, sin embargo, actúan como fiscalizadores del desempeño público. ¿Cómo se ha desarrollado esta función de la sociedad civil? ¿Qué acciones se han realizado para dar a conocer las demandas sociales? ¿Cuáles son los actores que han tenido una presencia activa, en el espacio público como espacio de reivindicación? ¿Cuáles han sido las principales preocupaciones y demandas que han convocado a la sociedad civil? Estas son las preguntas a las cuales se intentará dar respuesta a continuación.

Las tendencias organizativas y de participación en El Salvador, desde 1990 hasta ahora²⁹, han sufrido un movimiento interesante no exento de un alto grado de fragmentación y atomización, característica de la sociedad civil, ya apuntada en la primera parte de este apartado. Además de esta característica, se podría decir, en términos generales, que las demandas sociales han estado articuladas en dos ámbitos, a saber, el laboral y el social. Las demandas laborales, ya al nivel de reivindicaciones salariales o para asegurar las condiciones necesarias a un empleo seguro, han tenido una muy fuerte connotación de protesta contra los procesos privatizadores. Por la naturaleza de esta demanda, los actores vinculados a ella han sido, sobre todo, empleados de instituciones públicas y organismos no gubernamentales, que la han hecho suya. En el ámbito social, las demandas han estado concentradas en tres preocupaciones principales: seguridad pública, medio ambiente y reforma de los servicios de salud.

A lo largo de estos años se ha podido ver cómo los movimientos sociales, en la mayoría de casos, se han replegado, desintegrado o han disminuido su capacidad de convocatoria —excepto el actual movimiento del gremio médico—. Esto, vinculado a la tendencia general de la clase media por desvincularse de las reivindicaciones sociales, en el espacio público. La fragmentación y atomización de este sector se han hecho evidentes, sobre todo, desde 1994, cuando se da una ruptura en la sociedad política. La entrada al escenario político del FMLN como partido legalmente reconocido, posibilitó la alianza de dirigentes de movimientos sociales (ámbito laboral), lo cual a su vez aceleró el debilitamiento de éstos. Éstos movimientos —junto con los movimientos campesinos— fueron, en la década precedente de los ochenta y en los primeros dos años de los noventa, los que abanderaron las demandas de la sociedad civil. Cabe la sospecha de que las alianzas partidarias y la deslegitimación en la práctica de algunos dirigentes de movimientos sociales contribuyeron a debilitar los procesos de ciudadanía necesarios en una sociedad de posguerra.

Para caer en la cuenta de esas tendencias y rupturas, a lo largo del periodo que nos ocupa, es necesario revisar, año con año, las transformaciones, las vinculaciones, los avances y los retrocesos

[...] si bien las organizaciones de la sociedad civil no aspiran a acceder a una cuota de poder político, ello no quiere decir que con su presencia activa no deban buscar incidir en lo político, en particular en aquellas instancias responsables de la conducción política de la nación, es decir, en las instancias de la sociedad política.

movimiento del gremio médico—. Esto, vinculado a la tendencia general de la clase media por desvincularse de las reivindicaciones sociales, en el espacio público. La fragmentación y atomización de este sector se han hecho evidentes, sobre todo, desde 1994, cuando se da una ruptura en la sociedad política. La entrada al escenario político del FMLN como partido legalmente reconocido, posibilitó la alianza de dirigentes de movimientos sociales (ámbito laboral), lo cual a su vez aceleró el debilitamiento de éstos. Éstos movimientos —junto con los movimientos campesinos— fueron, en la década precedente de los ochenta y en los primeros dos años de los noventa, los que abanderaron las demandas de la sociedad civil. Cabe la sospecha de que las alianzas partidarias y la deslegitimación en la práctica de algunos dirigentes de movimientos sociales contribuyeron a debilitar los procesos de ciudadanía necesarios en una sociedad de posguerra.

Para caer en la cuenta de esas tendencias y rupturas, a lo largo del periodo que nos ocupa, es necesario revisar, año con año, las transformaciones, las vinculaciones, los avances y los retrocesos

29. Para el desarrollo de esta parte nos apoyamos en los análisis recogidos en el semanario *Proceso*, a lo largo de la década de los años noventa.

de la sociedad civil. El año 1990 representó una reactivación de los movimientos sociales (sindicales y campesinos), después de un año de mucha represión. Las demandas principales, ese año, giraban alrededor de la necesidad de un proceso consensuado de negociación para la paz, encaminado a la democratización, el respeto de los derechos humanos fundamentales —el derecho a la vida era una prioridad en un contexto aún de guerra— y la implementación de medidas antiinflacionarias para disminuir los efectos de una situación económica crítica. En este año, los actores sociales que cobraron un mayor protagonismo, desde la sociedad civil, fueron las asociaciones de sindicatos —como la Unión Nacional de Trabajadores Salvadoreños (UNTS), los sindicatos de la CEL, el gremio magisterial; en general, los empleados del sector público—. Además de estas organizaciones, los sectores campesinos tenían un alto grado de protagonismo e incidencia social. Un actor importante, durante este año, y que tendrá una presencia relevante en los primeros años de la década es el Comité Permanente para el Debate Nacional (CPDN). Esta organización es una de las que encabezan las demandas, cuya prioridad es consolidar un proceso de paz que culmine con la firma de acuerdos para constituir una sociedad democrática.

El siguiente año, 1991, se caracteriza por la negociación de plataformas concretas, que culmina con la firma de los acuerdos de paz, en enero de 1992. Además de las expectativas que estas negociaciones generaban, en los distintos movimientos sociales organizados y en la sociedad en general, aparecen dos preocupaciones más: un proceso de modernización del Estado, con un predominante acento en la privatización, y el sempiterno problema agrario. En relación con el proceso de modernización del Estado, las primeras instituciones públicas que desaparecieron fueron el IRA y el IVU. Estos cierres generaron una serie de protestas laborales, cuyos protagonistas fueron los sindicatos del Ministerio de Hacienda y de los maestros. Por otra parte, en el problema agrario, fueron los movimientos campesinos los que protagonizaron acciones para demandar una reforma agraria real, que permitiera el acceso a tierra a un gran número de salvadoreños abatidos por la pobreza y el abandono. Se puede decir, entonces, que las demandas sociales de este año giraron en torno al problema agrario, conflictos en el sector público —en concreto en relación con políticas salariales y laborales—, el proceso de negociación y el proceso de privatización en ciernes.

Un año importante para el proceso histórico salvadoreño fue 1992. En enero se firmaron los acuerdos que pondrían fin a más de diez años de guerra civil. Este año se caracterizó por el relanzamiento del proceso de transición democrática. Las demandas sociales, en consecuencia, estaban centradas en el cumplimiento de estos acuerdos. Se podría decir que las demandas ponían en evidencia dos intereses, a saber, el interés político y el reivindicativo-laboral. Desde un punto de vista político, interesaba sobre todo el cumplimiento de los acuerdos sobre la tenencia de la tierra, la desmilitarización y el establecimiento del Foro de concertación económica y social. Este foro se presentaba como un espacio institucionalizado, desde el cual podía canalizarse esa función de la sociedad civil, que hace ver su relación con la sociedad política: fiscalizar y demandar acciones estatales coherentes para mejorar las condiciones de vida de los salvadoreños y, en consonancia con eso, la satisfacción de sus necesidades básicas. Eran muchas las expectativas de la sociedad civil en este año, expectativas que, por la recién pasada historia del país, se vislumbraban difíciles de concretar. Ya en este año, uno de los movimientos sociales más protagónicos durante la década anterior —el sector magisterial— se encontraba debilitado. Las acciones reivindicativas, muchas sin una plataforma coherente y con una dirigencia débil, habían terminado por desgastar políticamente a la asociación de maestros más importantes —ANDES 21 de Junio—. Parecía que se estaba asistiendo a un desplazamiento de la esfera pública a otra más privada al movimiento social.

En 1993, los ejes de acción alrededor de los cuales se consolidaron las demandas de la sociedad civil fueron el establecimiento del Foro económico y social, reivindicaciones de los empleados públicos y las elecciones de 1994. Sobre el Foro económico y social se debe decir que, aunque había grandes expectativas sobre su papel, en la consolidación democrática, desde el comienzo, se vislumbraron sus límites estructurales. Al final, el Foro se estableció, pero sin la incidencia social y sin el poder de convocatoria esperado. Otro hecho digno de mencionar en este año fue el debilitamiento de las organizaciones campesinas, dada su evidente disminución. Este sector, uno de los protagonistas durante las dos décadas pasadas, se vio forzado a replegarse a un ámbito de acción más limitado. En este año, empezaron a hacerse evidentes los vínculos de algunos dirigentes sindicales

con ciertos partidos políticos. Todo en vísperas de un año electoral que, como se dijo antes, marcaba una recomposición de la sociedad política con la legalización del FMLN como partido.

Los años 1994 y 1995 tuvieron como eje de demandas las reivindicaciones laborales. Los procesos de modernización eran cada vez más fuertes: la tendencia privatizadora se presentaba como una de las principales medidas del proyecto económico gubernamental. Esto —y toda la polémica creada en las distintas corrientes de opinión sobre las condiciones de trabajo en las maquilas— imprimieron un cariz laboral muy fuerte a estos dos años. Este tipo de demandas fue abanderado por los sindicatos de las instituciones públicas, ahora con una desventaja evidente, dado su debilidad para incidir y convocar. Un elemento que parece importante enfatizar es el apareamiento de nuevas organizaciones no gubernamentales, formadas por ex miembros del FMLN. Estas organizaciones se especializaron en áreas específicas del desarrollo (medio ambiente, género y vivienda, por ejemplo) con una política de intervención directa.

Otro punto de inflexión para la sociedad civil salvadoreña se dio en 1996. En este año se inició —teniendo como portavoces al gobierno, a la empresa privada y a los medios de comunicación— una campaña de denuncia contra la delincuencia. Esta demanda fue la voz dominante, a lo largo de este año, e hizo que otros temas como las reivindicaciones laborales —con procesos de privatización en marcha, la corrupción gubernamental y el medio ambiente pasaran a un segundo plano. Desde 1997 hasta 2002, las preocupaciones constantes fueron el clima de violencia —concretizadas en un alto índice de delincuencia— y las demandas surgidas en el marco de la reforma del sector salud. Estas tendencias se incubaron a mitad de la década de los noventa. En 1997 se fundó el sindicato de médicos del Instituto del Seguro Social (SIMETRIS), que recoge las demandas de un sector históricamente alejado de las luchas sociopolíticas de los movimientos sociales. La aparición pública de este sector se presentó, desde el comienzo, como una posibilidad

para apuntalar un debilitado espacio público como un espacio de deliberación de la sociedad civil. Este movimiento impulsó, en 1998, a distintas organizaciones sociales, las cuales participaron en sus medidas de presión. Además de este movimiento, por iniciativa del gobierno de ARENA, en este año, hubo un amplio proceso de consultas ciudadanas para elaborar el documento base de un plan de nación.

La tarea fue encomendada a una comisión *ad hoc*. El documento sería retomado luego por el gobierno. Esta iniciativa abrió un espacio al cual se sumaron no pocos sectores de la población. Era un instrumento eficaz para dotar a esa atomizada sociedad civil de mecanismos de representación efectivos. En oposición a este “resurgir” de las demandas y los espacios ciudadanos, la evidente apatía del electorado para ejercer el voto, en las elecciones de 1997, puso en evidencia el debilitamiento de los partidos políticos como instituciones representativas de los intereses sociales fundamentales³⁰. Aunque estas dos demandas fueron retomadas los años siguientes (desde 1999 hasta ahora), hay que enfatizar la reacción del gobierno de ARENA, una vez que Francisco Flores asume la dirección del poder ejecutivo.

El amplio proceso de consulta y diálogo de la Comisión Nacional de Desarrollo³¹ y con el gremio médico fue detenido³². El gobierno de Flores se ha caracterizado por su negativa a dialogar con los sectores, la instrumentalización de la participación ciudadana y la permanente confrontación con los sectores sociales que expresan sus demandas de forma abierta. Un ejemplo de esta negativa a dialogar es el largo conflicto entre el movimiento de médicos y trabajadores del Seguro Social y el gobierno³³. Una vez revisadas las particularidades de los movimientos sociales y de sus demandas durante el período de interés para este artículo, ahora reseñará, de manera sintética, las principales acciones realizadas y sus limitantes.

Las acciones de estos movimientos se han caracterizado por la fragmentación, la atomización y la dispersión. Estos elementos no han contribuido

30. CIDAI, “Las elecciones del 16 de marzo de 1997; quiebre de la hegemonía de ARENA”. *ECA* 581-182, marzo-abril de 1997, pp. 203-226.

31. CIDAI, “Evaluación crítica de las Bases para el plan de nación”. *ECA* 594, abril 1998, pp. 295-318.

32. M. Vargas Escolero, “Reflexiones en torno a la lucha sindical del SIMETRIS”. *ECA* 593, marzo, 1998, pp. 233-236.

33. Para una reflexión más específica de esta problemática ver L. A. González y L. Alvarenga, “La huelga en el sector salud: consideraciones políticas”. *ECA* 649-650, noviembre-diciembre, 2002, pp. 1140-1144.

a que las demandas tuviesen una incidencia mayor. Excepto en momentos específicos (como en 1992 o 1998), ningún movimiento fue capaz de articular las distintas demandas sociales. Al contrario, los diferentes movimientos se han visto debilitados y menguados, en su capacidad para incidir en la esfera pública.

Entre 1991 a 1992, además de los paros laborales y las marchas de protesta social, la importancia del sector campesino en las demandas se hizo evidente en las invasiones ilegales, en las áreas rural y urbana. Su interés era hacer del problema agrario una prioridad de la agenda de negociación por la paz. En 1992, año que marca una ruptura, las principales acciones fueron las del 1 de enero y 16 de febrero, cuando se celebraron los acuerdos de paz. Estos espacios se abrieron como formas de expresión de una amplia movilización social y como espacios de encuentro de familias y grupos antes divididos por la guerra. Desde 1993 hasta este año, las acciones de los distintos movimientos han sido paros laborales (ninguno tan prolongado como el del sindicato de médicos), las marchas o manifestaciones (algunas de ellas detenidas de forma violentamente por la Policía Nacional Civil), sentadas, tomas de edificios, obstaculización de arterias y consultas ciudadanas (coordinadas por la Comisión Nacional de Desarrollo).

El proceso de la sociedad civil, durante este período muestra dos limitantes. Unas de carácter exógeno y otras de carácter endógeno. Entre las primeras, pueden citarse la importancia de la temática de la violencia, que ha relegado a segundo plano los movimientos contra las demandas de tipo laboral, económico, medio ambiental o de salud. En este punto, ha tenido mucho que ver el énfasis dado por el gobierno a la temática, en lo cual ha sido apoyado por la empresa privada y los grandes medios de comunicación. Además de desplazar la atención de los actores sociales a otro tipo de asuntos, el énfasis en la violencia y la criminalidad ha sembrado en la población salvadoreña un temor generalizado a participar en el espacio público. El sentimiento de inseguridad —concretizado por la amenaza de perder, en el peor de los casos, la vida— ha fortalecido la tendencia de replegarse a los espacios privados. Obviamente, esta no es la única causa — una corriente mucho más fuerte, propiciada por la globalización de la cultura, contribuye a este desplazamiento—, pero sí se vuelve un factor importante al momento de decidir formar parte de una

acción de demanda de cualquier movimiento social.

Además de este elemento, otro aspecto —de carácter exógeno— que limita el fortalecimiento de la sociedad civil como conjunto de actores organizados, que demandan su derecho de ciudadanía, es el cierre progresivo de espacios que permitan ofrecer los diversos puntos de vista. Este cierre es propiciado, sobre todo, por una falta de política gubernamental preocupada por la temática. Al parecer, en los últimos años, esos espacios se reducen aún más, al punto de volver imposible la negociación entre los sectores sociales y el gobierno (el caso del Seguro Social es un ejemplo).

Entre las limitantes de carácter endógeno se pueden citar la debilidad del sindicato del sector magisterial (un sector protagónico en la década pasada), la disminución de las organizaciones campesinas, las vinculaciones partidarias de dirigentes sindicales debilitan su incidencia, el debilitamiento de los sectores sindicales y sociales. Este debilitamiento ha sido propiciado por un alto grado de atomización y descoordinación, debilidad en su capacidad de convocatoria y proposición. En determinados momentos del período analizado, los distintos movimientos parecían estar sumergidos en un proceso de agotamiento y confusión. Otra limitante es la pérdida de credibilidad de los sindicatos ante la sociedad, en general. Esta carencia produjo un debilitamiento de sus acciones. El período analizado se caracterizó, en general, por una pobre movilización social y un evidente desinterés por lo público. La mejor expresión de esta constatación es la apatía del electorado para ejercer el voto.

La situación de la sociedad civil se ha configurado de una manera no lineal. En determinados momentos, los movimientos sociales han avanzado y se han fortalecido como espacios desde los cuales la sociedad civil puede ejercer su capacidad para canalizar demandas ciudadanas. Este avance no ha estado exento de retrocesos o aparentes estancamientos, en la toma de posición de los actores sociales ante el tipo de país que se está consolidando. A lo largo de este período se han podido evidenciar elementos que han activado a los distintos movimientos sociales y han hecho posible plantear demandas sociales, desde un frente común. Según los años, la dinámica social puede ser vista de esta forma: 1990, una presencia muy fuerte de organizaciones sindicales y campesinas; 1992, las expectativas generadas a raíz de los acuerdos de

paz; 1998, la apertura de espacios de consulta ciudadana y la causa de la reforma del sector salud; y 2001, las actividades orientadas a hacer frente al impacto de los dos terremotos.

Pareciera ser que una de las grandes posibilidades del proceso de participación es la trayectoria de organización que ha tenido El Salvador, la cual se activa cuando la cotidianidad es sacudida por algún acontecimiento capaz de convocar a los diferentes sectores. Ese fue el caso de los acuerdos de paz, de la iniciativa para construir un proyecto de país, de la problemática de la salud y de la respuesta ante riesgos como los terremotos, las inundaciones o la violencia social. Son acontecimientos que irrumpen en la cotidianidad, que convocan a distintos sectores y en los cuales hay un grupo o sector que canaliza y concentra las diversas iniciativas. La definición de necesidades que se quieren demandar y la manera de presentar esas demandas son las que determinan el poder de incidencia y el fortalecimiento de los procesos de participación de la sociedad civil.

Ahora bien, si estas son sus potencialidades, las debilidades de los procesos de participación social se ponen de manifiesto por un bajo nivel de organización. No es que no haya organizaciones sociales; lo que sucede es que la mayor parte de la población está fuera de ellas. Además de este déficit, existen bajos niveles de participación. No es que no haya participación, sino que la gran mayoría no participa. En estos momentos parece que se está ante una sociedad civil aletargada ante decisiones políticas y económicas que se le imponen desde las esferas políticas y empresariales. Está sometida a fuertes presiones económicas por los impuestos, los incrementos en el precio de los servicios públicos y los bajos salarios. Está amenazada por múltiples riesgos naturales y sociales —sequías, inundaciones, derrumbes, terremotos, violencia, delincuencia. Tiene un sin fin de demandas y necesidades insatisfechas en salud, educación, vivienda, seguridad, empleo, de género, medioambientales. En resumen, es una sociedad civil que no encuentra los cauces para canalizar sus demandas y necesidades. Y eso se traduce en una frustración colectiva, que amenaza con desbordarse hacia una violencia generalizada, pero sin ninguna orientación sociopolítica clara. Entre

tanto, esa frustración se canaliza a través de la violencia, en las relaciones cotidianas, la familia, el trabajo y los vecinos.

4. Retos para la sociedad civil, en un contexto de precariedad socioeconómica

Si bien las organizaciones de la sociedad civil no aspiran a acceder a una cuota de poder político, ello no quiere decir que con su presencia activa no deban buscar incidir en lo político, en particular en aquellas instancias responsables de la conducción política de la nación, es decir, en las instancias de la sociedad política. Así, uno de los desafíos fundamentales de la sociedad civil se relaciona de forma directa con su capacidad para fiscalizar a las elites dirigentes del país. Su capacidad depende, sin duda, de su fortaleza organizativa, pero también del modo como se haya determinado y asumido la propia identidad. Y en esto parece que falta mucho camino por recorrer, sobre todo porque muchos de los nexos establecidos entre las dirigencias políticas y las dirigencias de las organizaciones de la sociedad civil son más duros de lo que a primera vista pudiera parecer. Las repercusiones de la desmembración de la izquierda en el movimiento sociolaboral, por ejemplo, son expresión no sólo de la existencia de la necesaria independencia relativa de los segundos respecto de los primeros, sino de lo nocivo que resulta para la propia sociedad civil el desdibujamiento de los roles que competen a las organizaciones que la constituyen.

En el fortalecimiento de la sociedad civil y en el protagonismo que ésta pueda o no tener, la clase media del país ha tenido siempre un papel importante. La clase media ha sido uno de los sectores donde se han articulado proyectos políticos y sociales importantes para la configuración del país. Ahora bien, este sector es uno de los que, en estos momentos, parece relegado a esferas privadas de socialización, sin tener una presencia fuerte en los distintos movimientos sociales. Al contrario, la tendencia es que esta clase media —una de las más afectadas por la situación económica actual— busque otros espacios para satisfacer sus necesidades. Esos otros espacios pueden ir desde la búsqueda de otros horizontes saliendo del país³⁴ hasta el re-

34. Un hecho significativo fueron los salvadoreños que viajaron a Suecia con supuestas promesas de residencia. Este tema ha sido reflexionado en L. A. González, "Clase media y cambio social". *ECA* 639-640, enero-febrero, 2002, pp. 114-118.

tiro de la esfera pública, abandonando los proyectos colectivos para realizar proyectos individuales, desde el ámbito privado.

Así, la sociedad civil salvadoreña, en el período analizado, se ha conformado con procesos inacabados de democracia. En el ámbito teórico, la vigencia de un orden democrático supone la subordinación de la sociedad política a la civil. La coyuntura de transición del país es propicia para que la sociedad civil vaya ganando los espacios y el protagonismo que, en el futuro, le permitan ser el eje fundamental del orden democrático, en El Salvador. Este proceso exige que cada actor social y político vaya a lo suyo, sin pretender manipular ni subordinar —o ser manipulado y subordinado— por otro. Aquí cabe señalar la enorme responsabilidad de los actores de izquierda, cuya pretensión de ser siempre aliados orgánicos y subordinados —sin importar la desnaturalización de sus funciones— tiene que ser superada de una vez por todas.

Por lo tanto, se pueden hacer diez recomendaciones para posibilitar un proyecto plausible de sociedad civil, necesaria para dar forma a la consolidación democrática buscada, pero no concretada aún. En primer lugar, se propone elevar el nivel de organización, de modo que los diversos grupos sociales puedan expresar sus demandas y necesidades. Pero no basta sólo con la organiza-

ción, sino que, en segundo lugar, se deberían procurar elevar sus niveles de participación, de modo que la defensa de los derechos de los diversos grupos sociales sea algo activo y no pasivo. Un tercer elemento sería fortalecer sus liderazgos, de forma que aquellos más capaces, comprometidos y honestos asuman las tareas de dirección de las organizaciones. En cuarto lugar, se deberían diseñar mecanismos de renovación de los liderazgos, de forma que los viejos líderes no se enquisten, en sus cargos. En quinto lugar, establecer mecanismos de capacitación permanente para líderes y miembros de base, con el objetivo de no desfasarse y de estar al día en los nuevos conocimientos. En sexto lugar, se propone establecer vínculos (o puentes) entre las diversas organizaciones de la sociedad civil, de modo que se puedan realizar tareas conjuntas. En séptimo lugar, defender la autonomía, es decir, no subordinar las organizaciones de la sociedad civil a proyectos políticos o ideológicos, pues iría en contra de su naturaleza. En octavo lugar, fomentar, al interior de cada organización, la tolerancia y el respeto entre sus miembros. En noveno lugar, rechazar la corrupción y los malos manejos de los recursos y bienes de la organización. En décimo y último lugar, asumir como bandera la profundización de la democracia, para lo cual es necesaria la organización y participación de la sociedad civil.

Cuadro 12
Resumen de demandas, actores y acciones de la sociedad civil (1990 - 2002)

Año	Demandas	Actores	Acciones
1990	<ul style="list-style-type: none"> - Respeto efectivo de los derechos humanos - Implementación de medidas inflacionarias - Cese de despidos - Proceso de negociación (por la paz) encaminado a la democratización 	<ul style="list-style-type: none"> - Asociación democrática campesina - Comité Permanente para el Debate Nacional (CPDN) - UNTS y sindicatos: CEL, maestros, empresas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Paros laborales en el sector público
1991	<ul style="list-style-type: none"> - Problema agrario (distribución de la tierra) - Conflictos en el sector público: procesos de privatización de empresas estatales, políticas salariales y laborales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sindicatos de instituciones públicas: AGEMHA, ASTIRA, ANDES, CPDN - Movimientos campesinos 	<ul style="list-style-type: none"> - Invasiones ilegales en el área rural y urbana - Paro en el sector público

Cuadro 12 (Continuación)
Resumen de demandas, actores y acciones de la sociedad civil (1990-2002)

Año	Demandas	Actores	Acciones
1992	<ul style="list-style-type: none"> - Cumplimiento de acuerdos de paz - Demandas políticas: cumplir acuerdos sobre la tenencia de la tierra, desmilitarización, establecimiento del Foro de Concertación Económica y Social - Demandas reivindicativas: derechos sindicales, incrementos salariales 	<ul style="list-style-type: none"> - Asociación democrática campesina - ANDES 21 de Junio - Foro Económico y Social: con evidentes dificultades de concertación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fiestas del 16 de enero y 1° de febrero (celebración de los acuerdos de paz y del fin del conflicto armado)
1993	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidación del Foro Económico y Social - Reinivindicación de los empleados públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Foro Económico y Social - Organizaciones sindicales - Organizaciones campesinas 	<ul style="list-style-type: none"> - Huelga de los trabajadores del sector salud (apoyo de otras organizaciones) - Vinculación de líderes sindicales a partidos políticos
1994	<ul style="list-style-type: none"> - Reinivindicaciones laborales - Cumplimiento de los acuerdos de paz 	<ul style="list-style-type: none"> - Desmovilizados - Familiares de asesinados y desaparecidos - Organismos no gubernamentales (ex miembros del FMLN) - Organizaciones sindicales 	<ul style="list-style-type: none"> - Marchas con muy poca capacidad de convocatoria y proposición
1995	<ul style="list-style-type: none"> - Reacciones gremiales a la privatización - Ley de Retiro Obligatorio - Maquilas: apoyo de sindicatos de Estados Unidos - Demandas de desmovilizados 	<ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones sindicales: ANTEL, ANDA 	<ul style="list-style-type: none"> - Violentas manifestaciones: enfrentamientos con PNC - Sentadas y marchas pacíficas
1996	<ul style="list-style-type: none"> - Posición de sindicatos ante privatización - Corrupción gubernamental - Problemática del medio ambiente - Delincuencia: demanda abandonada por el gobierno y la empresa privada 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinadora popular: institución con una constitución débil. - Empresarios y comerciantes - Asociaciones de transportistas 	<ul style="list-style-type: none"> - Paro de labores y huelgas (empresarios y comerciantes) - Tomas de edificios, huelgas y obstaculización de arterias (asociaciones de transporte)
1997	<ul style="list-style-type: none"> - Maneras de combatir la delincuencia - Reinivindicaciones en el sector salud 	<ul style="list-style-type: none"> - Sindicato de médicos (fundación) 	<ul style="list-style-type: none"> - Huelgas y manifestaciones
1998	<ul style="list-style-type: none"> - Reinivindicaciones en el sector salud - Elaboración de un documento base para un plan de nación 	<ul style="list-style-type: none"> - SIMETRISS - Comisión Nacional para el Desarrollo, CND (Iniciativa gubernamental) 	<ul style="list-style-type: none"> - Fase de consulta ciudadana de la CND - Huelgas y manifestaciones callejeras (SIMETRISS)

Cuadro 12 (Continuación)
Resumen de demandas, actores y acciones de la sociedad civil (1990-2002)

Año	Demandas	Actores	Acciones
1999	- Reforma del sector salud - Reivindicaciones laborales y salariales	- Formación del Movimiento de Organizaciones Laborales Integradas, MOLI (agrupación de sindicatos) - SIMETRISS	- Huelgas en instituciones del sector público (ISSS)
2000	- Violencia social - Reforma del sector salud - Ordenamiento de la capital (iniciativa municipal) - Reclamos al gobierno por parte de desmovilizados del ejército	- SIMETRISS - MOLI- - Vendedores ambulantes de San Salvador	- Marchas - Protestas callejeras
2001	- Ley del Servicio Civil - Seguridad ciudadana - Respuesta gubernamental a los daños causados por los terremotos	- Gremio médico	- Huelgas y marchas
2002	- Reforma del sector salud	- Gremio médico	- Huelga (sostenida por 5 meses: septiembre – febrero) y marchas