

Editorial

El diálogo social: complemento democrático

Mientras el gobierno parece creer a pie juntillas que el país avanza con paso firme y seguro hacia “la cima del desarrollo”, “por la ruta de la libertad” y, por lo tanto, demanda “redoblar esfuerzos” y “hacer acopio de todo nuestro optimismo” (ver discurso anual del presidente Flores, en la sección de “Documentación” de esta edición), la población observa el acontecer nacional con indiferencia. Del desánimo y la frustración primeras ha pasado a un segundo estadio de la apatía y escepticismo. Contrario a las insistencias del presidente Flores, no son pocos los que piensan que el país carece de rumbo y que las posibilidades se habrían agotado. Frente a este panorama, muchos se preguntan qué hacer. Ignorar la realidad no es una buena solución; alimentar la confrontación política y social tampoco contribuye a resolver los problemas de la gente.

No obstante, los dos partidos grandes han adoptado esta última opción como línea política fundamental. La política de ARENA tiene como propósito destruir al FMLN, su adversario principal, para así imponer su visión del país sin contratiempos; éste, por su lado, ha reaccionado en términos similares. Esta confrontación política mantiene a la sociedad dividida en tercios: el que simpatiza, aunque de una manera difusa, con el gobierno y ARENA; el contrario al gobierno y ARENA, el cual no se aglutina necesariamente alrededor del FMLN, pues no tiene la capacidad de su contrincante para reunir a quienes están en su contra, y el que se mantiene al margen de estas alternativas. Estas divisiones, en apariencia irreconciliables, imposibilitan cualquier acuerdo social e incluso legislativo. Este último sólo es posible por medio de la negociación de cuotas de poder, en la derecha. Aunque el acuerdo es necesario para resolver los graves problemas nacionales, los dos partidos grandes apuestan a derrotarse para imponer, desde el poder, sus ideas. Los dos se consideran mutuamente excluyentes. Así, enfrascados en su lucha, ambos dejan de lado a los más de dos millones de salvadoreños que viven en la indigencia y la pobreza.

Esta dinámica de neutralización de fuerzas y bloqueo recíproco ha hecho que El Salvador pierda la poca capacidad que había adquirido, a comienzos de la década de los noventa, para decidir sobre asuntos fundamentales. En la actualidad, cualquiera de los dos partidos grandes que pretenda la aprobación de un proyecto de ley, debe hacer alianza con los otros. Sin embargo, en la práctica, ARENA tiene el control, porque el FMLN ha mostrado no tener capacidad para hacer tales alianzas. Esta situación se presta al tráfico de votos en la Asamblea Legislativa, a cambio de cuotas de poder y dinero. Sin duda, esta situación es incómoda para ARENA, que se dispone a reconquistar su independencia en las próximas elecciones, para lo cual debe conseguir la mayoría de los escaños legislativos. Si se sale con la suya, fortalecerá su posición, pero eso equivaldría a imponer decisiones partidarias a la generalidad. La imposición será mayor si, además de controlar el poder legislativo, consigue —y tiene muchas probabilidades— retener el poder ejecutivo un nuevo periodo.

La cuestión crucial aquí no es cuál de los dos partidos saldrá victorioso de esta confrontación, sino la situación precaria de la mayoría de la población salvadoreña, la cual se debate entre la vida y la muerte. Es por eso que los problemas que la afectan deben ser sacados del contexto de la lucha política partidaria, librada por estos dos partidos, para convertirlos en tema fundamental de un gran acuerdo nacional. El mecanismo que se ofrece para ello es un diálogo con alcance nacional, tanto por su problemática, como por sus participantes y sus consecuencias. Si fue posible resolver el conflicto armado por medio de un diálogo, seguido de una negociación, hay sobradas razones de orden social, político y ético para intentarlo de nuevo; esta vez, para enfrentar la situación de pobreza e indigencia de la población salvadoreña. De lo que se trata es de hacer realidad los derechos económicos y sociales de todos. Es una cuestión básica de derechos humanos: del derecho a la vida.

1. La necesidad de un diálogo nacional

No obstante ser El Salvador uno de los países admirados por su capacidad de diálogo y negociación para poner fin a una guerra civil de doce años y no obstante haber creído que éste sería, a partir de entonces, el mecanismo privilegiado para resolver las diferencias sociales, que pudieran surgir en el futuro, en la actualidad, la confrontación política y la fragmentación social hacen aparecer este mecanismo como desconocido e indeseable. La ampliación de la brecha que separa al estrato que percibe el mayor ingreso del que percibe el menor contribuye también a relegar esta experiencia positiva al olvido. En esto, El Salvador se mueve en dirección opuesta a la tendencia que lucha por imponerse en el continente latinoamericano, donde cada vez es más frecuente convocar un diálogo para superar las diferencias importantes que atraviesan a las sociedades latinoamericanas. En cada país, la modalidad adoptada es diferente, dependiendo de la tradición y las condiciones locales.

En circunstancias normales, el diálogo es convocado por instituciones estatales; pero cuando éstas son parte del problema, como es el caso de El Salvador, entonces, el diálogo debe surgir al margen de ellas, pero no para debilitarlas más aún, sino para fortalecerlas. En este caso, el diálogo debe ser concebido como un espacio para la participación activa de la población, en la dirección de los asuntos públicos. Es un espacio donde tiene lugar el encuentro directo entre ésta y los responsables de las instituciones. El supuesto es que se ha producido una ruptura, la cual ha exacerbado la desconfianza inveterada en las instituciones y en el ejercicio del poder estatal. Desde esta perspectiva, se trata de abrir un espacio para que la población exprese sus necesidades más sentidas y sus aspiraciones legítimas. Hasta ahora, la mayor parte de las instituciones públicas salvadoreñas se han caracterizado por respetar poco a la opinión pública y a la gente misma. En estas circunstancias, no son las instituciones estatales las más idóneas para convocar a un diálogo. La población no participará si no se muestra interés genuino en sus opiniones, ni se le garantiza un ambiente de confianza y respeto. Así, pues, el diálogo que se propone crea un espacio para que la gente exprese sus demandas y éstas sean atendidas de manera pronta y eficaz. En definitiva, el diálogo se orienta a influir de manera determinante en la política pública con la aquiescencia del Estado.

Si la democracia es el mejor régimen político posible,
entonces, la participación es el medio
más idóneo para hacerla viable.

Existe, pues, una alternativa a la impuesta por el gobierno y los partidos políticos salvadoreños. La crisis por la que atraviesa la institucionalidad democrática de El Salvador hace del diálogo una necesidad urgente. La poca representatividad de su gobierno y la debilidad de sus instituciones estatales no son propias de una sociedad democrática. Gobernantes y dirigentes políticos deben entender que la democracia sólo puede ser gobernada por medio de entendimientos, donde la oposición y la ciudadanía tienen un papel imprescindible. El gobierno y los partidos se han colocado en el centro, cuando, en realidad, debieran ser servidores fieles del bien general. Su desafío principal es satisfacer las demandas de la población. En cuanto tales, sólo son instrumentos. Pero cuando el medio se convierte en fin, la consecuencia inevitable es la ruptura entre la ciudadanía y la clase política. La comunicación entre ésta y aquélla se debilita y la representación se desvanece. La consecuencia es la exclusión, por un lado, y el desprestigio de los dirigentes políticos y sus partidos, por el otro. La reacción natural de buena parte de la población salvadoreña es tomar distancia de la actividad política, incluso de las elecciones. Más de la mitad de la ciudadanía asegura no estar interesada en la contienda electoral. Al pretender salvar esta ruptura, el diálogo se presenta como un medio con un potencial enorme.

Ha llegado la hora para que los intereses que, por temor a perder sus privilegios, han impedido la consolidación de una institucionalidad fuerte y eficaz, comprendan que este vacío no sólo es una negación práctica de los valores democráticos que su discurso enfatiza, sino que, además, es un obstáculo para el desarrollo económico nacional. Desde la perspectiva de la gobernabilidad del país, un gobierno como el de ARENA es inaceptable, pues no se puede gobernar exacerbando las contradicciones sociales, en lugar de buscar una forma práctica para resolverlas. Esta opción es una amenaza real no sólo para la democracia, sino para la posibilidad de gobernar El Salvador. La confrontación y la polarización no son los medios más adecuados para gobernar un país con los problemas sociales de El Salvador. En cuanto administrador del bienestar general, la mayor responsabilidad recae en el poder ejecutivo. Este, en lugar de azuzar el enfrentamiento, debiera esmerarse por construir consenso alrededor de los problemas nacionales. Aun cuando fuera confrontado por la oposición, no debiera reaccionar de la misma manera, sino esforzarse por buscar un entendimiento básico, puesto que a él corresponde la administración del bienestar general. Asimismo, es intolerable que la Asamblea Legislativa haya sido convertida en el campo de batalla, donde ARENA y el FMLN continúan una guerra política, cuyo único resultado aceptable es un triunfador. Pese a las apariencias, la intolerancia ha llegado a tal extremo que sólo la desaparición del otro puede satisfacerles. Lejos de eso, el ámbito legislativo está llamado a ser un espacio para encontrar acuerdos sobre temas cruciales para la sociedad. En lugar de tomar partido en esta confrontación, el Órgano Judicial debiera esforzarse por mantener la independencia necesaria para cumplir su atribución fundamental de ser árbitro de las diferencias. Si estos órganos no adquieren credibilidad y legitimidad, abren la posibilidad para que surja un dirigente populista que no pueda evitar la tentación de suprimirlos —tal como estuvo a punto de ocurrir en Venezuela, durante el fallido golpe de Estado, recién pasado.

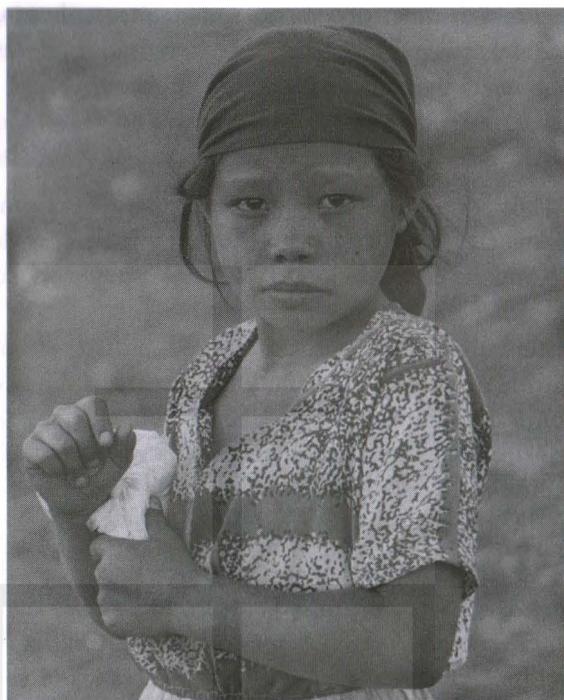
La cuestión es si estas instituciones tienen capacidad para iniciar una reforma que transforme su ejercicio del poder y sus mecanismos tradicionales de representación y participación políticas. De esa reforma depende no sólo la democracia del sistema político, sino, sobre todo, la vida de la gente. La respuesta es negativa. Es evidente que estas instituciones no pueden reformarse a sí mismas. La razón también es evidente, los responsables principales de la crisis institucional, los dirigentes políticos y sus partidos, no se muestran interesados, pues, no ven más allá de su ventaja inmediata. Es más, en cuanto responsables directos de la crisis, representan la amenaza más seria para el sistema democrático, la gobernabilidad y la sociedad misma. Es aquí donde el diálogo se ofrece como un mecanismo ideal para impulsar los cambios necesarios, precisamente, por ser un instrumento basado en la participación y la consulta. La respuesta a la crisis no está del lado de los dirigentes políticos y sus partidos, sino del de la participación ciudadana, por medio de

un diálogo. Por lo tanto, frente a la confrontación y la polarización hay que enfatizar el diálogo para hacer comprender a los poderes estatales que el entendimiento es el meollo del régimen democrático y el contrapeso más eficaz contra la imposición y la tentación del autoritarismo.

En la actualidad, ya ni siquiera es aceptable, al menos al nivel teórico, que las decisiones económicas sean un asunto reservado a los tecnócratas y, por lo tanto, cerrado a la participación, tanto de los políticos

como de la ciudadanía. Obsesionadas con los resultados verificables, hasta hace muy poco, las instituciones financieras multilaterales creyeron, de manera errónea, que éstos quedaban asegurados con decisiones, en apariencia, técnicas. La experiencia les ha demostrado cuán equivocadas estaban. Los resultados que esperaban, no se produjeron. Ahora reconocen que fallaron al excluir la participación de la gente en la formulación y ejecución de los proyectos. Está demostrado que la participación que permite a los beneficiarios directos apropiarse de un proyecto, incluyendo su ejecución y seguimiento, es clave para el éxito. Los resultados siempre son importantes, pero su alcance se reduce mucho si la población beneficiada no participa. Es más, ahora no sólo se propone que la población se apropie de las decisiones que la afectan, sino que, además, sea parte activa de la gestión pública, en sentido amplio.

Se trata, pues, de hacer posible la gobernabilidad por medio de la participación de la gente. Si la democracia es el mejor régimen político posible, entonces, la participación es el medio más idóneo para hacerla viable. El compromiso con el diálogo es determinante para intentar superar la crisis que corroe a las instituciones salvadoreñas y para hacer posibles la convivencia y el desarrollo humanos. Aun cuando la tendencia política salvadoreña apunta en sentido contrario, no hay que hacerse falsas ilusiones al respecto, pues el diálogo ha llegado para quedarse como alternativa eficaz de participación. De hecho, los gobiernos de ARENA ya han hecho uso de él en tres ocasiones —la reforma del sistema educativo, la formulación de un plan



nacional de desarrollo y, más recientemente, la construcción del anillo periférico del área metropolitana de San Salvador. El desafío es cómo incorporarlo de manera institucional a la vida pública nacional.

2. Tres cuestiones inevitables en un diálogo social

Los fines de un diálogo de esta naturaleza son múltiples y de gran trascendencia. Van desde la promoción y la defensa del derecho de la población a participar en las decisiones sobre los asuntos públicos, pasando por la reforma drástica de las instituciones estatales para dotarlas de la legitimidad y la representatividad de las cuales carecen, hasta la elaboración de una visión compartida de país de mediano y largo plazo, a través de consensos básicos sobre políticas nacionales. Es un diálogo fundamentalmente social porque el papel principal está asignado a aquellos cuya voz no es escuchada, cuya opinión no es pedida y cuyas necesidades son, con frecuencia, pasadas por alto. Pero es también social por los temas principales de su agenda.

El supuesto fundamental es que el acuerdo entre unos intereses que, de antemano, se sabe contradictorios, es posible, además, de necesario y urgente. El acuerdo es posible, si esos intereses son desplazados por el bien del país y el bienestar de sus habitantes. Es decir, los intereses particulares o sectoriales, sin ser descartados del todo, pasan a ocupar un lugar secundario, en beneficio de otros de carácter general y de mediano y largo plazo. Desde esta coincidencia, movida por un sentido profundo de lo humano y lo ético, hay que considerar las diferencias que puedan existir sobre las políticas públicas. Si lo que se busca con honestidad es el bien universal, es posible alcanzar acuerdos razonables. Ahora bien, si la razón ética no dice nada a quienes detentan el poder y gozan de sus privilegios, al menos la razón práctica debiera hacerles ver que, sin un acuerdo amplio de largo aliento, que garantice la vida de la gente, el curso que están imprimiendo a El Salvador, más pronto que tarde, será insostenible.

La primera cuestión inevitable de un diálogo social es que tendrá que tomar decisiones difíciles sobre cuestiones complejas, puesto que se trata de brindar una oportunidad real a la mayoría excluida de los beneficios del crecimiento económico. No hay que llevarse a engaño. Lo que se busca en un consenso para redistribuir una riqueza escandalosamente acumulada en un reducido sector de la estructural social. No se trata, pues, de una simple reforma política para hacer que las instituciones del Estado funcionen mejor, ni siquiera que haya más democracia, sino de encontrar una manera eficaz y expedita para suprimir la desigualdad dramática, que mantiene en la pobreza y en la indigencia a una buena parte de la población, mientras empuja a las clases medias hacia la línea de la pobreza. Ha llegado el momento de reconocer que las diversas políticas de los tres gobiernos de ARENA implican una desigualdad intolerable, tanto humana como cristiana. Si alguien ha creído en la

ideología que sostiene la reducción extrema del papel distribuidor del Estado, en beneficio del mercado, es la dirigencia de ARENA. En consecuencia, no sólo desmontó el poco Estado heredado de la guerra civil, sino que, de manera contradictoria, impidió que las nuevas instituciones sobre las cuales descansaría la transición democrática, no prosperaran. De esta forma, dejaron a la sociedad a merced de unas fuerzas de mercado voraces e inhumanas. Ignoraron los principios de la economía clásica que, desde hace mucho tiempo, establecieron que el mercado no es el instrumento más adecuado para distribuir bienes sociales, porque esa no es su función. Debilitadas por las constantes restricciones presupuestarias, la creciente incapacidad para ejecutar políticas públicas y su reducida representatividad, las instituciones que debían promover y defender los intereses de la generalidad, están respondiendo, en realidad, a las exigencias del mismo grupo que concentra la riqueza nacional. Al final, el mercado ha creado más desigualdad que igualdad social. En estas circunstancias, las relaciones de la población con los funcionarios y los políticos no pueden ser sino conflictivas.

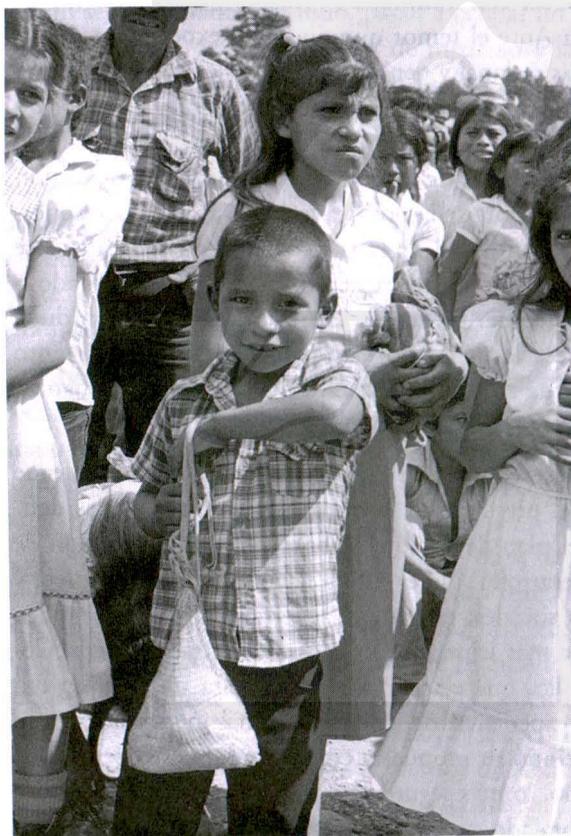
Es por eso, precisamente, que la democracia salvadoreña debe ampliar su ámbito de acción, ir más allá de la discusión legislativa y abrir, al mismo tiempo, espacios para la participación ciudadana. Los dirigentes políticos y los funcionarios deben reconocer con humildad su fracaso y avenirse a explorar esta posibilidad novedosa. Ante el temor que pudieran experimentar, hay que señalar que la gente es más racional y tiene mayor disposición a la colaboración de lo que ellos están dispuestos a aceptar. La democracia en El Salvador no adquirirá contenido real sin una redistribución de la riqueza, orientada a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, y sin la participación de ésta en la elaboración y ejecución de la política pública. Esta es la respuesta correcta a la pregunta por la utilidad de la transición democrática que se plantea buena parte de la opinión pública, cuya situación no ha mejorado o ha empeorado, en la última década. En teoría, la mayoría no pone en duda que el sistema democrático sea la mejor opción; pero, en la práctica, tanto jóvenes como adultos dudan de su utilidad, puesto que les niega de manera estructural y sistemática una vida humana y digna.

La segunda cuestión a considerar es que los acuerdos a los cuales se llegue deben ser relacionados con el presupuesto nacional. Esta es una de las deficiencias más importantes del plan de nación, elaborado bajo la dirección de la Comisión Nacional de Desarrollo. No es difícil hacer una lista completa y sistemática de las demandas sociales; es más, el acuerdo sobre ella tampoco sería muy complicado. Sin ir más lejos, en eso consistió el trabajo de la Comisión Nacional de Desarrollo, que elaboró las "bases para un plan de nación". Sin duda, esta es una experiencia de diálogo nacional muy valiosa, pero insuficiente, porque no relacionó su propuesta con el presupuesto general de la nación. Si lo hubiera hecho, lo más seguro es que el amplio acuerdo que la respaldó se hubiera resquebrajado casi de inmediato. Es evidente que los

cambios que la gente pedirá sólo se pueden financiar con una reforma fiscal progresiva, previniendo la vulnerabilidad, garantizando la seguridad social y reformando la administración del sector público.

Promover un diálogo nacional sobre reformas sociales sin proveer su financiamiento y, por lo tanto, sin integrar sus conclusiones en una política pública, es perder el tiempo y engañar otra vez a la gente. Esta es otra diferencia importante entre la experiencia de la Comisión Nacional de Desarrollo y la propuesta de diálogo social. El plan de nación que elaboró nunca formó parte de ninguna política pública, es decir, no alcanzó una dimensión verdaderamente nacional, pese a que contaba con un respaldo social muy amplio, se limitó a ser una simple iniciativa del gobierno de turno. El que ese gobierno haya sido de ARENA no comprometió al siguiente, el cual también es del mismo partido. Es decir, ni siquiera en ARENA hay continuidad en las iniciativas. De hecho, cada uno de los tres gobiernos ha elaborado su propio plan. El único denominador común es que los tres se inscriben en el dogma neoliberal. En casi quince años que ARENA tiene de gobernar El Salvador, todavía no ha podido convertir sus políticas en políticas de Estado.

La escasez de recursos para financiar la reforma es un obstáculo real que



hay que superar. Con todo, está demostrado que no se trata tanto de gastar más en lo social, sino de gastar de manera eficiente, atendiendo al cómo y al dónde. Esto no significa volver a enfatizar la focalización de unos recursos escasos, lo cual ya mostró su ineficacia, sino de contar con una política social orientada a beneficiar a quien tiene más necesidad y es más vulnerable, no a quien puede defenderse mejor. Hay que evitar a toda costa invertir para crear más desigualdad. El segundo obstáculo que habrá que superar es el ideológico. El dilema que se le plantea a un gobierno como el actual es

cómo formular una política social con esquemas neoliberales. Frente a quienes reducen la cobertura y disminuyen la calidad de los servicios sociales como mecanismo para disminuir costos, hay que afirmar la universalidad de la política pública. El mínimo aceptable para el criterio de universalidad es la satisfacción de las necesidades básicas de la totalidad de la población salvadoreña, comenzando por aquella parte a la cual esa satisfacción le ha sido negada de manera sistemática.

La tercera cuestión consiste en otro dilema. El diálogo social pretende dar voz y poder de decisión en la elaboración y ejecución de las políticas públicas a la gente, lo cual significa que, de manera explícita, marginar al gobierno y a los partidos políticos; sin embargo, necesita de ambos para que sus recomendaciones y conclusiones se conviertan en políticas de Estado. El diálogo se desarrolla al margen de la institucionalidad estatal, pero no es su objetivo debilitarla aún más, sino fortalecerla. La exclusión de los partidos políticos y del gobierno es una necesidad, que no debiera sorprender, dada su incapacidad demostrada para administrar el conflicto social, satisfacer las demandas de la población y gobernar de acuerdo a los parámetros de la democracia. En el debate nacional por la paz de 1988, los partidos políticos y el gobierno fueron excluidos con el fin de permitir a las fuerzas sociales que expresaran de manera independiente su parecer sobre la conveniencia de terminar el conflicto armado por medios políticos. La propuesta actual pretende abrir un espacio para que la sociedad exprese sus necesidades y propuestas de manera directa para que, luego, los partidos políticos puedan desarrollar su función de intermediación y el gobierno la de administrador de la cosa pública y del bien general.

El diálogo social supone una inversión de prioridades al colocar a la gente en el centro del quehacer, desplazando a los partidos políticos a un segundo plano. Así, pues, no los anula, pero sí los desplaza; tampoco es su pretensión crear mecanismos paralelos al gobierno, ni es su intención suplantar la institucionalidad estatal por otra de carácter social, sino fortalecerla por medio de la superación del *impasse* al cual las han llevado con su obcecación. En este sentido, el diálogo es más social que gubernamental o partidista. Es una oportunidad para poner en práctica una aspiración expresada con frecuencia por los mismos partidos políticos, los cuales desearían que los problemas fueran "despolitizados", es decir, que no formasen parte de la lucha que tiene lugar entre ellos. En sentido estricto, despolitizarlos es imposible, porque los problemas sociales no pueden ser sino políticos. De esta manera, se estaría colocando a los partidos y al gobierno en el lugar que les corresponde, en una democracia representativa.

No se puede ocultar, sin embargo, que el protagonismo social genera cierta ambigüedad que, si no es bien manejada, puede hacer fracasar el diálogo. El peligro de crear una doble legitimidad, una social y otra política, y de establecer condiciones para que ambas entren en conflicto es real. Las dos

El diálogo es un medio fundamental para que la gente dé contenido y sentido real a la democracia, construyendo y asumiendo como un todo el interés general.

Es un espacio que permite a los diferentes sectores sociales expresar sus puntos de vista y discutir sus diferencias.

legitimidades son necesarias y pudieran coincidir, si actuaran movidas por el mismo fin de procurar el bienestar de todos, a través de la satisfacción de sus necesidades básicas. Si los partidos y el gobierno representaran y defendieran este interés universal como propio y la sociedad comprendiera las limitaciones, sobre todo de recursos, que enfrenta el ejercicio del poder, la coincidencia sería posible. Aun con estas limitaciones, el buen gobierno sería posible. El conflicto surge cuando una de las partes extralimita sus competencias, en menoscabo de la sociedad, y los más proclives a caer en este error son el gobierno y los partidos políticos. Se trata de un equilibrio inestable entre el poder y las fuerzas sociales, del cual depende la gobernabilidad.

Los riesgos —como la reacción imprevisible de los participantes, el desbordamiento de sus demandas, la exigencia de una democracia real, la novedad política que implica la incorporación del diálogo como mecanismo ordinario de gobierno, etc.—, con todo, son reales y pueden ser esgrimidos por los partidos y el gobierno, en contra de esta posibilidad de diálogo. Pero esto último no sería más que un pretexto para escabullir el desafío de las reformas. En realidad, ambos muestran un miedo irracional al cambio social, en cuanto pueda alterar la correlación de fuerzas actuales y los despoje de algunos de sus privilegios. El cambio sólo es bienvenido cuando no modifica la estructura del poder, ni supone la disminución de las ganancias. Por eso, no es raro que los partidos y el gobierno perciban esta propuesta como una amenaza y, en consecuencia, se opongan a ella. Argumentarán que en la democracia, la ciudadanía se adquiere por la representación de intereses, a través de estructuras formales como las que ellos dirigen. La tesis es correcta, pero, a todas luces, insuficiente. Su presupuesto, una representación real y eficaz, no tiene fundamento real. La transición de posguerra ha demostrado que ese presupuesto necesita un complemento. De todas maneras, los riesgos no se pueden desconocer, pero son menores que los que se corren en la actualidad, por continuar gobernando sin participación y, por lo tanto, sin representación real, ni legitimidad social.

Paradójicamente, el gran desafío heredado por la transición de posguerra es encontrar un medio para que la democracia representativa sea una realidad. Al no haber tradición democrática en El Salvador, la tarea se vuelve más difícil, puesto que no hay ni memoria, ni referentes. El contenido del funcionamiento democrático posee su propia complejidad. Requiere de un plan

de desarrollo integral e integrador de las actividades gubernamentales y sociales, de mediano y largo plazo, respaldado por un consenso amplio —no es necesario que goce de unanimidad, pues lo que se pretende es hacer viable la convivencia. Un plan con estas características tiene la ventaja de no estar sometido a los caprichos del gobierno de turno. Una vez asumido como política de Estado, adquiere cierto carácter de obligatoriedad para los gobiernos sucesivos y saca los problemas más graves de la disputa y los vaivenes de los partidos políticos. Si esta propuesta parece excesiva, al menos a la política social se le debiera otorgar este carácter de estatal.

Si bien el diálogo es un simple método para responder a una carencia concreta, debe producir resultados verificables. La gente participa no sólo porque desea hablar, ni siquiera porque desea verse tomada en cuenta, sino porque, como consecuencia de una acción política gubernamental, espera unos resultados determinados. La población ya no cree en la buena voluntad de los partidos, ni del gobierno, sino en compromisos políticos concretos, cuya ejecución pueda vigilar de cerca y cuyo impacto en los sectores pobres y vulnerables sea evidente. Un gobierno sensible a las necesidades de la población y consciente de su responsabilidad, vería sin dificultad la utilidad de este instrumento para formular y ejecutar la política pública. Si el diálogo no arroja resultados palpables, se convierte en un engaño más y la gente no tardará en desilusionarse de nuevo. El proceso puede ser todo lo gradual que se quiera y, con toda probabilidad, no podrá ser de otra manera, porque cualquier reforma necesita tiempo, pero, al fin de cuentas, debe desembocar en unos resultados. Es decir, el resultado del diálogo está relacionado, de manera directa, con la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

El diálogo es un medio fundamental para que la gente dé contenido y sentido real a la democracia, construyendo y asumiendo como un todo el interés general. Es un espacio que permite a los diferentes sectores sociales expresar sus puntos de vista y discutir sus diferencias. En este sentido, es una oportunidad para que los argumentos reemplacen a la imposición desde arriba, al mismo tiempo que implica el reconocimiento de los demás, aun cuando no se compartan ni todas sus ideas, ni todos sus intereses. Así, el enemigo irreconciliable puede llegar a convertirse en simple adversario político. En definitiva, es una nueva oportunidad histórica para dar vida al régimen democrático.

3. Algunos principios prácticos

El éxito de un diálogo como el que aquí se propone exige que sus reglas sean establecidas con claridad desde el comienzo y que sean respetadas por los participantes. Es importante enfatizar este punto, porque de él depende la legitimidad de las decisiones y porque no siempre las reglas son respetadas. Es paradójico que quienes más las violan sean aquellos que las establecen: el

gobierno y los dirigentes políticos, los cuales las suelen convertir en instrumento para favorecer determinados intereses, en vez de considerarlas un medio para ordenar la convivencia. El respeto y la aplicación de esas reglas no excluyen, sin embargo, que, en determinadas circunstancias, sea necesaria cierta flexibilidad y creatividad, sin que eso signifique caer en la improvisación —por ejemplo, en cuanto a la administración del tiempo o cuando se discuten temas controvertidos y el acuerdo es difícil.

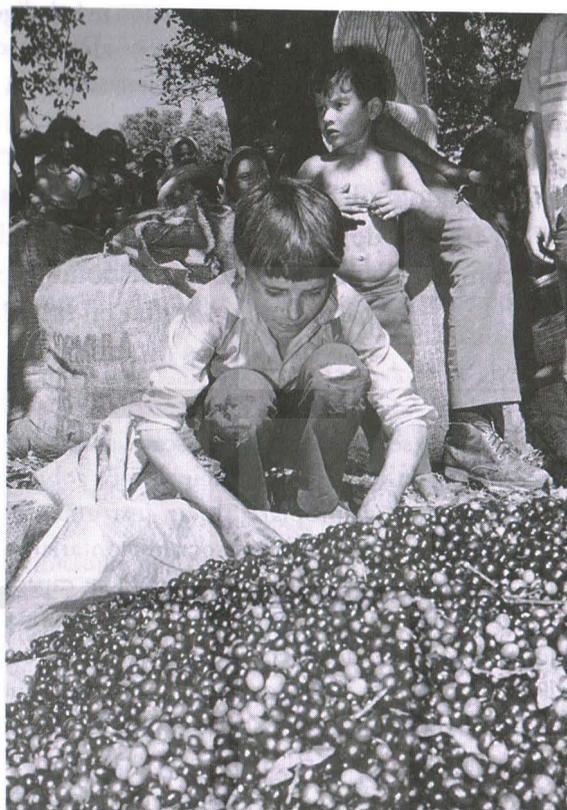
La amplitud de la convocatoria es otro elemento importante así como también lo son la libertad de expresión de los participantes para manifestar sus puntos de vista sobre aquellos temas que les interesan, la transparencia del procedimiento y la información veraz y oportuna a la opinión pública sobre el desarrollo de las discusiones. Por lo tanto, la convocatoria debe ir más allá de los tres participantes tradicionales —el gobierno, la empresa privada organizada y los sindicatos— para incluir al espectro de organizaciones sociales y comunitarias, a la academia y a las iglesias. La amplitud de la convocatoria y la libertad de expresión son claves para arribar a un acuerdo con legitimidad social, el cual pueda ser trasladado luego a la esfera administrativa del Estado para ser ejecutado. Una conciencia lúcida sobre los riesgos que corre la sociedad, si esta alternativa fracasa, debiera actuar simultáneamente como freno de posturas extremas y como estímulo para esforzarse por alcanzar acuerdos relevantes. Así, pues, al convocar, se debe asegurar a los participantes que su tiempo y su trabajo redundarán en el bien del conjunto.

La población participa cuando se discuten asuntos que la conciernen; si, además, descubre que éste es un medio eficaz para resolver conflictos, su participación es más decidida aún. La verdadera participación ciudadana, por definición, está más allá de los partidos y del gobierno y se orienta a la salvaguarda del interés público o comunitario. Es más, tal como ha quedado demostrado, la población salvadoreña desea participar. La Comisión Nacional de Desarrollo es un buen ejemplo de cómo la sociedad, en su conjunto, tiene capacidad para elaborar una agenda y un plan de desarrollo nacional. Ni el gobierno, ni los partidos, ni la gran empresa privada organizada han podido igualar este esfuerzo por sí solos. Otras experiencias en esta misma línea son la modalidad adoptada por algunas municipalidades de convocar con cierta periodicidad a cabildo abierto para discutir la problemática local y diversas iniciativas comunitarias para enfrentar los desafíos de la reconstrucción después de los terremotos o para ejecutar proyectos de desarrollo local. Sin embargo, no todas las iniciativas están orientadas a promover la participación de la gente. La Comisión Nacional de Desarrollo, inexplicablemente, aceptó el encargo del gobierno de organizar una consulta ciudadana sobre el proyecto de anillo periférico del área metropolitana de San Salvador. Aunque el recurso al diálogo fue provocado por la tenaz oposición de un vecindario que sería afectado por el proyecto, en realidad, el propósito de la consulta era convencer a la población de sus beneficios y no tanto escucharla para tomar en cuenta su

parecer. Peor aún, en lugar de abrir espacio para discutir las consecuencias del proyecto, usó la consulta para ocultarlas, desnaturalizando el diálogo.

El tema que más interesa a la mayor parte de la población gira alrededor del conflicto principal que atraviesa a la sociedad salvadoreña: la escandalosa concentración de la riqueza que, por otro lado, profundiza la pobreza y la desigualdad. Por lo tanto, son los más afectados por estas realidades quienes debieran constituir el centro del debate. Sus necesidades y aspiraciones debieran ser prioritarias en la agenda nacional. Aparte de ser cuantitativamente mayoría y, según palabras de I. Ellacuría, de constituir el sector social donde hay más realidad y verdad, muy pocas veces son tomados en cuenta, cuando se deciden las políticas nacionales, no obstante recaer sobre sus espaldas la carga más pesada. No hay que olvidar que son los más vulnerables y los que menos identificados se sienten con la democracia y sus instituciones. Pareciera, pues, que ha llegado el momento para dejarles hablar de manera directa, sin intermediarios que se arroguen su representación. Esta no es más que una preferencia, por consiguiente, no pretende excluir a los otros sectores sociales, sino enfatizar cuál es el desafío más importante que enfrenta la sociedad salvadoreña.

El diálogo nacional recoge así una aspiración democrática legítima de la población salvadoreña, puesta de manifiesto en las encuestas de opinión pública. Aun cuando es una propuesta muy razonable, desde todo punto de vista, habrá que vencer la resistencia del poder a escuchar y a tomar en cuenta a la población organizada y no organizada. Es indudable que la propuesta tiene sus riesgos, puesto que sus resultados son, hasta cierto punto, imprevisibles. Dependen de lo que la población diga y demande. Sin embargo, el diálogo social es una necesidad en El Salvador para garantizar la viabilidad de la institucionalidad estatal y asentar la democracia sobre unas bases sólidas. Es



perjudicial permitir que los dos partidos más beligerantes del espectro político sigan derrochando sus energías en su afán por destruirse mutuamente, en lugar de emplearlas para asegurar el bienestar de la sociedad.

[...] el diálogo debe ser considerado como una respuesta positiva al fracaso de la clase política en la conducción del Estado y como el medio más idóneo disponible para institucionalizar la participación social en la vida pública, más allá de los procesos electorales.

Además de ser una válvula de escape para las presiones sociales, el diálogo ofrece ventajas a los actores principales. El gobierno podría adquirir legitimidad, la sociedad se apropiaría de un instrumento para influir en la toma de decisiones y las organizaciones sociales contarían con un canal para ejercer el poder, el cual, por otro lado, no limitaría su capacidad para protestar. Se trata, pues, de asumir una responsabilidad compartida por la sociedad y el gobierno. Aquí el énfasis no radica en la responsabilidad, sino en la acción de compartirla. La población salvadoreña no se siente aludida por los llamados del gobierno para que asuma su responsabilidad, lo mismo en cuanto a la seguridad ciudadana que en relación con la salud pública. Los repetidos llamados del gobierno de ARENA al optimismo ante un futuro cargado de promesas también caen en el vacío. El gobierno tampoco se siente interpelado por una ciudadanía que demanda atención. El gobierno es demasiado parcial y la sociedad es, con razón, desconfiada. El gobierno exacerba la individualidad y la sociedad ha aprendido que no tiene más salida que la lucha individual. Este divorcio sólo puede ser superado por la solidaridad y el compromiso de compartir no sólo responsabilidades, sino también bienes que, por su naturaleza, son sociales.

No es poca cosa conseguir que los protagonistas de los conflictos principales se sienten en una misma mesa para discutir sus posturas e intentar llegar a un acuerdo. La apertura y la franqueza respetuosas en el debate contribuyen a reconocer la existencia de esos conflictos y al análisis de sus complejidades. El simple reconocimiento de su existencia cambia la actitud de sus protagonistas. Por lo general, el desahogo inicial da paso, poco a poco, a una actitud más constructiva para buscar una solución que, aun cuando sea parcial, aproxime a la solución verdadera. No hay, pues, que temer la existencia de diferencias y conflictos, sino la falta de diálogo. La buena voluntad de las partes, bien guiada y moderada, puede traducirse en acuerdos básicos. Pero, para ello, es necesario invertir las prioridades actuales, las cuales no privilegian la participación ciudadana, ni el diálogo. De la misma manera que no conviene rehuir los puntos conflictivos, tampoco es prudente irse al otro extremo y

provocar una explosión de la demanda social. En este sentido, la lluvia de ideas no es el recurso más idóneo, aparte que corre el peligro de dispersar la atención. Lo que se requiere es que los temas discutidos sean reales, prescindiendo de si será fácil o difícil llegar a un acuerdo. Sin embargo, por la propia naturaleza de la empresa, la mayor parte de los temas son conflictivos, pero ineludibles. Una buena dirección sabría en qué momento tratarlos y cómo conducir la discusión para llegar a los acuerdos necesarios. De lo contrario, sólo se pone en evidencia la existencia de conflictos sociales. Los sectores enfrentados al gobierno deben ser conscientes de que no se trata de hacer oposición desde la mesa de diálogo, sino de fortalecer a la sociedad y a las instituciones del sistema político. Es más, dado que tanto la sociedad como el gobierno forman parte del proceso, ambos se encuentran comprometidos en lo que no es sino un esfuerzo conjunto.

Lo que se propone es, pues, comenzar la construcción de una nueva realidad, en la cual la ciudadanía controle las políticas y acciones del Estado. Para ello se requiere de una estructura institucional que permita ejercer ese control, por un lado, y una ciudadanía dispuesta a asumir esta responsabilidad con madurez política, por el otro. No se buscan declaraciones de buena voluntad, sino compromisos precisos, cuya ejecución pueda ser verificada por la sociedad. Si bien las recomendaciones de los acuerdos no pueden ser vinculantes para las instituciones estatales, porque si no se corre el riesgo de debilitarlas más aún, en lugar de fortalecerlas; éstas deben asumirlas, porque, de lo contrario, el esfuerzo habrá sido en vano. La respuesta a este dilema es la legitimidad que la participación ciudadana pueda otorgar a los acuerdos logrados. Habrá mayor legitimidad si la participación es amplia, libre y lúcida. Aquellos que puedan tener la percepción de que pierden más en el corto plazo, en realidad, ganan en seguridad ciudadana, institucional y jurídica, que no es poca cosa, cuando se depende tanto de la inversión extranjera. La ganancia de todos es la viabilidad de la convivencia, en este territorio conocido como El Salvador.

Los tiempos políticos no parecen favorecer esta iniciativa. A primera vista, el diálogo no es lo más apropiado en un ambiente preelectoral. No lo es porque los partidos políticos y su competencia por el poder saturan el medio. La polarización no deja espacio para otros temas, en principio, más importantes para la gente. Sin embargo, esta es una razón más para insistir en sacar de la contienda electoral el tema de la reforma social. La lucha que los partidos librarán en los próximos dos años, en dos elecciones sucesivas, es una razón más para comprobar la conveniencia de no hacer de las necesidades de la gente un tema de campaña. De hecho, serán dos años perdidos. Así como lo fueron los tres últimos. Después de la última elección, parecía que había espacio suficiente para dedicarse a resolver los problemas de la población, pero la lucha protagonizada por los dos partidos grandes eliminó esa posibilidad. Las condiciones objetivas que exigen un diálogo social son evidentes. Las condiciones subjetivas, por las cuales todos debiéramos disponer-

nos a él, son las que faltan. Crearlas exige un cambio radical de actitud en las personas y en la sociedad.

En resumidas cuentas, el diálogo debe ser considerado como una respuesta positiva al fracaso de la clase política en la conducción del Estado y como el medio más idóneo disponible para institucionalizar la participación social en la vida pública, más allá de los procesos electorales. El desafío que se plantea, entonces, es encontrar un equilibrio entre la práctica de una democracia representativa y una participativa. El diálogo social es así un medio para crear política pública, un sistema de freno y contrapeso al ejercicio del poder estatal y una forma de auditoría social eficaz de la gestión pública por parte de las fuerzas sociales.

San Salvador, 4 de julio de 2002.

