

Los acuerdos de paz diez años después Una mirada desde los ciudadanos¹

José Miguel Cruz

Resumen

Los salvadoreños encuentran el décimo aniversario de la firma de los acuerdos de paz sumidos en un clima de desencanto político. El autor intenta un análisis desde la opinión pública para comprender ese desencanto desde las expectativas generadas por el tratado de paz. Se concluye que muchos salvadoreños no encontraron cambios sustanciales en la resolución de los problemas fundamentales del país, algunos de los cuales se agravaron, y ello ha llevado a que los ciudadanos se sientan ahora más decepcionados de la situación y del rumbo del país, creando las condiciones para una crisis del sistema político vigente.

Introducción

Los acuerdos de paz, firmados el 16 de febrero de 1992, constituyen sin duda alguna el acontecimiento político más importante de la historia contemporánea salvadoreña. Su importancia radica en que a través de dichos acuerdos fue posible poner fin a una prolongada y cruenta guerra civil y que, tal y como fue planteado, el tratado de paz iba más allá de conseguir el cese del fuego de las partes en conflicto.

El acuerdo, firmado en el castillo de Chapultepec, es la conclusión de un proceso de negociación que en su fase definitiva inicia con el Acuerdo de Ginebra celebrado en abril de 1990 y cuyos propósitos básicos eran: terminar el conflicto armado por la vía política, impulsar la democratización del país, garantizar el respeto irrestricto de los derechos humanos y reunificar la sociedad salvadoreña. De tal manera que el tratado final recoge tales aspectos en sus diferentes apartados. El fin

1. Una versión preliminar de este artículo fue presentada en la conferencia "El Salvador's Democratic Transition: Ten Years After The Peace Accord", celebrada en el Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., en enero de 2002.

del conflicto armado estaba recogido explícitamente en el capítulo VII, "Cese del enfrentamiento armado", y en buena parte del resto del texto de los acuerdos; el impulso a la democratización del país puede advertirse en el esfuerzo por replantear el funcionamiento de las instituciones en el país, pasando por la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Policía Nacional Civil y el Consejo Nacional de la Judicatura, pero sobre todo en el breve capítulo dedicado a plantear la necesidad de reformas en el sistema electoral; por el lado del respeto irrestricto a los derechos humanos, el tratado contempla la redefinición del papel de la Fuerza Armada, elimina los cuerpos de seguridad, crea a la Policía Nacional Civil, contempla la inserción política del FMLN y, sobre todo, crea la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, entre otras cosas. Finalmente, en lo que se refiere a la reunificación de la sociedad salvadoreña, los acuerdos de paz plantean que la misma "en democracia, tiene como uno de sus requisitos el desarrollo económico y social sostenido del país. Al mismo tiempo, la reunificación de la sociedad salvadoreña y un creciente grado de cohesión social son elementos indispensables para acceder al desarrollo. Por eso, entre el conjunto de acuerdos requerido para terminar definitivamente el conflicto armado en El Salvador, se incluye una plataforma mínima de compromisos tendientes a facilitar el desarrollo en beneficio de todos los estratos de la población" (Naciones Unidas, 1993, p. 80).

De ahí que los propósitos y los alcances propuestos por los acuerdos de paz no estaban restringidos al fin de la guerra; en realidad abarcaban la mayoría de ámbitos de la vida sociopolítica del país y establecían las bases para la construcción de una nueva realidad social. Más allá de si esto podría cumplirse o no y de las voluntades no confesas de las partes participantes en el proceso de paz, lo cierto es que los acuerdos fueron entendidos por la mayoría de los y las salvadoreñas como la oportunidad histórica para construir un nuevo país, para levantar una nueva sociedad y no sólo como el trámite para finalizar el conflicto armado. Esta idea fue también reforzada por aquellos que participaron en la negociación y prácticamente por cualquier sector de la elite de la sociedad salvadoreña.

En 1992, la población tenía una idea generalizada de que con el fin de la guerra, a través de los acuerdos, se establecía la oportunidad para recons-

truir al país, no sólo material y económicamente, sino también social, estructural y culturalmente. Esta postura iba desde aquellas más centradas en lo puramente económico, según las cuales ya no habrían razones para que el país no creciera económicamente, hasta aquellas que contemplaban que la posibilidad de la democratización abría el horizonte para un desarrollo con equidad, paz, justicia social y respeto de las libertades básicas. Cualquiera que fuese la posición de las personas, la mayoría de los salvadoreños estaban de acuerdo en el optimismo sobre el futuro del país.

Diez años después, ese optimismo se ha desvanecido y muchos ciudadanos ya no ven el futuro con la misma esperanza con que lo hacían diez años atrás. A juzgar por los resultados de las encuestas y por buena parte de la información que aparece en los medios de comunicación, no es que los salvadoreños no estén satisfechos con los acuerdos de paz, como tampoco es que se espera que deban mostrar el mismo ánimo con respecto al tratado pacificador como lo hicieron una década atrás, es que los ciudadanos ya no muestran el mismo entusiasmo y la misma esperanza sobre el futuro nacional, sobre las posibilidades de una mejor situación de vida o sobre el desarrollo social del país. En cierto sentido, algunos salvadoreños están ahora más desencantados que nunca y más pesimistas sobre el futuro nacional que lo que estuvieron hace diez años.

¿A qué se debe este estado subjetivo nacional relativamente compartido? ¿Acaso los acuerdos de paz no cumplieron con su cometido? ¿Por qué muchos salvadoreños están ahora mucho más desencantados con la situación del país de lo que aparentemente han estado jamás? Este trabajo pretende responder a esas preguntas desde la evidencia que aportan las encuestas de opinión pública. Para ello se hace un recorrido sobre el clima de la opinión pública, partiendo del clima social que privó a la hora del alcance de la paz. Con ese derrotero, el artículo se divide en cuatro grandes partes. En primer lugar, se examina el estado de la opinión pública al momento de la firma de los acuerdos de paz; en segundo lugar, se analiza el estado actual del pensamiento social salvadoreño expresado en los sondeos de opinión. En tercer lugar, se hace un recorrido en las opiniones durante estos diez años. Finalmente, se adelantan reflexiones sobre lo sucedido en ese lapso que ha llevado al desencanto democrático actual.

1. Las expectativas sobre los acuerdos de paz

Cuando se firmó la paz en enero de 1992, la mayoría de salvadoreños respaldó y celebró el tratado. Y esto no sólo porque significaba el fin formal y efectivo de un prolongado y cruento conflicto civil sino también, y como se ha dicho en la "Introducción", porque suponía la oportunidad para reconstruir una sociedad democrática, esto es, desde los ciudadanos; una sociedad que trajera el tan esperado bienestar social y económico tantas veces prorrogado. Si bien es cierto que la mayoría de la gente no estaba al tanto de los entretelones del acuerdo y ni siquiera conoció el texto del mismo, el significado de los mismos llegó a ella a través de las declaraciones de las mismas partes negociadoras y de los medios de comunicación. De esa manera, y sin conocerlos a profundidad, la mayor parte de los ciudadanos no se equivocaban cuando esperaban que con los acuerdos se diera inicio a la construcción de un nuevo orden social y no sólo político; así lo contemplaban los propósitos de impulsar la democratización, garantizar el respeto irrestricto de los derechos humanos y re-unificar a la sociedad salvadoreña.

La reconstrucción física del país sólo era posible con paz, pero la construcción de una nueva sociedad sólo era posible con un nuevo ordenamiento sociopolítico. Y ese ordenamiento tenía dos ejes de acción. La instauración de una institucionalidad democrática y la construcción de una sociedad socioeconómicamente más justa. En el primer eje, la observancia de los derechos humanos y de las libertades civiles se volvía posible mediante el desmantelamiento de los antiguos cuerpos de represión, mediante la redefinición del papel de las fuerzas armadas y mediante la creación de nuevas instituciones con espíritu democrático (la Policía Nacional Civil y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, como las más importantes), entre otras cosas. En el segundo eje, la instalación del Foro para la Concertación Económica y Social, las medidas para aliviar los costos sociales de los programas de ajuste estructural y la atención al problema agrario constituían las medidas expresas para lograr el desarrollo económico y social sostenido del país, requisito para lograr "la reunificación de la sociedad salvadoreña, en democracia" (Naciones Unidas, 1993).

De una manera u otra, los ciudadanos tenían presente la complejidad del desafío de la paz. Una

encuesta realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la UCA, realizada a finales de 1991, en la recta final de la negociación, revela que tres de cada diez salvadoreños pensaban que la negociación debería concentrarse en las reformas económicas que debían llevarse a cabo para resolver el dilema económico del país, mientras que alrededor de cuatro de esos diez pensaban que el diálogo debía resolver aspectos del conflicto armado (transición del FMLN a la sociedad, la reducción y la depuración de la Fuerza Armada y el cese de fuego en sí mismo). Esto significa que, inclusive antes de firmarse los acuerdos, una porción importante de los ciudadanos los percibía como la oportunidad para replantear el tema estructural del país antes que el tema del conflicto bélico.

Cuadro 1
Opinión sobre el tema más importante
que el diálogo debe resolver
(octubre-noviembre 1991)

Opinión	%
Reformas económicas	30.0
Transición del FMLN a la sociedad civil	16.7
Reducción de la Fuerza Armada	13.5
Depuración de la Fuerza Armada	10.2
Reforma del sistema judicial	4.7
Resolver todos los problemas del país	4.7
Alcanzar el cese de fuego	2.7
Otras respuestas	7.9
No sabe, no responde	9.6

¿Cuál es el tema más importante que el diálogo debe resolver?

Fuente: IUDOP (1991).

Ello tiene su explicación en la forma en que los ciudadanos concebían las causas que llevaron a la guerra civil. En el sondeo realizado por el IUDOP justo después de la firma del Acuerdo de Chapultepec, casi el 40 por ciento de los ciudadanos apuntaron causas o razones de la guerra que tienen que ver con la injusticia social y la crisis económica, opiniones lejos de las visiones que apuntan a la ambición de poder o simplemente al surgimiento de la guerrilla. Es más, una comparación de esas respuestas con otras obtenidas sobre el mismo tema, en diciembre de 1988 (ver IUDOP, 1992), revela que para el final de la guerra habría crecido la convicción de muchos ciudadanos de que el origen del conflicto bélico se en-

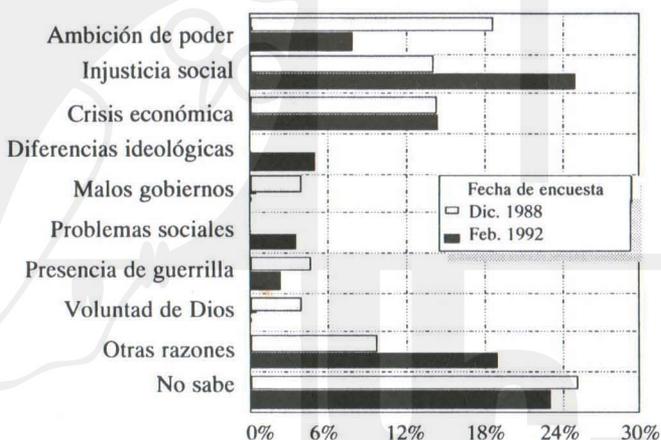
contraba en las condiciones estructurales y económicas del país y no tanto en otras razones; eso porque, a juzgar por lo expuesto en la Figura 1, en diciembre de 1988, un poco menos del 30 por ciento apuntaba razones que tenían que ver con la situación del país, y la opinión singular más frecuente es la que señalaba la avidez por el poder de parte de los grupos contrincantes.

De tal manera que si al momento de la firma de los acuerdos de paz, los salvadoreños veían a aquellos como la ocasión para replantear el ordenamiento socioeconómico del país y no sólo como el trance para poner fin a la conflagración, eso era no sólo porque los ciudadanos alcanzaban a entender que el tratado contemplaba ese propósito, sino también porque pensaban que el logro de la paz pasaba por la resolución de los problemas estructurales del país que habían llevado a la guerra. Sin duda alguna, el mayor motivo de satisfacción con la firma de la paz era el fin de la guerra en sí

misma, la posibilidad de vivir en paz: un 42.7 por ciento de los salvadoreños encuestados en enero de 1992 sostuvo que de todos los puntos contemplados en el acta de la paz, el más importante era el cese de fuego; sin embargo, aún así, esa misma consulta reportaba un poco más del 16 por ciento de ciudadanos que veían el acuerdo económico-social como el punto más importante del tratado (IUDOP, 1992).

En resumen, por cualquier lado que de forma general se preguntase a los ciudadanos por los acuerdos de paz, el punto de la transformación económica del país aparecía entre las respuestas; aun cuando fuese señalado por una minoría, la paz tenía que ver con lo económico y, de alguna manera, con la democracia social. La paz política no era suficiente. El documento formal del tratado no ignoraba eso. De ahí la relevancia de los acuerdos de paz, de ahí el optimismo sobre los mismos, de ahí el clima de esperanza que prevalecía.

Figura 1
Opinión sobre la causa de la guerra



En su opinión, ¿cuál fue la causa de la guerra en El Salvador?
Fuente: IUDOP (1992).

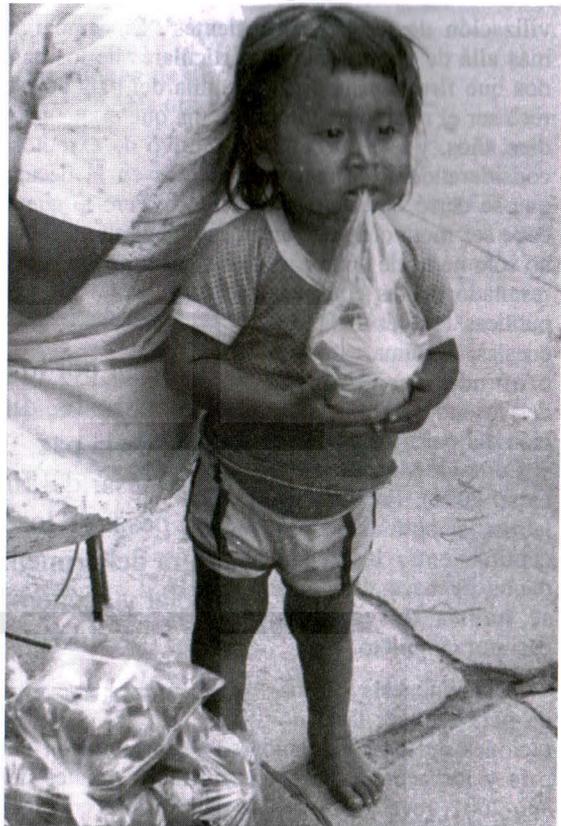
De hecho, la primera encuesta de evaluación sobre la marcha de los acuerdos de paz, realizada apenas cinco meses después de su firma, mostraba que casi el 70 por ciento de los ciudadanos pensaba que la situación o algunas cosas del país estaba cambiando para bien con la firma del pacto pacificador. Con excepción de algunos grupos, los

acuerdos fueron muy bien recibidos por la mayoría de los ciudadanos y la mayor parte de los compromisos suscritos en el mismo gozaban de grandes niveles de legitimidad por parte de la población. Por ejemplo, más del 53 por ciento estaba a favor de la reducción y depuración de la Fuerza Armada, el 64 por ciento respaldaba la disolución

de los cuerpos de seguridad y casi el 75 por ciento estaba de acuerdo con que los mismos fueran reemplazados por la Policía Nacional Civil.

Por todo ello, los acuerdos de paz provocaron sentimientos de optimismo en buena parte de la gente. Tanto era así, que una encuesta cursada en enero-febrero de 1992 registró un cambio radical en las opiniones de los ciudadanos sobre la situación de la economía nacional en comparación con la misma opinión recogida apenas meses antes con una encuesta cursada en octubre de 1991 (IUDOP, 1992; IUDOP, 1991). A finales de 1991, el porcentaje de personas que pensaban que la economía nacional estaba peor era de aproximadamente el 65 por ciento, frente a un casi 22 por ciento que pensaba que estaba igual y sólo un 11.6 por ciento consideraba que estaba mejor. Tres meses más tarde, en coincidencia con la celebración del acuerdo de paz, las opiniones se habían modificado sustantivamente: ahora —en enero-febrero de 1992— el porcentaje de ciudadanos que pensaba que el país estaba peor económicamente era de sólo el 30 por ciento (menos de la mitad de las opiniones de un año antes), en tanto que quienes veían igual al país sumaban el 45 por ciento —el grupo más grande— y quienes veían mejor al país llegaba al 25 por ciento (el doble del porcentaje del año anterior). Dicho brevemente, la percepción sobre la situación económica del país se volvió mucho menos pesimista en el transcurso de sólo tres meses, un cambio inusual en la historia de la opinión pública salvadoreña (ver Figura 4 más adelante).

¿Qué sucedió durante esos meses previos a la firma de los acuerdos de paz para que la gente modificara de esa forma sus propias opiniones sobre la economía del país? Las crónicas de finales de ese año no reportan ningún suceso o fenómeno extraordinario en la economía del país, ningún anuncio particular sobre política económica como tampoco ningún desembolso de ayuda particular para la nación. Entonces, ¿por qué ese cambio tan espectacular? La única respuesta plausible tiene que ver con el evento político predominante de esos meses: tiene que ver con la firma de la paz. Ello significa que muchos salvadoreños habrían modificado su percepción sobre la situación económica nacional simplemente por el clima de optimismo inyectado por el logro del pacto de pacificación. El optimismo y la esperanza generada por los acuerdos habría hecho que muchos ciudadanos dejaran de ver con abatimiento a la economía na-



cional y dejaran que sus expectativas mediaran en su visión de la realidad económica. La verdad es que no parece haber otra razón para un cambio de semejante magnitud.

El logro de la paz y la constitución de un pacto que contemplaba la construcción de una sociedad distinta llenó de esperanzas a la mayoría de los salvadoreños y les hizo anticipar el futuro de una vida mejor, comenzando en el instante mismo en que terminó la guerra.

2. La opinión sobre los acuerdos diez años después

Diez años después, en 2002, el gobierno salvadoreño, el tercero en relevo luego del logro de la paz, ha dado por cumplidos los acuerdos y finalizado los procesos contemplados en el tratado. Esto no ha sido compartido por la contraparte, por el FMLN, para quien el proceso de cumplimiento de los acuerdos deja tareas pendientes, sobre todo en el ámbito de lo económico y social y en la desmo-

vilización de los ex combatientes². Sin embargo, más allá de las posiciones particulares de los bandos que firmaron la paz³, el clima del país no parece ser el mismo en torno al tema que el que hace diez años, y eso no debe ser motivo de extrañeza considerando los sucesos acaecidos en la década que se cerró en este pasado febrero. Pero lo que sí debe ser motivo de extrañeza es que el clima social no sólo no es de optimismo, sino que a juzgar por el resultado de las consultas públicas a través de las encuestas, el clima es de un profundo pesimismo y desencanto sobre la situación del país (ver Maihold y Córdova Macías, 2001; Cruz, 2001). En otras palabras, el optimismo perceptible entre los ciudadanos de hace diez años se habría desvanecido casi por completo.

Una encuesta diseñada para recoger las valoraciones de los ciudadanos sobre la situación del país y los acuerdos de paz, cursada a finales del año 2001, reveló que tres de cada cuatro ciudadanos piensan que el país necesita un cambio y que sólo uno de esos cuatro considera que El Salvador va por un buen camino. Esta no es una opinión reciente, en realidad constituye una tendencia de opinión que puede encontrarse desde el año 96, pero su presencia en la consulta diez años después sugiere que el optimismo que reunía a los salvadoreños una década atrás se habría desvanecido, y que los ciudadanos no parecen estar viendo el país que esperaban.

Pero lo más revelador son los datos que tienen que ver con las opiniones directas con los acuerdos de paz. Al preguntárseles sobre si el tratado de Chapultepec ha sido bueno o malo, la mayoría de los ciudadanos, el 80 por ciento, coincidieron con que los acuerdos han sido buenos, en tanto que un 6.6 por ciento sostuvo la postura contraria, que han sido malos, y casi un 13 por ciento se decantó por decir que no han sido buenos ni malos, que

fueron lo que son: un tratado de paz. En este punto, los datos muestran que el respaldo hacia los acuerdos como tales sigue vigente. Aunque como se verá más adelante esto no ha sido siempre así, la visión positiva sobre los acuerdos dice mucho de la valoración que mantienen los ciudadanos sobre ese proceso y sobre el compromiso de pacificación. Sin embargo, y en concordancia con la percepción general sobre el estado del país, cuando los ciudadanos debieron valorar la situación nacional, con referencia temporal al momento del logro de la paz, es decir, en comparación con la situación nacional antes de la firma de los acuerdos, sus opiniones se expresaron de forma diferente y se dividieron en dos grandes grupos: los que piensan que el país está mejor luego de diez años del logro de la paz y quienes

piensan que El Salvador está igual o peor que hace diez años (ver Cuadro 2).

Algo más de la mitad de los salvadoreños pensaba hacia diciembre de 2001 que la situación del país estaba mejor que cuando se firmaron los acuerdos de paz, mientras que el 14.6 por ciento pensaba que el país seguía igual que hace diez años y el 31 por ciento creía inclusive que el país estaba peor que hace una década. Esto significa que a diferencia de la valoración positiva sobre el pacto de paz en sí mismo, muchos salvadoreños no veían cambios positivos e importantes desde que se implementaron los acuerdos: el país, para casi la mitad de los ciudadanos, estaría ahora igual o peor que hace una década.

¿Por qué esta forma de pensar con respecto a la situación del país con los acuerdos? Una primera aproximación —que posteriormente guiará el análisis del clima de desencanto actual— se encuentra en las razones mismas aducidas por los ciudadanos para pensar de esa forma. Preguntados directamente por los motivos para opinar que el

A juzgar por lo que dicen los propios salvadoreños, diez años después de la firma de la paz, El Salvador no vive en paz a pesar del fin efectivo de la guerra y a pesar de los logros de la lucha en contra del crimen. No es más equitativo social y económicamente [...] y no ha sido reunificado [...]

2. Esto según declaraciones de Salvador Sánchez Cerén, coordinador general del FMLN, en una entrevista concedida a una estación radial de noticias del país.
3. Entre los mismos firmantes de la paz de un mismo bando existen opiniones encontradas sobre el cumplimiento de los acuerdos.

Cuadro 2
Opinión sobre la situación del país luego de diez años
de los acuerdos de paz y razones de esas opiniones

La situación del país está		%	%
Mejor			53.9
	<i>Razones</i>		
	Ya no hay guerra, hay paz	45.0	
	Ha mejorado la economía	10.4	
	Hay más libertades	9.1	
	Hay tranquilidad	9.0	
	El país está mejor	7.6	
	Ha habido un cambio al sistema democrático	5.6	
	Hay menos crimen	4.1	
	Respeto a los derechos humanos	3.8	
	Otras respuestas	4.3	
	No sabe	1.0	
Igual			14.6
	No hay cambios	41.3	
	Hay violencia y delincuencia	34.5	
	La economía está igual	16.8	
	La corrupción está igual	1.7	
	Otras respuestas	5.3	
	No sabe	0.5	
Peor			30.9
	Hay mucha violencia y delincuencia	51.8	
	La economía está peor	33.8	
	La corrupción está igual	3.3	
	Otras respuestas	8.7	
	No sabe	0.2	

Por favor piense en el país de hace diez años, antes de la firma de los acuerdos de paz. Por lo que usted sabe o ha oído, ¿cómo cree usted que está el país en comparación con diez años, mejor que antes, igual que antes o peor que antes?/ ¿Por qué piensa de esa forma?

Fuente: IUDOP (2002).

país está mejor, igual o peor que hace una década, los ciudadanos ofrecieron respuestas esclarecedoras (las cuales se presentan en el mismo Cuadro 2). Primero, la mayoría de quienes piensan que el país está mejor ahora después del tiempo transcurrido de la firma de la paz creen que se logró la paz y que se terminó el conflicto bélico; eso en sí mismo hace que, para ellos, el país esté mejor que antes. El resto de ciudadanos se divide argumentando razones menos compartidas, pero importantes: el 10 por ciento se refirió a la situación económica, el 9.1 por ciento señaló el respeto de las libertades, otro porcentaje parecido apuntó la existencia de tranquilidad en el país; un poco menos del 8 por ciento dijo simplemente que el país está mejor

y un poco más del 5 por ciento consideró un cambio hacia el régimen democrático, entre otras razones. En resumidas cuentas, para la mayor parte de los que contestaron que el país está mejor, la razón principal es el fin de la guerra. En segundo lugar, la gente que sostuvo que el país estaba igual o peor ofrecieron argumentos muy similares entre sí. La falta de cambios sustanciales en el país, la presencia del crimen y la violencia y la inmovilidad de la economía fueron las tres razones dominantes en ese tipo de visión. Finalmente, entre quienes perciben un empeoramiento de la situación nacional luego de los acuerdos, la razón más frecuente es la consideración de que en la actualidad existe más violencia (señalada por más de la mitad de los

que contestaron de forma pesimista), le siguen razones asociadas a la economía como problema (empeoramiento de la economía, desempleo, pobreza e inflación) y otras razones diversas que no van más allá del 15 por ciento. En síntesis, el país está peor para algunos ciudadanos porque ahora hay más violencia, expresada en la delincuencia y la economía del país, y en todos sus aspectos ha empeorado.

Todo lo anterior resume muy bien la complejidad de las posiciones de los ciudadanos con respecto a la situación del país luego de una década de firmada la paz. Por un lado, la razón para señalar un mejoramiento de las condiciones del país descansa en su mayor parte en el cese de fuego: el país está bien simplemente porque ya se acabó la guerra, porque ya no hay violencia política, porque ya no hay enfrentamientos; sitios marginales ocupan en esta posición las opiniones que señalan el logro de las libertades o el respeto a los derechos humanos. En cambio, cuando se trata de la visión pesimista, cuando se trata de juzgar que el país no ha cambiado o que inclusive ha empeorado, las razones principales se agrupan en torno a señalar lo que durante años se han considerado los problemas fundamentales del país: la violencia criminal y el problema económico: el país está igual o está peor porque la delincuencia y las dificultades económicas nacionales no han sido resueltas, es decir, siguen siendo problemas nacionales.

De hecho, la misma encuesta, realizada en diciembre de 2001, reveló que más de la mitad de los ciudadanos pensaba que el problema principal del país era la situación económica, mientras que cerca de la tercera parte apuntó la delincuencia como problema. Y esta ha sido una tendencia que, como se verá más adelante, no ha tenido cambios radicales desde la firma de la paz.

Como lo ha venido señalando más del 70 por ciento de la población en el último quinquenio, el país necesita un cambio de rumbo porque para muchos los problemas fundamentales del país no han sido resueltos en la medida de lo esperado. La paz, sin duda, constituye el logro fundamental de los acuerdos, y por ello la mayoría de ciudadanos piensa que los mismos fueron positivos —y necesarios— para el país; pero eso no se ha traducido necesariamente, a los ojos de los mismos ciudadanos, en un mejoramiento de las condiciones sociales del país. Para una sección importante de los ciudadanos, el país está mejor porque se acabó la

guerra, pero no va más allá de eso; no obstante para otros, el país no ha mejorado porque pese a que la guerra terminó, la violencia sigue generando inseguridad y la estabilidad económica no ha traído los beneficios prometidos y esperados para la mayoría de los ciudadanos.

Así, no es ninguna coincidencia que las principales razones para desvirtuar la situación actual del país y su necesidad de cambio sean al mismo tiempo los problemas principales de la nación. La expresión de la opinión pública parece decir que si el país no está bien es porque aún no están resueltos esos problemas.

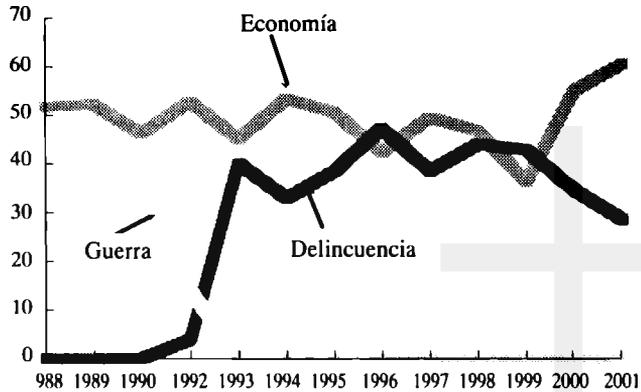
3. La evolución de la opinión en los diez años

Vista la importancia que los mismos ciudadanos le conceden a la resolución de los problemas fundamentales del país, el eje del análisis sobre la evolución de la opinión pública sobre los acuerdos de paz será, por tanto, la concepción sobre los problemas más importantes del país, y en este punto la mejor ayuda es tratar de retratar cómo se han comportado las tendencias de opinión sobre los problemas principales del país.

Como ya se vio en párrafos anteriores, la celebración del décimo aniversario de la firma de los acuerdos de paz ocurre bajo el concierto público de que violencia y economía constituyen las dificultades más importantes de la sociedad salvadoreña en la actualidad. Sin embargo, la identificación de esos problemas no es nueva, ni siquiera reciente. No es que después de diez años los ciudadanos hayan descubierto que el crimen y los problemas económicos agobian al país, esos problemas ya existían en el momento de la firma de la paz una década antes (ver Figura 2); por tanto, a finales de 2001 los salvadoreños sólo están repitiendo las mismas preocupaciones que tenían años atrás.

El análisis de la Figura 2 puede ayudar a clarificar esto. Antes de la firma de Chapultepec, los principales problemas mencionados por los ciudadanos eran las dificultades de índole económico (pobreza, desempleo, inflación, injusticia económica, etc.) y la guerra —que muchas veces se expresaba como violencia política—. Los acuerdos trajeron consigo inmediatamente el fin de la guerra —algo sobre lo cual los ciudadanos no se equivocan al señalarlo como su principal logro—, y la preocupación pública por la guerra y la violencia

Figura 2
Los principales problemas desde 1988
en la opinión pública salvadoreña



Fuente: Elaboración propia, según informes del IUDOP.

política desapareció por completo desde 1993. Sin embargo y concomitantemente a la desaparición de la guerra de las mentes, apareció la ansiedad por otro tipo de violencia: la delincuencia. Desde 1993, la criminalidad le ha disputado espacios en el debate público a otro gran problema nacional que, a juzgar por las opiniones de los ciudadanos, no pudo ser resuelto con la paz: la economía. Así, desde 1993, economía y crimen dominan las agendas de discusión de la opinión pública nacional, en una dinámica de alternancia sombría: los salvadoreños se preocupan por uno o por otro problema, no hay cabida para otro más⁴.

Ahora bien, los datos muestran que los aspectos de índole económico son los que más han dominado esas preocupaciones ciudadanas, tanto es así que al finalizar la década, la economía parece erigirse en el problema nacional más percibido por los salvadoreños, muy por encima de la violencia delincencional. Sin embargo, una consideración menos superficial lleva a la conclusión de que, en realidad, las preocupaciones que han dominado los pensamientos ciudadanos en los últimos doce o trece años, han sido en esencia los mismos. Aunque

la violencia política desapareció del ámbito público con la firma de la paz, la misma fue sustituida por otro tipo de violencia: la criminal o social. A pesar de esa transformación del rostro de la violencia, el efecto sobre los ciudadanos parecía ser el mismo, la sensación de inseguridad, la amenaza en contra de la propia integridad física y la supervivencia. Esto provocó que, a final de cuentas, muchos salvadoreños sintieran que a pesar del fin de la guerra, estuvieran tan inseguros o más que en los peores años del conflicto armado⁵. El fin de la guerra, por tanto, no trajo la tan ansiada tranquilidad.

Por otra parte, la Figura 2 revela que la economía nunca dejó de ser un problema para los ciudadanos y que el logro de la paz no significó en modo alguno su desaparición, como probablemente mucha gente esperaba, a juzgar por el texto de los acuerdos. De ahí que para algunos sectores de la población, los acuerdos fracasaron en su intento por resolver los problemas económicos del país. Más aún, al cumplirse el décimo aniversario de los acuerdos, los datos de las encuestas muestran que los salvadoreños están en la actualidad más pre-

4. El problema de la economía se muestra de forma mucho más compleja que el del crimen. Cuando los ciudadanos se refieren a la economía, lo hacen señalando la pobreza o el desempleo o la inflación o la injusticia socioeconómica, y en los casos más generales se refieren a él como la crisis económica.
5. Al respecto son muy reveladoras las declaraciones de algunos ciudadanos en la calle, para quienes se está peor ahora que durante la guerra, simplemente porque durante la guerra, la violencia política era prevenible si el

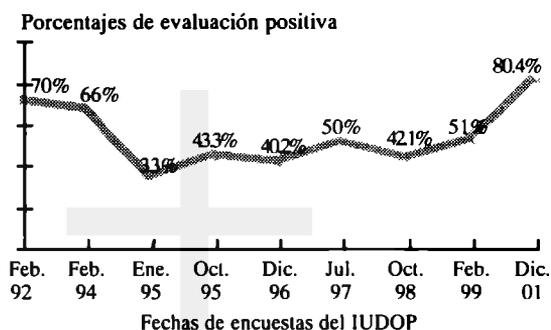
ocupados por lo económico que lo que nunca habían estado antes, inclusive durante la guerra. La paz no sólo no trajo prosperidad económica, sino que además ha sido el contexto para una profundización de los problemas.

Es en ese contexto que se explican las opiniones sobre la situación del país de cara a los acuerdos de paz, y es en ese contexto en donde hay que buscar parte de las razones para el clima del desencanto sociopolítico que reina ahora entre la mayoría de ciudadanos en El Salvador.

Para reforzar esas ideas, es necesario analizar las tendencias en las opiniones sobre estos aspectos relacionados con los acuerdos de paz. Como ya hemos visto, la mayoría de los ciudadanos ven al pacto de paz como algo bueno en sí mismo, independientemente de la situación actual del país, pero cuando se trata de valorar esta última en función de aquellos, las opiniones se dividen. En realidad, la valoración actual sobre los acuerdos de paz es la mejor obtenida jamás, aunque la misma ya no esté impregnada con la misma euforia de hace diez años. En la Figura 3 se presenta la tendencia de opinión de que los acuerdos de paz son positivos. Como puede verse, la estimación sobre los acuerdos de paz no ha sido siempre la misma. Las tendencias indican que del respaldo mayoritario en los dos primeros años, se pasó inmediatamente a una crisis de desaprobación e indiferencia, y en 1995 —a sólo tres años de su suscripción— sólo una tercera parte de los salvadoreños veían positivamente los acuerdos. Desde entonces la opinión se ha venido recuperando lentamente, oscilando entre un 40 y un 50 por ciento a través de los años, hasta llegar a un nivel de aprobación sin precedentes en la actualidad (80 por ciento), pero que en el fondo se está despojando de cualquier entusiasmo. En otras palabras, este nivel de aprobación sobre el tratado de paz es cualitativamente distinto a los niveles iniciales de una población satisfecha y radiante por el fin de la guerra. A finales del 2001, los ciudadanos están más de acuerdo que nunca sobre lo positivo del pacto de paz, pero muy probablemente eso es posible ahora porque se han despojado de cualquier expectativa que no sea el logro estricto del fin de la guerra. Sólo eso explica el hecho de que la valoración de

los acuerdos no concuerde con la valoración del país que ha emergido como producto de ellos.

Figura 3
Opinión positiva de los acuerdos de paz en distintas fechas de medición



Nota: Las opiniones no provienen de un mismo tipo de pregunta, sino que se han usado las respuestas positivas de cada una de las preguntas utilizadas según la encuesta. Esencialmente las preguntas usadas son dos: “¿Cree usted que los acuerdos de paz han tenido más logros o más fracasos?” y “¿Cree usted que los acuerdos de paz han sido buenos o malos para el país?”.

Fuente: Elaboración propia según informes del IUDOP.

Estas expectativas son las que durante mucho tiempo dominaron la visión de los ciudadanos sobre los acuerdos de paz. Como ya se ha mencionado en las primeras páginas de este artículo, cuando se firmó el tratado de paz, la gente —acertadamente— vio en él la oportunidad de construir una nueva sociedad y esto pasaba, además del cese de fuego, por abordar no sólo el tema de las libertades políticas, sino también por el tema del desarrollo económico con equidad. Traducido a las expectativas populares, esto significaba si no el inicio de la prosperidad económica, al menos la implementación de medidas orientadas al establecimiento de condiciones para la igualdad de oportunidades; más concretamente, las expectativas aludían a la reducción de la pobreza, a la creación de empleos para la mayoría, al control del costo de la vida y a la presencia de programas de compensación social para los más necesitados. Se puede estar de acuerdo o no con esas expectativas en el ámbito

ciudadano no se involucraba en política, mientras que en la posguerra, la violencia delincuencial no es de modo alguno prevenible, dado que afecta a cualquier persona independientemente de su posición ideológica o de su extracción social.

económico con la firma de la paz, pero lo cierto es que muchos ciudadanos entendían así las potencialidades del tratado y eso esperaban de forma más o menos concreta⁶.

Cuando en enero de 1995, el presidente Calderón Sol anunció un nuevo paquete de medidas económicas entre las cuales se anunciaba la posibilidad de aumentar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la decisión de proseguir con la privatización de las compañías del Estado, se involucró con un ámbito de decisión política que era muy sensible para la mayoría de ciudadanos en un sentido distinto al que ellos esperaban. La noticia del aumento del IVA, de la profundización de las políticas de privatización, de la reducción del Estado mediante el cierre de los puestos de trabajo, era precisamente lo que muchos salvadoreños no querían escuchar en materia económica. La sensación de amplios sectores de la población fue que no sólo no se estaba haciendo lo prometido, lo esperado en materia económica, sino que, peor aún, se estaba haciendo todo lo opuesto.

La mayoría de los ciudadanos que ya habían criticado las orientaciones económicas del gobierno anterior, vieron en el nuevo paquete de medidas la negación de los propósitos planteados en los acuerdos de paz en materia económica y social, y, junto a la evaluación del gobierno —al cual criticaron fuertemente⁷—, decidieron que el tratado de paz tenía más fracasos que logros.

Eso explicaría el abrupto e inesperado descenso en las opiniones positivas sobre los acuerdos, registrada en las mismas fechas del anuncio del paquete. Así, para buena parte de la opinión pública, comenzaba a difuminarse la posibilidad de la construcción de una sociedad distinta a la del pasado. Por ejemplo, una encuesta realizada con el objetivo de recoger las valoraciones de los ciuda-

danos sobre el paquete económico presentado por la segunda administración de ARINA, reveló que casi el 62 por ciento de los salvadoreños pensaba que éste sólo beneficiaría a los más ricos del país⁸ (IUDOP, 1995). Para la mayoría de los salvadoreños, esas medidas eran más de lo mismo, más del pasado que del futuro esperado.

Inclusive la visión optimista sobre la situación económica del país, la cual se había modificado sustantivamente con sólo el anuncio y la firma de la paz en el lapso de unos meses, fue paulatinamente recobrando sus niveles previos a la celebración del pacto de México. Como puede verse en la Figura 4, a finales de 1996, el porcentaje de personas que pensaban que la situación del país habría empeorado era mucho más elevado que la proporción registrada antes del 16 de enero de 1992. Según los datos de las encuestas, nunca antes los ciudadanos habían estado tan de acuerdo con que el país había empeorado económicamente. Así, los primeros cuatro años después de la firma de los acuerdos registraron un constante incremento de ese tipo de opinión pesimista, la cual llegó a su nivel más alto antes de las elecciones municipales y legislativas de 1997. En este año, curiosamente, las tendencias en las opiniones sobre la economía nacional dieron un giro y se concentraron en decir no que la economía estaba mejorando, sino que la economía se mantenía igual.

¿A qué se debió ese cambio drástico en las opiniones pesimistas sobre la economía del país? Dos razones se pueden apuntar a manera de hipótesis. La primera es que, en realidad, una opinión tan pesimista como esa ya habría encontrado su techo (algo más del 60 por ciento), es decir, ya no tenía mucho espacio para crecer más considerando que había otros sectores de la población que, a pesar de la situación, mantenían una visión optimista o, al menos no tan pesimista. Por tanto, lo que pasó en

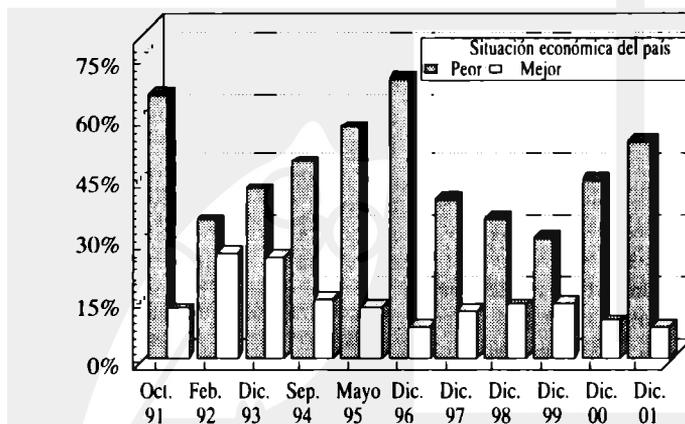
6. En realidad, como ya se ha discutido más arriba, puede ser que los acuerdos no formularan de esa forma los alcances del Acuerdo en el terreno económico y social, pero el mismo sí contemplaba el abordaje de ese problema en el entendido de que sin la consideración de lo económico era imposible asegurar una paz firme y duradera en un país con tantos problemas de desigualdad económica como El Salvador.
7. De hecho, el presidente Calderón Sol recibió, en los siguientes años, los puntajes de valoración por desempeño más bajos que cualquier gobierno había recibido jamás, los cuales sólo han sido superados algunos años después por el gobierno de Francisco Flores, al cumplir sus primeros cien días de gestión.
8. Cuatro años antes, en 1991, cuando el presidente Alfredo Cristiani anunció la política de privatización, una encuesta mostró que el 47 por ciento de los ciudadanos pensaban que la misma sólo beneficiaría a los más ricos (IUDOP, 1991). Con el nuevo paquete económico propuesto por Calderón Sol, los salvadoreños estaban más convencidos de que la privatización no les traería beneficios.

los años siguientes es que mucha gente que opinaba que la economía había estado empeorando, luego dijo que la economía seguía igual (como puede verse, el porcentaje de personas que sostenían que la economía estaba mejorando no creció significativamente). No es que hayan registrado una mejoría, sino que, sencillamente, ya no percibieron el mismo ritmo de deterioro económico. En segundo lugar, no puede dejar de considerarse el evento electoral como un posible catalizador de las expectativas ciudadanas. Hay que recordar que en esas elecciones, el mayor partido de oposición, el FMLN, alcanzó por primera vez los votos suficientes para ganar poder dentro de la Asamblea y contrarrestar, aunque sea de forma aparente, el peso del Ejecuti-

vo en las decisiones nacionales. Aunque no está claro cómo habría actuado eso específicamente en la opinión pública, es posible que el mensaje que recibieron los ciudadanos fue que era posible detener algunas políticas del gobierno central, lo cual contribuyó al abandono relativo del pesimismo en las declaraciones de muchos ciudadanos.

Sin embargo, la primera década de la paz cierra, en las opiniones económicas, con una renovada tendencia de pesimismo. Para diciembre del 2001, los salvadoreños estaban de nuevo en la ruta de acusar el deterioro económico del país, algo que concuerda completamente con el predominio de la economía como problema en la opinión pública (ver Figura 2).

Figura 4
Opiniones sobre la situación económica del país desde 1991



En su opinión, ¿durante el presente año, la situación económica del país mejoró, empeoró o siguió igual?

Fuente: Elaboración propia según reportes del IUDOP.

A juzgar por la forma de pensar de los ciudadanos a la hora de valorar la situación general del país luego de una década de firmada la paz, el tema económico sólo constituye una parte de la historia, la otra parte del testimonio que vale para los ciudadanos, para la opinión pública, es el otro gran problema nacional no resuelto: la criminalidad.

Como ha sido mencionado anteriormente, la preocupación por el crimen y la violencia social surgió con la paz y sustituyó a la guerra entre los

desafíos nacionales. La delincuencia fue identificada inmediatamente luego de firmada la paz y durante muchos años la posguerra fue asociada directamente a violencia criminal. En una encuesta realizada en febrero de 1993, un año después de la firma de la paz, casi nueve de cada diez ciudadanos sostuvieron que la delincuencia se había incrementado en el último año; en otras palabras, la identificación del crimen como nuevo desafío fue prácticamente unánime. En estas circunstancias, muchos ciudadanos comenzaron a pensar que el mayor

fracaso de los acuerdos de paz era la delincuencia, porque ésta negaba de lleno el propósito ulterior del tratado: traer paz y tranquilidad a la sociedad salvadoreña. Ciertamente, la guerra y la violencia con motivaciones políticas terminaron, pero la irrupción de la criminalidad en la vida social impidió que los salvadoreños se sintieran seguros como lo habían estado esperando.

A diferencia del tema económico que surgió definitivamente como un fiasco para las ilusiones transformadoras de los acuerdos de paz con el anuncio de las políticas económicas de Calderón Sol, el tema de la delincuencia se constituyó casi desde un inicio en un obstáculo para el logro de la experiencia de la paz. La guerra de las montañas se trasladó a las calles, y la violencia política se volvió en violencia social.

Sin embargo, la visión de los ciudadanos sobre la magnitud del problema ha ido cambiando a lo largo de la década. Las primeras consultas mostraban unanimidad en las opiniones que señalaban un incremento de la violencia criminal. A medida que ha pasado el tiempo y que se toma distancia del momento de la firma de los acuerdos, parece claro que los ciudadanos ya no están viendo el mismo incremento de la violencia —algo que tiene su correspondencia con los niveles de victimización por violencia reportados por los mismos ciudadanos (ver McElhinny y Cruz, 2002)—. No obstante eso, la sensación de inseguridad generada por el crimen se ha instalado en los modos de vida de los salvadoreños y ha permeado sus propias relaciones sociales y con el Estado. Para muchos, el propósito de la paz se ha alcanzado sólo en términos políticos y la guerra se ha trasladado al campo social, impidiendo cualquier vivencia efectiva de tranquilidad y paz. En estas circunstancias, varios salvadoreños no sólo se han sentido frustrados con respecto a las posibilidades del acuerdo de paz, sino que además han cuestionado la efectividad y legitimidad del supuesto nuevo orden surgido a partir de ellos.

Más concretamente, han empezado a cuestionarse si la sociedad democrática que los acuerdos

[...] el nuevo ordenamiento político surgido de los acuerdos de paz ha sido, desde la gente, incapaz de procesar las necesidades más fundamentales de la población y de generar respuestas vinculantes para la mayor parte de esa población, sobre todo la más pobre y desposeída.

Cuadro 3
Opinión de que la delincuencia está aumentando

Año de encuesta	% de personas que piensan que la delincuencia ha aumentado
1993	88.6
1996	85.0
1997	63.4
1998	66.0
1999	52.3
2000	52.9
2001	42.3

En su opinión, en comparación con el año pasado, ¿la delincuencia aumentó, siguió igual o disminuyó?

Fuente: Elaboración propia en base a informes del IUDOP.

intentaban reconstruir —o mejor dicho, construir— es realmente útil para vivir en paz y tranquilidad, y si no será mejor, en determinadas circunstancias, un modelo de sociedad en el que, como en el pasado, prevaleciera el orden impuesto desde un liderazgo autoritario

4. El desencanto actual a la luz de los acuerdos

Diez años después, las opiniones de los ciudadanos sobre los acuerdos de paz son probablemente más modestas y ya no revestidas de las expectativas que las dominaron a principios de la década. Eso no significa que la forma en que los ciudadanos perciban el estado actual del país no esté mediado por lo que ha sido su propia esperanza sobre la transición posibilitada por el tratado de paz. Para la mayoría de salvadoreños, la importancia del pacto de paz hace diez años residía en su potencial para modificar la situación social del país y en hechos concretos para la gente, lo cual se debía traducir en la resolución de los que eran los

problemas fundamentales del país, mismos que atenaban contra una vida digna. La prueba es que diez años después, con los acuerdos de por medio, los salvadoreños seguían pidiendo prácticamente las mismas cosas a los gobiernos entrantes (ver Cuadro 4).

En mayo de 1999, justo al momento de la toma de posesión del tercer gobierno de ARENA, la diferencia más grande en las demandas de los ciudadanos con respecto al gobierno entrante en comparación con las que se hacían once años antes, es que ahora los consultados pedían combatir la cri-

minalidad, una preocupación que, como ya se ha visto, no existía antes de la guerra. Demandas como la erradicación de la pobreza y la creación de empleos seguían estando presentes en la opinión pública con más o menos la misma importancia; lo único que habría desaparecido es la necesidad de enfrentar la crisis económica. Fuera de eso, lo que pidieron los salvadoreños a Francisco Flores fue lo mismo que pidieron al gobierno de Cristiani: más seguridad, erradicación de la pobreza y más empleos. El hecho es que mucha gente esperaba eso de los acuerdos de paz, pero diez años después perciben que muy poco se ha hecho.

Cuadro 4
Opiniones sobre lo que debe hacer el próximo gobierno en distintas fechas
(En porcentajes)

Problemas que deberá enfrentar el próximo gobierno	Fecha de la encuesta		
	Nov. 88	Feb. 94	Mayo 99
Erradicar pobreza	30,2	9,9	20,7
Acabar con la guerra, violencia política	27,1	5,0	0,0
Combatir delincuencia	0,0	15,7	44,7
Enfrentar crisis económica	12,8	14,6	0,0
Crear empleos	8,9	37,4	12,3
Mejorar servicios públicos	5,2	7,8	0,0
Fortalecer democracia	3,1	2,0	—
Mejorar situación del país	0,0	6,7	1,3
Cumplir las promesas	—	0,0	5,5
Otras respuestas	5,0	1,3	8,4
No sabe	7,7	1,6	7,1

Fuente: Elaboración propia según informes del IUDOP.

En realidad, para muchos ciudadanos, el nuevo orden posibilitado por la transición implicaría finalmente la oportunidad de vivir en paz y con tranquilidad, y la oportunidad de vivir dignamente en términos de posibilidades económicas. Aunque los acuerdos fueron muy exitosos en terminar con la guerra, rápidamente los ciudadanos se dieron cuenta de que eso no necesariamente trajo tranquilidad y paz a los hogares; la violencia social y la delincuencia retomaron el papel de la violencia política; asimismo tampoco trajo la prosperidad económica producto de un desarrollo más equitativo; los problemas económicos seguían allí a causa de las acciones mismas de los gobiernos. Con los mismos problemas nacionales como telón de fon-

do, sectores importantes de la población llegaron a la conclusión de que el país no había cambiado lo suficiente como para hablar de la nueva sociedad que debía haberse construido. En esas circunstancias, el sistema político empezó a verse como ineficaz e inoperante y el interés por ser parte de él comenzó a desaparecer paulatinamente.

El punto es que los ciudadanos comenzaron a pensar no sólo que no había que esperar mucho ya de los acuerdos de paz, sino también que no había mucho que esperar de ese ordenamiento político —nuevo o no— que no era capaz de resolver las ya viejas necesidades de la población. Desde el ámbito de lo económico, los salvadoreños se die-

ron cuenta de que el nuevo sistema no tenía intenciones de modificar la manera en que se entendía la prosperidad económica y sólo buscaba la legitimidad y estabilidad para llevar adelante los Programas de Ajuste Estructural, de un signo francamente contrario a sus propios intereses y expectativas. Por el lado de los problemas de inseguridad generados por la violencia delincriminal, la gente descubrió que el nuevo orden era incapaz de proveer seguridad y de garantizar una vida pacífica y tranquila de la manera en que lo esperaban, de tal forma que empezaron a desvincularse de él.

Todo ello es lo que explicaría, en parte, los niveles de desconfianza institucional en el país, el progresivo abandono de los ciudadanos de la política —tanto electoral como partidaria o de cualquier tipo—, la dificultad para generar valores de cultura política democrática y, sobre todo, el paulatino abandono de la democracia como régimen político preferido, que ya ha sido expuesto en otros trabajos (Maihold y Córdova Macías, 2001; Cruz, 2001; PNUD, 2001).

En el ámbito de la confianza institucional, tres cosas son sintomáticas de lo expuesto anteriormente. En primer lugar, el hecho de que a medida que pasa el tiempo, la confianza en las instituciones públicas se erosiona aún más. El informe de desarrollo humano del PNUD del año 2001 da cuenta de cómo, en el último quinquenio, los ciudadanos muestran menos confianza en las instituciones nacionales. Segundo, que esa desconfianza es todavía más aguda en las instituciones más emblemáticas del Estado y de la política: los partidos políticos, la Asamblea Legislativa, la Corte Suprema de Justicia y el Ejecutivo⁹. Y tercero, que a pesar de la celebración de elecciones aparentemente limpias y libres, los ciudadanos no han modificado sustancialmente la confianza en los procesos electorales, antes bien la han venido perdiendo de forma paulatina. El porcentaje de personas que confiaban mucho en las elecciones bajó del 26 por ciento en las elecciones generales de 1994 al 16 por ciento en 2000.

Por el lado del abandono de los ciudadanos de la política, el indicador más claro lo constituye el creciente absentismo electoral desde 1994. Tanto en la última elección presidencial como en las legislativas y municipales, el cálculo más real¹⁰ indica que no más del 34 por ciento de la población asistió a las urnas (Cruz, 2001). Sobre todo cuando distintos estudios (Córdova, 2000; Seligson y otros, 2000; Cruz, 1998) aducen que las razones principales del absentismo o abstencionismo no son técnicas. Pero otro indicador del alejamiento de los ciudadanos de la política también lo es la poca participación de los ciudadanos en organizaciones, con excepción de las asociaciones de tipo religioso. Muy pocos salvadoreños participan en la actualidad en sindicatos, partidos políticos, asociaciones comunitarias, clubes de servicio o, inclusive, movimientos sociales. La mayor parte que, por el contrario, sí lo hacen, lo realizan dentro del ámbito religioso, el cual por sus características predominantes en la actualidad, no siempre tienen un carácter de civilidad democrática.

Sobre la dificultad para generar valores de cultura política democrática, los indicadores no son coherentes debido a la falta de estudios sobre esta área en el pasado. La serie de estudios sobre la cultura política de la Universidad de Pittsburg muestran un avance en las actitudes de tolerancia y de apoyo difuso al sistema desde 1991 hasta 1999 (ver Seligson y otros, 2000); pero la serie de encuestas del IUDOP revelan que esas mismas actitudes no están muy extendidas en toda la población y que la mayoría de los ciudadanos más bien tiene posturas contradictorias y mixtas hacia la democracia (ver IUDOP, 1998). Más aún, lo que sí se ha registrado en cualquier estudio realizado es una disminución en la preferencia al régimen democrático sobre cualquier otro régimen y un aumento en la indiferencia ciudadana hacia el tipo de régimen que debe establecerse en El Salvador. La organización del Latinobarómetro, un grupo de empresas dedicadas a compulsar las actitudes políticas de los ciudadanos latinoamericanos, reportó una caída importante en el apoyo a la democracia

9. De hecho, la última encuesta del IUDOP sobre el tema, cursada precisamente junto con la evaluación sobre los acuerdos de paz, puso a esas instituciones y a la Fiscalía General de la República como las instancias públicas menos confiables del país.

10. Es decir, calcular el porcentaje de asistencia electoral comparando el número de votos emitidos con las proyecciones de población en edad de votar.

en El Salvador y en varios países de América Latina, según su último informe.

Ahora bien, frente a todos esos indicadores se puede argumentar que los mismos no son exclusivos del país y que, en mayor o menor medida, la mayoría de los países incluidos, los de tradición más democrática como Costa Rica, están pasando por esa crisis de credibilidad en el ámbito político, por ese alejamiento de la política y por las dificultades para que las nuevas generaciones tengan el mismo nivel de compromiso con la democracia. De esta forma se podría razonar que la crisis salvadoreña no estaría fuera de las tendencias normales de las democracias en otras latitudes. Es cierto que la crisis de lo político no es distintiva de El Salvador; pero lo que sí sería característico del país es que la misma no se da en un contexto de prolongada estabilidad democrática, sino que, por el contrario, se da en el contexto de un nuevo ordenamiento político, el cual en teoría haría posible los cambios reclamados por la población desde hace años. Eso lo diferencia del resto de países, e inclusive eso lo diferenciaría de aquellos países, como Nicaragua y Sudáfrica, en donde la transición se tradujo inmediatamente en elevados niveles de participación política y electoral. En El Salvador, el desencanto político —y democrático— toma lugar en el momento de la esperanza. Esa es la diferencia, y eso es lo que marca de manera especial al proceso político salvadoreño de la actualidad.

Viéndolo desde el esquema más clásico de la teoría política de sistemas (Easton, 1992), lo anterior significa que el nuevo ordenamiento político surgido de los acuerdos de paz ha sido, desde la gente, incapaz de procesar las necesidades más fundamentales de la población y de generar respuestas vinculantes para la mayor parte de esa población, sobre todo la más pobre y desposeída. Casi todos los indicadores del desencanto expuestos anteriormente, la poca confianza en las instituciones, la ausencia de participación electoral, las actitudes contrarias al espíritu democrático, se hallan con más frecuencia entre los ciudadanos históricamente más marginados y que han urgido más de respuestas efectivas a su situación. Pero, por su misma fragmentación social, por la falta de un esfuerzo por hacer valer las libertades y espacios políti-

cos ganados más allá de las elites que los negociaron, la mayoría de salvadoreños se han quedado sin poder traducir tales necesidades y reclamos ya históricos en demandas (según la concepción eastoniana) y, por tanto, el sistema político no se ha sentido exigido para darles respuesta. En respuesta a ello, los salvadoreños no se han sentido vinculados al mismo y han hecho todo lo posible para que las reacciones y los productos del sistema —orientados, por tanto, a quienes siempre han tenido la capacidad de tensionarlo (las elites económicas)— no les sigan afectando más de forma contraproducente. La consecuencia lógica es, por tanto, la huida y la indiferencia social. De allí las respuestas masivas de fuga: la migración hacia el exterior, la vivencia religiosa, la pandillerización de los jóvenes, etc. Con ellos se crean sistemas paralelos que, aunque de forma perversa en algunas ocasiones (piénsese en el crimen organizado), sí tienen la capacidad de responder a las necesidades.

Todo eso obviamente tiene un impacto sobre la legitimidad del sistema surgido de los acuerdos. Como diría Lipset (1996), llega un momento en que los ciudadanos se dan cuenta que el sistema no es capaz de ayudarlos y, por ende, se asiste al punto en que muchos se preguntan si vale la pena seguir apoyándolo. Esto es particularmente crítico en casos como en el salvadoreño en los cuales el nuevo ordenamiento está intentando mostrar su eficacia para lidiar con el país. En esos casos, las crisis de eficacia y de legitimidad pueden llevar a una nueva ruptura cuando se agota la reserva de apoyo surgida simplemente del temor a regresar al régimen del pasado¹¹. Desde esta perspectiva no es extraño que, interrogados sobre la forma en que evaluarían al sistema político salvadoreño actual en comparación con el que se tenía diez años antes, previo a la firma de los acuerdos, la mayor parte de ciudadanos valoren mejor el sistema pasado que el presente (Cruz, 2001). No es que todos los salvadoreños estén dispuestos a dar marcha atrás para buscar los regímenes del pasado, pero lo cierto es que hay una tendencia nada despreciable entre la gente más pobre y más desahuciada socioeconómicamente que no encontraría remordimientos en desechar los logros de las libertades políticas de los acuerdos con tal de encontrar respuestas a sus propios dilemas existenciales compartidos.

11. Esto en el marco del concepto de legitimidad por *default* propuesta por Linz y Stepan (1996).

Aunque no se puede hablar de una crisis sin retorno en el sistema político actual, está claro que el país se encuentra cada vez más cerca de ella. Sobre todo mientras las elites políticas y los ciudadanos —el “demos” como diría Artiga González (2002)— se sigan desconociendo más. Sin embargo, la crisis no estallaría definitivamente mientras el sistema pueda seguir respondiendo a las demandas de quienes históricamente se han servido de él y mientras pueda dar espacios de escape a la mayoría de la gente que no satisface. Pero lo cierto es que a medida que pasa el tiempo, más y más gente —y entre ellos algunas elites— pasan a formar parte de ese grupo de exclusión política y se suman a sus percepciones y sus decepciones; al tiempo que van quedando menos espacios para la fuga.

A juzgar por lo que dicen los propios salvadoreños, diez años después de la firma de la paz, El Salvador no vive en paz a pesar del fin efectivo de la guerra y a pesar de los logros de la lucha en contra del crimen. No es más equitativo social y económicamente a pesar —o como consecuencia de— los Programas de Ajuste Estructural, y no ha sido reunificado a pesar de la retórica sobre un nuevo país; más aún, en cierto sentido, la sociedad salvadoreña está ahora más fragmentada de lo que estuvo antes.

Ignorar lo anterior no traerá optimismo sobre el futuro del país, traerá la imposibilidad de mantener vivo el sueño, como los salvadoreños lo tuvieron, de una sociedad democrática, pacífica y justa.

Bibliografía

- Córdova, R. (2000). El problema del abstencionismo en El Salvador. Ponencia presentada para el XII Congreso de Latin American Association (LASA), celebrada en Miami entre el 15 y 19 de marzo de 2000.
- Cruz, J. M. (2001). *Elecciones para qué. El impacto del ciclo electoral 1999-2000 en la cultura política salvadoreña*. San Salvador: FLACSO.
- Easton, D. (1992). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Instituto Universitario de Opinión Pública. (IUDOP). (2002). *Encuesta de evaluación del año 2001*. Serie de informes 91. San Salvador: IUDOP-UCA.
- Instituto Universitario de Opinión Pública. (IUDOP). (1995). *Encuesta sobre cultura política, plan y coyuntura económica*. Serie de informes 46. San Salvador: IUDOP-UCA.
- Instituto Universitario de Opinión Pública. (IUDOP). (1992). *Los salvadoreños ante los acuerdos finales de paz*. San Salvador: IUDOP-UCA.
- Instituto Universitario de Opinión Pública. (IUDOP). (1991). *Los salvadoreños ante los procesos de privatización y de paz en el país*. San Salvador: IUDOP-UCA.
- Linz, S. M. (1996). Hacia la consolidación democrática. *La política*, 2, 29-50.
- Lipset, S. M. (1996). Repensando los requisitos sociales de la democracia. *La política*, 2, 51-88.
- Maihold, G. y Córdova Macías, R. (2001). “Democracia y ciudadanía en Centroamérica”. En: Ricardo Córdova Macías y otros (comps.). *Pasos hacia una nueva convivencia: democracia y participación en Centroamérica*. San Salvador: Fundaungo.
- McElhinny, V. y Cruz, J. M. (2002). *The Economics of Political and Common Violence: El Salvador Case Study*. (Mimeo).
- Naciones Unidas. (1993). *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*. San Salvador: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2001). *Informe sobre desarrollo humano. El Salvador 2001*. San Salvador: PNUD.
- Seligson, M. A., Cruz, J. M. y Córdova, R. (2000). *Auditoría de la democracia. El Salvador 1999*. San Salvador: Fundaungo, IUDOP-UCA, Universidad de Pittsburgh.