

Artículos

Retos para consolidar la democracia en El Salvador¹

Kenneth M. Coleman, José Miguel Cruz y Peter J. Moore²

Resumen

Evaluación de la situación económica, socio-laboral y política de El Salvador en 1995. La tesis del artículo es que, en 1995, en el país emergió una tensión difícil de resolver entre política y mercado, esto es, entre las exigencias de la política democrática y las exigencias de la lógica neoliberal. Asimismo, se afirma que en el centro de esa tensión se haya situada la sociedad civil, cada vez más afectada en sus condiciones de vida por el empuje del mercado y cada vez más “desprotegida” políticamente por la subordinación estatal a los intereses empresariales.

1. Introducción³

1.1. Los modelos teóricos

El proceso de consolidación democrática está considerablemente menos teorizado que los procesos de transición hacia la democracia⁴. Uno de los más recientes casos de democratización aparente es el caso salvadoreño y éste pareció encajar notablemente con el clásico tratado de transición democrática de 1970 de Dankwart Rustow. Realmente, una

audaz estudiosa de la política salvadoreña, Terry Karl (1985a), tuvo la osadía de preveer en 1985, mucho antes de los acuerdos de paz de 1992, un proceso mediante el cual el sistema político predominantemente militar sería frenado y guiado hacia estructuras de paz, dando, a la vez, pasos hacia una transición inicial democrática⁵. Por la audacia de su visión en la aplicación de la teoría de Rustow, Karl fue “atacada” por aquellos que pensaban que las elecciones imperfectas son eventos que no tienen importancia (ver Herman, 1985; y Karl, 1985b)⁶.

Los acontecimientos salvadoreños de los ochenta y los noventa sugieren que una de las ideas de Rustow-Karl puede ser apropiada. Esto es, que un largo conflicto insuperable entre beligerantes domésticos puede llevar a los dos lados a tratar de evitar el pago continuo de costos sustanciales, lo cual exige la reconfiguración o aun la invención de leyes e instituciones que detengan al conflicto. En el mejor de los casos, se da una revalorización, de tal forma que la nueva institucionalidad llega a asumir rasgos democráticos o casi democráticos y estas características llegan a ser valoradas más que el deseo de la victoria militar. Este argumento final de la revalorización, conduce al análisis de la consolidación democrática.

Un ensayo más reciente de J. Samuel Valenzuela (1992) ofrece algunos elementos adicionales para encuadrar algunas investigaciones sobre la opinión pública salvadoreña. Partiendo de la tesis de Guillermo O'Donnell (1994) de que las transiciones democráticas se dan en dos etapas —una etapa inicial, diseñada para abrir espacio para el diálogo político, para ganar mayor respeto para las libertades civiles y para abrir el sistema político a un liderazgo civil, democrático y electo, y la segunda etapa, destinada a reconstruir el sistema político para hacer frente a los restos de viejo sistema autoritario—, Valenzuela concentra su atención en la segunda fase, en de la verdadera consolidación democrática.

Según Valenzuela, esta segunda fase de las transiciones democráticas consiste en fortalecer a algunas instituciones "virtuosas" y subvertir a las instituciones o patrones de conducta "perversos"⁷. Dada la necesidad de discontinuar varios aspectos del pasado, es probable que el proceso de consolidación democrática avance con crisis y conflictos, los cuales deben ser resueltos a favor de la profundización de los valores democráticos institucionalizados. Como dice Valenzuela, "es posible que gobiernos democráticamente electos se sucedan uno tras otro por largos períodos de tiempo sin retrocesos, simplemente por la precaución de los líderes para no enfrentarse con los agentes antidemocráticos" (*ibid.*, p. 59). Así, según Valenzuela, la supervivencia de los gobiernos civiles no es la consolidación democrática.

Generalmente, dice Valenzuela, se pueden imaginar cuatro retos específicos en la forma de intentos para subvertir la profundización necesaria: (a) el reto de los "poderes tutelares", reclama-

dos en forma no democrática por élites no elegidas; (b) el problema de las "áreas reservadas" para la toma de decisiones, que delega a autoridades no elegidas la responsabilidad para dar ciertas dimensiones a la política pública, especialmente preocupante si están garantizadas por las autoridades salientes del antiguo régimen autoritario; (c) el reto de leyes o procesos electorales distorsionados conscientemente para desfavorecer a ciertas fuerzas partidarias o electorales; y (d) la necesidad de generar una creencia incuestionable de que las elecciones serán la única manera de seleccionar a los líderes.

Valenzuela, por tanto, considera que la consolidación democrática ha llegado cuando:

los actores políticos más importantes y el público informado esperan que el proceso democrático vaya a durar indefinidamente y cuando se ha depurado el sistema político de lo que se podrían llamar "instituciones perversas," es decir, los "poderes tutelares", las "áreas reservadas" de la política pública, las irregularidades obvias del sistema electoral y de la representación política, y de la creencia común de que las medidas no electorales todavía podrían tener capacidad para conformar un gobierno (1992, p. 93).

Reflexionando sobre el caso salvadoreño, se puede incluir un quinto aspecto para la consolidación democrática, dada la situación que vive El Salvador en la actualidad: la permanencia de un liderazgo político, elegido popularmente, que insiste en mantener en su seno a ciertos actores, estructuras e instituciones "perversos", que cumplen sólo con los aspectos formales de los procesos de reforma, requeridos y pactados para la transición. La formalidad de los cambios es promovida no por el deseo por mantener la estabilidad sociopolítica⁸ (que no ha existido), sino por la ausencia de una total revalorización de la democracia, entendida ésta como una necesidad de "rendir cuentas" a los electores, en un sentido muy amplio (O'Donnell, 1994, pp. 20-21).

Todas estas consideraciones sugieren un interesante conjunto de preguntas sobre El Salvador contemporáneo. Retomando el legado teórico de Rustow y Karl y la tesis de Valenzuela, ¿qué han traído los acuerdos de paz y la nueva institucionalidad para El Salvador?, ¿cómo se sienten los ciudadanos (los sectores populares y las élites) con

la nueva estructura democrática institucional, en la cual viven después de 1992? Especialmente, ¿qué opinan los sectores populares sobre las instituciones y los líderes que hasta ahora han gozado de impunidad y de acceso a poderes no sujetos al control democrático?, ¿han permitidos los acontecimientos de estos cuatro años un proceso para revalorizar las instituciones democráticas de la sociedad política salvadoreña? ¿Hasta qué punto se acerca el sistema político salvadoreño al proceso de consolidación democrática previsto por teóricos como Rustow, Karl, Valenzuela y O'Donnell?

1.2. Por qué El Salvador se diferencia de otros casos

Hay razones, sin embargo, para creer que el modelo de transiciones democráticas de Rustow y Karl no encaja completamente en el caso salvadoreño. Rustow distingue entre situaciones como las del Medio Oriente, donde los judíos y los árabes siempre se sentirán miembros de distintas "naciones", y situaciones como el conflicto salvadoreño, donde el sentido de la nacionalidad siempre fue compartido entre las partes beligerantes. Pero hay, además, otras dimensiones de la "inclusión política" que no se refieren únicamente a "naciones", sino al tipo de "institucionalidad previa" al conflicto. De hecho, el haber tenido instituciones más o menos estables antes del conflicto ayuda a la reconfiguración democrática de instituciones, en un ambiente posterior al conflicto¹⁰.

En la conflictiva historia salvadoreña anterior a 1982, las momentáneas aperturas políticas invariablemente llevaron a las élites vinculadas con los militares a percibir una amenaza. Estas élites acudían a los militares para promover intervenciones y el cierre sistemático del proceso político (ver Castro Morán, 1984; y Montgomery, 1995). Comenzando en 1932, cuando la fuerza fue usada para aplastar una rebelión, la violencia llegó a ser un elemento recurrente en la vida política salvadoreña, aun antes del auge de la violencia de los años ochenta (ver Anderson, 1971). Un efecto obvio de tanta violencia bien pudo haber sido la creación de una cultura de desconfianza política, lo cual vamos a explorar abajo; pero otro efecto fue que, en tal contexto, un sistema de partidos no muy consolidados subsistió precariamente; los partidos políticos fueron debilitados por la "negociabilidad" de los resultados electorales, es decir, las elecciones siempre estuvieron sujetas al

veto de los militares y sus aliados¹¹.

Como consecuencia, la construcción tardía (1982-1994) del sistema actual de partidos políticos surgió al mismo tiempo que la guerra se agotaba y los acuerdos de paz eran negociados. Algunos partidos como el Demócrata Cristiano (PDC) y el de Conciliación Nacional (PCN), fueron fundados antes de la guerra civil. Pero los dos partidos principales del escenario político salvadoreño actual, emergieron como antagonistas en los años ochenta: ARENA, fundado en 1981 y en el gobierno desde 1989, y el FMLN, movimiento guerrillero proscrito en los años ochenta, legalizado en 1992, el cual participó en las elecciones presidenciales y legislativas de 1994. El Partido Demócrata Cristiano, hace años una voz a favor de la reforma y el cambio, se desgastó por el rol de José Napoleón Duarte en los gobiernos de 1982 y 1984; en la actualidad, este partido se encuentra en un proceso de decadencia, acelerado rápidamente en los años noventa¹². Así, el desafío de El Salvador es muy grande, la construcción de un sistema estable de partidos que represente a las fuerzas sociales es necesaria para una consolidación democrática real¹³.

De hecho, al igual que con el resto de las instituciones de una democracia, nunca ha existido un sistema de partidos bien consolidado en El Salvador (ver Roggenbuck, 1995)¹⁴. Más aún, las organizaciones políticas previas al conflicto, que alguna vez tuvieron potencial —el Partido Demócrata Cristiano en particular—, hoy en día aparecen profundamente desgastadas. Lo anterior implica que si El Salvador debe construir un sistema de partidos que funcione realmente, no tendría que haber un proceso de reconstrucción, sino que más bien tendría que ser un proceso de fundación totalmente nuevo¹⁵. Los elementos claves del nuevo sistema tendrán que ser, forzosamente, ARENA y el FMLN.

Más importante aún, El Salvador nunca ha tenido un período real de apertura y política competitiva. En dramático contraste con el caso chileno de redemocratización en los noventa, El Salvador se enfrenta al desafío de construir toda una gama de instituciones democráticas efectivas —no únicamente partidos políticos, sino también legislatura, tribunales de justicia, una policía civil y medios de comunicación social comprometidos con la democracia. Por estas razones, también, el desa-

fío que El Salvador enfrenta es grande.

1.3. El Salvador en el contexto político centroamericano

Existen ciertas similitudes entre la política salvadoreña y otros casos de Centroamérica, específicamente lo que Enrique Baloyra llamó el despotismo reaccionario de la región (ver Baloyra, 1983)¹⁶. Se trata de un modelo de política marginadora, en el cual las élites agroexportadoras dominan la toma de decisiones políticas, a partir de su contacto con los militares y para defender sus intereses. Con la movilización de los sectores populares, ocurrida en el transcurso del siglo XX, particularmente en la segunda mitad de dicho siglo, el recurso a la represión se incrementó y más aún cuando la revolución nicaragüense proporcionó un modelo estimulante para las insurrecciones de otros países. En un contexto de creciente polarización, fomentada además por las fuerzas internacionales que apoyaban la insurrección o su represión, las violaciones de los derechos humanos se incrementaron dramáticamente. La población civil se convirtió en blanco de los ataques terroristas por la derecha y la izquierda, pero especialmente por la derecha en El Salvador.

En esto, El Salvador de los años anteriores a 1979 es uno de los casos de despotismo reaccionario en Centroamérica. Por ello, el desafío de la transición democrática desde un despotismo reaccionario a una verdadera consolidación democrática es, de nuevo, particularmente grande.

Dado el grado de poder del cual gozan los militares en los regímenes de despotismo reaccionario —países generalmente sin antecedentes democráticos en el siglo XX, exceptuando el caso guatemalteco entre 1944 y 1954—, es previsible que el enfrentamiento de los cinco retos (“poderes tutelares,” “áreas reservadas” de la política pública, sistemas electorales “obviamente distorsionados”, difusión de la creencia incuestionable de que las elecciones rigen la selección del liderazgo nacional y una verdadera revalorización por parte de la clase política) para la consolidación democrática sea especialmente difícil.

Curiosamente, El Salvador ha progresado en alguna medida, precisamente a causa de la ausencia de una victoria militar y de la negociación de los acuerdos de paz. Los acuerdos de paz al menos

despojaron a los militares toda pretensión orientada a retener los “poderes tutelares” y restringieron sus reclamos para mantener “áreas reservadas a la experiencia militar” en el quehacer de la política pública (ver Putnam, 1995)¹⁷. Por otro lado, el sistema electoral no está distorsionado directamente en contra de un determinado partido, pero existen grandes problemas con el empadronamiento de los ciudadanos y la votación, lo cual genera dudas sobre los resultados electorales. En otro orden de cosas, El Salvador se parece a cualquier otro país de la región que ha abandonado el despotismo reaccionario e intenta transformarse en una democracia, en cuanto a “la creencia ampliamente difundida de que únicamente las elecciones rigen la selección del liderazgo nacional” y en cuanto al hecho de que las nuevas instituciones no logran superar la formalidad de su presencia sin llegar a constituirse en facilitadoras eficientes de los cambios.

1.4. La historia electoral

En otro artículo reciente, Enrique Baloyra (1995) argumenta que la institucionalidad electoral emergente de El Salvador está basada en la desconfianza. Los procesos electorales no han sido diseñados para maximizar la participación, sino más bien para evitar los fraudes. Baloyra plantea que ésta es una razón por la cual, irónicamente, ha declinado la participación desde 1982 —el momento histórico menos propicio para una buena participación electoral— hasta 1994, el momento más adecuado para una participación masiva. Según informes oficiales, que Baloyra acepta, la participación electoral cayó de un 63.6 por ciento de votantes registrados en 1982 a un 44.2 por ciento de votantes registrados en 1994. Aun aceptando las irregularidades del empadronamiento oficial, hay que presumir que el voto no ha experimentado un incrementado en unas condiciones aparentemente más favorables (ausencia de guerra y participación de la izquierda)¹⁸. Aparte de un sistema electoral que desanima la participación, otros factores pueden jugar un rol igualmente determinante¹⁹.

De estos otros factores, lo principal son las experiencias que los salvadoreños han tenido con los gobiernos elegidos desde 1982. Animado por el optimismo de principios de los ochenta de que el Partido Demócrata Cristiano podía significar un instrumento para el cambio político y económico, el 53.6 por ciento de los electores votó a favor de

dicho partido en los comicios de 1984. Después de cinco años de gobierno demócrata cristiano y aún en medio de la guerra, el partido obtuvo únicamente 36 por ciento de los votos, en las elecciones presidenciales en 1989; en 1991 sacó el 28 por ciento de los votos para la asamblea legislativa, y tan sólo el 16.4 por ciento de los votos en la elección presidencial de 1994²⁰. Esto sugiere que la decepción popular con el primer gobierno elegido de los ochenta fue particularmente fuerte. Ciertamente, el electorado pareció volverse contra Duarte, por su incapacidad para lograr poner fin a la guerra y, más aún, para mejorar la economía doméstica y la vida popular.

No sólo el presidente demócrata cristiano provocó el desencanto popular; las medidas económicas del sucesor de Duarte, Alfredo Cristiani, de ARENA, también desilusionaron²¹. A partir de estos datos, cabe preguntarse si la falta de apoyo específico en las últimas tres presidencias (Duarte, Cristiani y Calderón) no estaría contribuyendo a la incapacidad para consolidar el apoyo difuso al régimen²², lo cual da lugar a un apoyo más bien pasivo, entendiéndolo por ello la situación en la cual los ciudadanos viven enfrentando decepciones inmediatas, sin confianza en sus instituciones, pero permitiendo que el régimen y sus instituciones se perpetúen al no votar directamente contra ellos. En regímenes democráticos incipientes, sin historia democrática previa, el apoyo específico quizás necesita años o aun décadas para desplazar al apoyo difuso.

El desafío de gobernar en un ambiente en el cual una guerra de doce años produjo una extensa violación de los derechos humanos, una migración masiva, una fuga de capital continua y algunos desajustes económicos profundos que llevaron a las personas a desconfiar de las instituciones gubernamentales más básicas —por ejemplo, en las fuerzas policiales y en los tribunales de justicia, precisamente las instituciones que deben generar un sentido de seguridad y de justicia—, es considerable. Sistemáticamente incapaces para generar la seguridad personal o evidenciar visiblemente algún tipo de progreso económico, las instituciones políticas no pueden atraer el apoyo de los ciudadanos. Entre 1982 y 1992, los gobiernos electos no cambiaron visiblemente la vida de la mayoría de los ciudadanos en El Salvador. ¿Qué ha pasado, entonces, en el período de postguerra?

2. La situación de 1992 en adelante

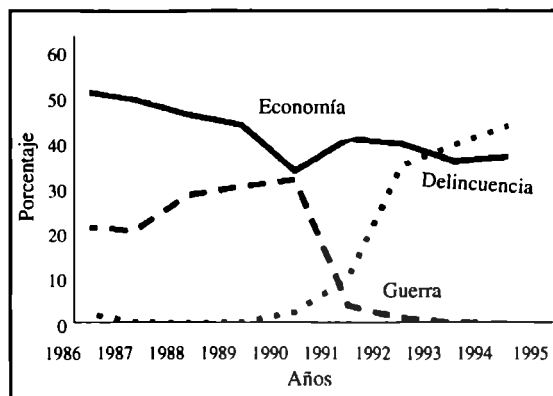
La firma de los acuerdos de paz a principios de 1992 produjo mucha alegría en las calles de El Salvador y en aquellas ciudades donde los salvadoreños de la diáspora encontraron refugio. Pero, ¿cuánto duró la euforia? Como ha sido señalado recientemente en esta revista (ver IUDOP, 1996), una buena parte de los salvadoreños pensaba, en noviembre de 1995, que los acuerdos de paz habían tenidos más logros (43 por ciento) que fracasos (27 por ciento); otro segmento importante también creía que su situación económica personal había empeorado desde la firma de los acuerdos (45 por ciento) y una cantidad semejante no había visto ningún cambio (39 por ciento), mientras que una mayoría pensó que la situación económica del país era peor (61 por ciento)²³.

2.1. La violencia y la inseguridad personal

Sin duda, una de las preocupaciones principales de los salvadoreños ha sido el aumento del crimen, en el período de la postguerra. La Figura 1 refleja las tres respuestas más comunes dadas para identificar "el principal problema que enfrenta El Salvador" en las encuestas nacionales, conducidas por el IUDOP desde 1986. Como puede verse, un cambio dramático ocurrió en 1992, cuando la "delincuencia" reemplazó a la "guerra" como una causa principal de preocupación pública, mientras que la "economía" se mantiene como una preocupación constante. Seguramente, la magnitud de los robos, los secuestros y otros asaltos estaba omnipresente en el pensamiento popular, en la primera mitad de 1996, lo cual estimuló hechos como el paro comercial, organizado por los comerciantes del departamento de Usulután, en protesta contra el gobierno por su incapacidad para combatir efectivamente la violencia delincriminal. Irónicamente, el sentimiento de inseguridad personal ha aumentado en El Salvador, en la época de postguerra²⁴. Sin duda, la sensación de que el gobierno no puede proteger a los ciudadanos, luego de una guerra larga ya finalizada, puede impedir el desarrollo de los dos tipos de apoyo —el específico y el difuso— necesarios para la nueva institucionalidad, de la misma forma como podría estar impidiendo el apoyo para un crecimiento económico cuyos beneficios no llegan a ser vistos por el ciudadano común.

Figura 1

Los problemas principales en El Salvador desde 1986



2.2. Los partidos políticos y el incipiente sistema de partidos

Fundamental para la consolidación de un siste-

ma democrático es el crecimiento de un subsistema de partidos políticos representativos. Como Rubén Zamora ha insistido recientemente, "...el Estado moderno no puede funcionar sin esa instancia de mediación entre la sociedad civil y él mismo" (1995, p. 33). Este punto también ha sido enfatizado recientemente por Mainwaring y Scully, quienes opinan que "la manera en que [los partidos] funcionan es vital para la formación y viabilidad de la democracia en América Latina" (1995, p. 4).

Si estos autores están en lo cierto, conviene preguntarse ¿cómo evalúan los salvadoreños el espectro contemporáneo de partidos políticos?, ¿hay variación entre los estratos sociales en las evaluaciones? Pudiera ser, por ejemplo, que el sistema incipiente de partidos políticos fuera aceptado por los salvadoreños del estrato alto (porque sus intereses estarían mejor representados), pero que fuera rechazado por los salvadoreños de las clases inferiores. Los datos del Cuadro 1 nos dan una oportunidad para considerar esta cuestión.

Cuadro 1
Identificación con partidos e intenciones de voto proyectadas por estrato social, junio 1993 - mayo 1996¹
(En porcentajes)

Sector social	Junio 93	Feb. 94	Oct. 94	Mayo 95	Dic. 95	Mayo 96
<i>Estrato alto</i>						
Identificación partidaria*	55	62	66	—	30	—
Intención de voto+	61	78	83	36	46	38
<i>Muestra total</i>						
Identificación partidaria	45	50	51	—	33	—
Intención de voto	53	62	64	36	40	31
<i>Estratos marginal-rural</i>						
Identificación partidaria	40-44	43-44	43-44	—	29-34	—
Intención de voto	46-47	54-55	54-55	27-36	34-41	24-30

1. Los porcentajes indican los encuestados con una preferencia específica por cualquier partido político. No se incluyen, por tanto, las respuestas de "ningún partido", "no sabe" o de quien insistía que el voto es secreto.

* ¿Cuál es el partido político de su preferencia?

+ Si las elecciones fueran el próximo domingo, ¿por qué partido votaría Ud.?

En el Cuadro 1 se puede ver, por ejemplo, que el porcentaje de salvadoreños que muestra "simpatía" por un partido político declinó del 45-55 por ciento, en 1993 y 1994, al 33 por ciento, en diciembre de 1995. Esto pareciera indicar un proceso progresivo de desilusión con los partidos políticos como medio de expresión de los intereses de los ciudadanos.

Pero, ¿esta tendencia es igual en los estratos sociales? El mismo cuadro muestra que la disminución de simpatizantes es enorme entre los salvadoreños del estrato alto (del 55-66 por ciento, en 1993 y 1994, bajó al 30 por ciento, en diciembre de 1995). Este descenso dramático de "simpatizantes" entre los salvadoreños de los estratos altos es sorprendente, porque esta es la clase social que pudo haber considerado al gobierno de Armando Calderón como su representante. Los estratos marginal y campesino también muestran un descenso en el mismo tramo, pero a partir de una afiliación más baja en 1993 y 1994 (40-44 por ciento). En esas clases sociales, el porcentaje de "simpatizantes" bajó al rango del 30 por ciento (29 y 34 por ciento, para ser precisos).

El Cuadro 1, además, proporciona otra medición sobre cómo evalúan los salvadoreños a su sistema de partidos. Algunas de las filas se refieren a una pregunta, incluida frecuentemente en las encuestas del IUDOP, y, más recientemente, en mayo de 1996, acerca de por cuál partido votaría "si las elecciones fueran el próximo domingo". Aunque el grado de compromiso con los partidos políticos es levemente más elevado cuando se formula una pregunta de este tipo, se encuentra el mismo descenso en la identificación partidaria, entre junio de 1993 y mayo de 1996. Vuelve a manifestarse en todas las clases sociales y, de nuevo, la caída absoluta es mayor entre los estratos altos (del 83 por ciento, en octubre de 1994, al 38 por ciento, en mayo de 1996), pero llega a niveles bajísimos entre las clases populares (entre el 24 y el 30 por ciento, en mayo de 1996)²⁵.

La Figura 2 proporciona una evaluación de cómo eran vistos los partidos políticos frente a otras instituciones de la sociedad salvadoreña en 1995²⁶. La figura revela que el promedio de evaluación de los partidos políticos, en una escala de cuatro puntos²⁷ es un muy bajo: 0.83. Claramente, estos datos revelan que los partidos políticos no son vistos todavía como mecanismos efectivos para la representación de los intereses de los ciu-

dadanos²⁸. Pero en la Figura 2 también se revela que ni la presidencia de la república (un promedio de 0.86), ni el sistema judicial (0.87), ni la asamblea legislativa (0.93), ni el ejército (1.30) reciben un voto de confianza. Únicamente los medios de comunicación social (1.76) y la Iglesia católica (1.86) son vistos como instituciones "mediconfiables"²⁹.

Sin embargo, no se debe llegar a una conclusión negativa precipitada. En la encuesta de octubre de 1995, más del 60 por ciento de los salvadoreños afirma que "los partidos políticos han jugado un rol "muy importante" o "algo importante" en la consolidación de la paz, en la época de postguerra (ver IUDOP, 1995a, p. 35). La evaluación del "desempeño de los partidos de oposición" se aproximó a la curva normal: 3.2 por ciento, "muy bueno"; 28.3 por ciento, "bueno"; 28.3 por ciento, "regular"; 20.8 por ciento, "malo"; y 3.5 por ciento, "muy malo" (con un 15.9 por ciento que no sabe o no responde); mientras que la evaluación del "desempeño del partido gobernante" fue similarmente normal, aunque ligeramente más negativa: 2 por ciento, "muy bueno"; 26.3 por ciento, "bueno"; 30.4 por ciento, "regular"; 26.4 por ciento, "malo"; y 10.6 por ciento, "muy malo" (con 4.4 por ciento que no sabe o no responde) (*ibid.*, p. 38).

Consecuentemente, cuando se pregunta a los encuestados que evalúen a los partidos políticos en abstracto, éstos no son considerados positivamente. Pero cuando se agrega un elemento específico (referido a la implementación de los acuerdos de paz o a los partidos de la oposición o a los del gobierno), la proporción de ciudadanos que los aprueba parece crecer. Pero el elemento más negativo es la disminución repentina de la simpatía partidaria en octubre de 1994 y las intenciones de voto por partidos concretos. Esto sugiere que el sistema actual de partidos políticos todavía no está consolidado, estando aún en un estadio de transformaciones³⁰.

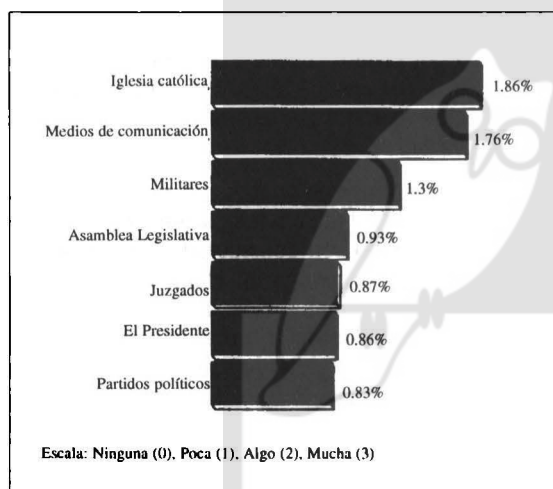
3. Las nuevas instituciones democráticas y las "tentaciones" antidemocráticas

3.1. Las nuevas instituciones

De la inseguridad personal se pueden seguir dos consecuencias: una falta (o erosión) de fe en las instituciones designadas para enfrentar el crimen (especialmente la policía y los tribunales) y un deseo de acciones radicales, orientadas a resol-

ver el problema del crimen, desplegando recursos militares. Ambos problemas están interrelacionados en el contexto salvadoreño actual. Un capítulo crucial de los acuerdos de paz de 1992 creó un nuevo cuerpo de policía, la Policía Nacional Civil. Esta fue creada, pero una serie de factores —desde la sencilla falta de dinero hasta la resistencia de la Policía Nacional para no trasladar el equipo y no proporcionar otras formas de cooperación con la policía civil— retrasaron su despliegue (ver Stanley, 1996a y 1996b). En consecuencia, ante las preocupaciones populares por la criminalidad, los gobiernos de Cristiani y Calderón desplegaron “temporalmente” la tropa militar en la zona rural, para “asistir a la Policía Nacional Civil hasta que estuviera completamente lista a asumir sus obligaciones”.

Figura 2
Nivel de confianza en las instituciones del país
(Promedios)



Una primera cuestión que puede ser evaluada con los datos de la opinión pública es cómo la nueva Policía Nacional Civil, así como también otra institución nueva, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, son percibidas por los ciudadanos. Usando una escala análoga a la anterior³¹, encontramos que la Policía Nacional Civil obtiene una calificación de 1.64, mientras que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos obtiene 1.74. Aparentemente, ambos puntajes son superiores al promedio del ejército (1.3), pero están por debajo de instituciones

como la Iglesia y los medios de comunicación social.

En el Cuadro 2 se observan los resultados de las evaluaciones de la Policía Nacional Civil y la Procuraduría por estrato social. Quizás el aspecto más interesante a notar sea la tendencia curvilínea de apoyo. Se ve que el apoyo a la policía (sumando las respuestas bueno y muy bueno) es mayor entre el estrato social alto y también en los estratos marginal y rural, lo cual podría explicarse más por los estratos que no evalúan bien a la Policía Nacional Civil, esto es, los sectores medios de la sociedad salvadoreña, que tienden a ser más críticos sobre todo cuando la temática incluye aspectos de seguridad pública. En el caso de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el grupo social que evalúa más positivamente es el marginal, lo cual es inusitado. Raras veces los marginados apoyan tan claramente a una institución gubernamental³². En este caso, se puede hipotetizar que la población marginada ha sido protegida por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la cual los habría apoyado, cosa que no harían otras instituciones estatales, que nunca se han interesado realmente por los desposeídos.

3.2. Las tentaciones antidemocráticas

Aunque las nuevas instituciones surgidas de los acuerdos de paz cuentan con cierto apoyo³³, se sabe que la frustración de la población sigue siendo elevada. Ante el problema de la inseguridad pública hay considerable evidencia de que la gente quiere que el gobierno “haga algo” respecto al crimen³⁴. Siendo ése el caso, ¿cómo respondieron los ciudadanos a la idea de convertir a los militares en “patrullas de vigilancia” para ayudar a la Policía Nacional Civil? En una encuesta de marzo de 1995, el 61.6 por ciento de los salvadoreños indica la creencia de que “las patrullas de la Fuerza Armada serían efectivas”, en contraposición al 28.4 por ciento, que pensaba lo contrario y a un 10.1 por ciento, que se mostró indeciso³⁵. Algunos sectores de la sociedad salvadoreña, dedicados a defender las libertades civiles, se muestran preocupados por estos despliegues, pues piensan que “entre más pronto que se pueda sacar a los militares de la política, mejor”. Sin embargo, a mediados de 1995, los salvadoreños parecían estar más tentados a apoyar tales despliegues.

Cuadro 2
Evaluación de la Policía Nacional Civil y de la Procuraduría para la Defensa
de los Derechos Humanos por estrato social (enero de 1995) y en porcentajes

Institución	Evaluación					
	Muy bueno	Bueno	Regular	Muy malo	malo	NS/NR
<i>Policía Nacional Civil¹</i>						
Alto	3.8	33.3	50.0	10.3	1.3	1.3
Medio-alto	4.0	21.1	56.6	11.4	5.7	1.1
Medio-bajo	5.1	21.5	59.5	10.1	3.2	3.6
Obreros	6.0	21.1	47.4	15.9	6.4	3.2
Marginales	5.6	36.4	40.7	9.9	5.6	1.9
Rurales	4.0	33.9	44.1	9.2	2.5	6.4
Total	4.7 (58)	28.2 (346)	48.5 (595)	11.2 (137)	4.2 (51)	3.3 (41)
<i>Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos²</i>						
Alto	3.8	32.1	37.2	15.4	2.6	9.0
Medio-alto	4.0	36.0	42.9	7.4	4.0	5.7
Medio-bajo	2.5	29.7	46.2	8.2	1.3	12.0
Obreros	5.2	31.9	39.0	9.2	1.6	13.1
Marginales	8.0	40.1	25.3	6.8	3.1	16.7
Rurales	7.4	28.5	33.9	5.7	1.5	23.0
Total	5.7 (70)	32.2 (395)	36.9 (453)	7.7 (95)	2.1 (26)	15.4 (189)

1. Texto de la pregunta: "Después de tres años de la firma de los acuerdos de paz, ¿cómo valora Ud. el funcionamiento de algunas instituciones surgidas de esos acuerdos: muy bueno, bueno, regular, malo, muy malo?: La Policía Nacional Civil (PNC)".
2. Texto de la pregunta: La misma introducción de arriba: "Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos".

Fuente: Encuesta de cultura política de enero de 1995, IUDOP.

Otra respuesta preocupante es la que reclama una personalidad autoritaria para dirigir a El Salvador. Casi el 76 por ciento de los encuestados, en octubre de 1995, indica estar "de acuerdo" con que "El Salvador necesita un líder fuerte y decidido que ponga orden en el país". El Cuadro 3 ilustra que esta opinión es sorprendentemente general en los estratos sociales, variando de un 56.5 por ciento, entre los encuestados del estrato medio alto, hasta un 84.4 por ciento en los campesinos,

así como también en los niveles educativos (el 50 por ciento de quienes tienen educación universitaria apoya tal idea, mientras que un abrumador 85.9 por ciento de quienes tienen educación primaria también lo acepta). Claramente, existe un consenso amplio a favor de alguna personalidad fuerte que resuelva los problemas que, para muchos salvadoreños, los acuerdos de paz no han sido capaces de solucionar³⁶.

Cuadro 3
Opinión sobre si El Salvador necesita un hombre fuerte*
según estrato social y educación, octubre de 1995
(En porcentajes)

Variable	Acuerdo	"Medio"	Desacuerdo	NS/NR
<i>Estrato</i>				
Alto	69.1	7.4	22.2	1.2
Medio-alto	56.5	9.7	32.5	1.3
Medio-bajo	70.7	5.4	21.6	2.4
Obreros	74.0	6.8	15.6	3.6
Marginales	83.8	4.0	11.0	1.2
Rurales	84.4	2.8	8.8	4.0
<i>Educación</i>				
Universidad	50.0	7.9	40.0	2.1
Técnico	54.0	8.0	36.0	2.0
Bachillerato	70.0	7.7	20.4	1.9
Plan básico	79.2	6.0	11.9	3.0
Primaria	85.9	3.1	8.6	2.4
Ninguno	84.4	3.4	6.7	5.6
Totales	75.8 (926)	5.3 (65)	16.1 (197)	2.8 (34)

* Texto de la pregunta: "¿Lo que El Salvador necesita es un hombre fuerte y decidido que ponga orden?".

Fuente: Encuesta sobre el sistema político salvadoreño: Consulta de opinión pública de octubre de 1995. IUDOP. Serie de informes, 51, p.15.

Otra manifestación de las tentaciones antidemocráticas es la intensidad con la cual los salvadoreños se oponen a las protestas populares, las cuales, teóricamente, deberían ser una forma legítima de actividad política, en un sistema democrático. El 63 por ciento de los salvadoreños afirmó, en una encuesta hecha en marzo, sobre el tema de los derechos humanos, que "las manifestaciones callejeras sólo consiguen armar alboroto y crear problemas sociales y políticos". Respuestas similares han sido registradas por otras investigaciones independientes (ver Briones y Ramos, 1995, p. 291). El rechazo a esta afirmación fue grande entre los encuestados de los estratos obreros y medio bajo, pero nunca mayor al 42 por ciento³⁷. Claramente, la historia de los conflictos políticos ha hecho que muchos salvadoreños se sientan incómodos ante el ejercicio de las libertades civiles, que

puedan crear confrontaciones violentas.

Cuando se examina el ítem de la encuesta política de marzo de 1995, que preguntaba sobre "el derecho de la gente a buscar la justicia por su propia mano cuando el gobierno no puede proveer justicia o seguridad", se observa que el 44 por ciento está en desacuerdo (el 39.5 por ciento muy en desacuerdo); mientras que un poco más de la mitad (el 53 por ciento) está de acuerdo (con el 41.4 por ciento muy de acuerdo). Estos resultados sugieren que los salvadoreños están divididos, por un lado, existe un grupo preocupado esencialmente por las libertades de los ciudadanos, pero, por el otro lado, otro grupo apoya la "justicia callejera". Es interesante ver que las diferencias entre los estratos sociales no fueron discriminantes significativos de tales actitudes, pero la educación superior sí lo fue³⁸.

Cuadro 4
Opinión sobre si el desarrollo económico es más importante que la libertad política
por estrato social, octubre de 1995
(En porcentajes)

Estrato	Opinión			
	Desacuerdo	"Medio"	Desacuerdo	No sabe
Alto	18.5	23.5	56.8	1.2
Medio-alto	30.5	14.3	52.6	2.6
Medio-bajo	18.0	12.0	65.3	4.8
Obrero	23.6	16.8	50.8	8.8
Marginal	23.7	15.0	53.2	8.1
Rural	15.1	8.8	58.7	17.4
Todos	20.6	13.4	56.3	9.7

Texto de la pregunta: "¿El desarrollo económico es más importante que la libertad política?"

Fuente: Encuesta sobre el sistema político salvadoreño: Consulta de opinión pública de octubre de 1995. IUDOP, Serie de informes, 51, p. 17.

Esta tendencia a abandonar la práctica democrática para conseguir la justicia podría ser vista en el contexto de un dilema filosófico más amplio, confrontado por los ciudadanos de los países pobres, sobre todo por aquellos afectados por la guerra y la necesidad de reconstrucción. La cuestión es si el desarrollo económico debe ser una prioridad sobre la libertad política. En el Cuadro 4, observamos que los salvadoreños escogen al desarrollo económico (56.3 por ciento) frente a la libertad política (20.6 por ciento) o una combinación de ambos (13.4 por ciento).

En resumen, hay indicadores que sugieren que la población salvadoreña todavía no termina de apreciar completamente el complejo acto de equilibrio en el cual consiste una sociedad democrática, que siempre incluye tensiones entre la protección de las libertades y los derechos civiles y la necesidad de dar una respuesta política a las preocupaciones reales de los ciudadanos. Si éstos se preocupan principalmente por su supervivencia económica y su seguridad física, reconciliar esas tensiones puede convertirse en un reto particularmente difícil. De nuevo, entonces, el reto de la consolidación democrática en El Salvador es fundamental. Claramente, el comportamiento de las élites políticas, que guían el trabajo de las "fuerzas de seguridad" del gobierno, de la policía y de la fuerza armada, tiene mucho que ver en cómo serán

manejadas tales tensiones en El Salvador, al mismo tiempo que ello constituye un riesgo para la precaria institucionalización de la democracia. La gente, dadas sus frustraciones actuales, puede ser llevada hacia la restricción de las libertades civiles. Es cuestión de las élites políticas impedir que se adopte esta dirección. A veces, el liderazgo más responsable consiste en no tomar el camino más fácil.

3.3. El progreso hacia una cultura política democrática

Roggenbuck describe bien la cultura tradicional salvadoreña al decir que "la lógica política tradicional en El Salvador era la intolerancia y la exclusión. El monopartidismo se basaba en un concepto específico de nación; los patriotas o verdaderos salvadoreños eran los anticomunistas. Los que se oponían al oficialismo eran los salvadoreños que no pertenecían a la patria. Es interesante observar que en tiempos de la guerra, los extremistas de la otra parte utilizaban los mismos mecanismos: la patria, la nación, eran patrimonio de los que luchaban por el socialismo, por la liberación, y no por los títeres del —imperialismo yanqui—. Con los acuerdos de paz se creó un nuevo concepto integrador de la nación: reconocerse en la mesa de negociaciones, aceptarse a la hora

de firmar un acuerdo significó comprender que la violencia y la intolerancia ya no servían como método político y que había que reconstruir la nación” (Roggenbuck, 1995, p. 10). Nuestra preocupación es que el crecimiento de la tolerancia requiere más que la mera firma de un documento; requiere un aprendizaje constante, aunque sea en circunstancias sumamente frustrantes.

Otros autores, como Seligson y Booth, concluyen que por lo menos existen dos dimensiones cruciales para el desarrollo de una cultura política democrática: la disposición a participar en la vida pública, basada en algún sentimiento de participación (eficacia política), y un sentido de tolerancia y apoyo, fundado en las reglas democráticas de la vida política (ver Booth, 1995b; Seligson y Booth, 1993).

En la sección anterior, examinamos los indicadores de la tolerancia democrática en El Salvador. Según los resultados del IUDOP y nuestra interpretación, hay razones para preocuparse por los niveles de tolerancia y respeto de los salvadoreños a las libertades civiles en El Salvador. Las investigaciones del Proyecto de Opinión Pública de Centroamérica de la Universidad de Pittsburgh manifiestan la misma preocupación.

John Booth informa que en las encuestas urbanas comparadas de 1993, los salvadoreños y guatemaltecos mostraron el nivel más bajo de apoyo al “derecho de disentir”. La encuesta fue pasada entre los residentes de las seis capitales centroamericanas (incluyendo Panamá). De las seis naciones, los salvadoreños fueron los que menos apoyaron la “oposición a la supresión de libertades civiles”, y ocuparon el tercer lugar entre los que menos aceptaban el “apoyo a la desobediencia civil”. En una escala que midió el nivel de compromiso con las libertades civiles³⁹, los promedios nacionales fueron los siguientes: Guatemala, 4.98; El Salvador, 5.01; Nicaragua, 5.72; y Panamá 6.08. En Costa Rica, este compromiso no fue medido, pues no se incluyeron todas las preguntas. Los valores altos indican mayor compromiso (Booth, 1995b, pp. 270-271). En general, un panorama coherente emerge de la información procedente del IUDOP y del Proyecto de Opinión Pública de Centroamérica: los niveles de tolerancia

democrática en El Salvador sugieren que todavía no se ha alcanzado una cultura netamente democrática. Algunas otras encuestas subnacionales ofrecen algunos datos más alentadores, pero aún así existen razones para preocuparse por el grado de tolerancia efectiva (ver Briones y Ramos, *ibid.*)⁴⁰. En nuestra conclusión, retomaremos la cuestión de si se pueden prever cambios rápidos en la cultura política popular.

Pero, ¿qué hay acerca de la eficacia política y los niveles de participación? El Proyecto de Opinión Pública de Centroamérica contiene únicamente una medición sobre la eficacia política, a la cual únicamente el 22 por ciento de los salvadoreños respondió afirmativamente, el porcentaje menor de toda Centroamérica. Los datos del IUDOP, en cambio, incluyen preguntas sobre la eficacia política, que aquí hemos dividido en indicadores de “eficacia interna”, en el sentido de que “yo o personas como yo podemos tener influencia en lo que hace el gobierno”, y de “eficacia externa,” en el sentido de “que este gobierno responde a los ciudadanos”.

En el Cuadro 5, cuyos datos proceden de la encuesta de octubre de 1995, se observa que pocos salvadoreños parecen ser internamente eficaces. El 73 por ciento indicó que “personas como ellos nunca influyen en las decisiones del gobierno”. Curiosamente, el porcentaje que indica falta de influencia es más elevado (80 por ciento) entre los salvadoreños del estrato alto, lo cual tal vez refleje su frustración ante las expectativas que tenía respecto al gobierno de Calderón. La simpatía partidaria también influye en el sentido relativo de la ineficacia (o de la carencia de una política interna eficaz). Los simpatizantes de ARENA están más dispuestos a percibir que “las personas como ellos” tienen influencia (aunque sólo el 29 por ciento de los areneros indica que esa influencia ocurre “algunas veces” o “siempre”). Los seguidores del Partido Demócrata Cristiano muestran un perfil similar de eficacia interna relativamente alto. Pero, ante el resultado de las elecciones en 1994, no es raro que los simpatizantes del FMLN muestren el sentido más bajo de eficacia política interna.

Cuadro 5
Eficacia interna
Frecuencia con la que los entrevistados influyen en las decisiones del gobierno por estrato social
y afiliación partidista, octubre de 1995
(En porcentajes)

Variables	Opinión				
	Nunca	A veces	Siempre	No sabe	
<i>Estrato</i>					
Alto	80.2	9.9	3.7	6.2	
Medio-alto	74.7	14.3	7.1	3.9	
Medio-bajo	74.9	16.2	6.0	3.0	
Obrero	72.8	15.6	5.2	6.4	
Marginal	77.5	10.4	6.9	5.2	
Rural	67.8	14.9	6.5	10.8	
<i>Afiliación partidaria</i>					
Ninguno	77.0	10.5	4.2	8.4	
ARENA	63.9	19.1	10.3	6.7	
FMLN	80.0	10.0	3.3	6.7	
PDC	61.7	26.7	8.3	3.3	
PLD	71.9	25.0	3.1	0.0	
Otros partidos	76.9	8.2	8.2	4.1	
Voto secreto	72.4	12.1	3.4	12.1	
No sabe	73.0	13.9	6.4	6.8	
Total	%	72.8	14.2	6.1	6.9
	N	890	173	75	84

Texto de la pregunta: "¿Personas como Ud. influyen en las decisiones del gobierno?"

Fuente: Encuesta sobre el sistema político salvadoreño: Consulta de opinión pública de octubre de 1995. IUDOP, Serie de informes, 51, p. 43.

Los cuadros 6 y 7 muestran dos medidas distintas de eficacia externa. En ambos casos se observa un patrón general de respuestas que indica ineficacia; aunque en las mediciones de eficacia externa, el porcentaje de respuestas "absolutamente ineficaces" (ver el "total" en la primera columna de estos dos cuadros: 57 y 69.6 por ciento, respectivamente) es menor que el de la eficacia interna (Cuadro 5, columna 1, "total" de 73 por ciento). Todos los estratos sociales muestran ineficacia

externa de la misma manera en que mostraban ineficacia interna. Los seguidores del FMLN resultan especialmente bajos en ambas mediciones de eficacia externa, lo cual es de esperar en un gobierno dirigido por ARENA. Pero es sumamente interesante anotar que los simpatizantes del nuevo Partido Liberal Democrático (PLD) son especialmente negativos en el tópico de si "los políticos cumplen sus promesas" (el 96.6 por ciento de las respuestas es negativo)⁴¹.

Cuadro 6
Eficacia externa I
Frecuencia con la cual los entrevistados se benefician con las acciones del gobierno
Por estrato social y afiliación partidista, octubre de 1995
(En porcentajes)

	Nunca	Algunas veces	Siempre	NS/NR
<i>Estrato</i>				
Alto	59.3	32.1	7.4	1.2
Medio-alto	53.9	36.4	7.1	2.6
Medio-bajo	50.3	43.1	4.2	2.4
Obreros	56.4	36.0	5.2	2.4
Marginal	59.0	31.8	5.8	3.5
Rural	59.9	28.7	7.6	3.8
Total	57.0 (696)	33.8 (413)	6.3 (77)	2.9 (36)
<i>Afiliación partidaria</i>				
Ninguno	62.3	27.6	5.4	4.6
ARENA	38.1	43.3	15.5	3.1
FMLN	72.0	54.7	3.3	0.0
PDC	56.7	36.7	3.3	3.3
PLD	65.6	31.3	0.0	3.1
Otros	73.5	24.5	2.0	0.0
NS/NR	54.3	37.3	5.5	3.0

Texto de la pregunta: "¿Las acciones del gobierno benefician a personas como Ud.?"

Fuente: Encuesta sobre el sistema político salvadoreño: Consulta de opinión pública de octubre de 1995. IUDOP, Serie de informes, 51, p.41.

Cuadro 7
Eficacia externa II
Frecuencia con la cual los políticos cumplen sus promesas
Por estrato social y afiliación partidaria, octubre de 1995
(En porcentajes)

	Nunca	Algunas veces	Siempre	NS/NR
<i>Estrato</i>				
Alto	74.1	23.5	0.0	2.5
Medio-alto	70.8	27.9	0.0	1.3
Medio-bajo	67.2	28.8	2.0	2.0
Obreros	67.2	28.8	2.0	2.0
Marginal	79.8	17.9	1.2	1.2
Rural	66.0	28.7	2.5	2.8
Total	69.6 (851)	26.8 (328)	1.5 (18)	2.0 (25)
<i>Afiliación partidaria</i>				
Ninguno	77.8	16.6	2.5	3.3
ARENA	56.2	37.6	3.6	2.6
FMLN	74.0	23.3	2.0	0.7
PDC	55.0	41.7	0.0	3.3
PLD	96.9	3.1	0.0	0.0
Otros	77.6	22.4	0.0	0.0
Voto secreto	68.4	29.5	0.5	3.4
NS/NR	68.4	29.5	0.5	1.6

Texto de la pregunta: "¿Los políticos en El Salvador prometen y sí cumplen?"

Fuente: Encuesta sobre el sistema político salvadoreño. Consulta de opinión pública de octubre de 1995. IUDOP, Serie de informes, 51, p. 42.

Si los salvadoreños tienen poco sentido de eficacia política, de lo que pueden lograr del gobierno y de lo que pueden influir en el mismo, ¿cuál es su nivel de interés en la política? Esto es muy importante, porque los estudiosos de la opinión pública afirman que el interés político, tal como se expresa en los cuestionarios, es un correlato fuerte de la votación (Zaller, 1992, p. 43). El Cuadro 8 indica que el nivel global de aparente interés en la política es bajo en El Salvador, el 43 por ciento de todos los encuestados (octubre de 1995) dice que “no tiene ningún interés” en la política y otro 37.6

por ciento afirma que tiene “poco interés”. El nivel de desinterés crece más en los estratos bajos, el 47.6 por ciento del sector obrero, el 52 por ciento del estrato marginal y el 60.5 por ciento de los campesinos indica no tener “ningún interés”. Estos datos son completamente consistentes con el nivel de disminución en la participación electoral, que alcanzó el 44 por ciento de los empadronados, en las llamadas “elecciones del siglo” de 1994. Más aún, ese nivel refleja un desinterés inesperado ante las nuevas opciones partidarias, accesibles por primera vez.

Cuadro 8
Interés en la política según estrato social, octubre de 1995
(En porcentajes)

Estrato	Nada	Poco	Mucho	NS/NR
Alto	39.5	43.2	16.0	1.2
Medio alto	31.8	46.8	20.8	0.6
Medio bajo	34.1	49.7	15.0	1.2
Obreros	47.6	36.4	14.4	1.6
Marginales	52.0	37.0	8.7	2.3
Rurales	60.5	28.7	6.3	4.5
Total	43.0 (587)	37.6 (459)	11.9 (146)	2.5 (30)

Texto de la pregunta: “¿Cuánto le interesa la política?”.

Fuente: Encuesta de sobre el sistema político salvadoreño: Consulta de opinión pública de octubre de 1995. IUDOP, Serie de informes, 51, p. 19.

En las encuestas posteriores a 1994 no aparece evidencia alguna de que la disposición a participar en política haya aumentado entre los salvadoreños. En resumen, no es posible afirmar que en El Salvador se haya consolidado una cultura política democrática, porque la eficacia política no estimula el deseo a participar en la actividad política y porque tampoco se ha generado una atmósfera de tolerancia y respeto a las libertades civiles⁴². La necesidad de construir una cultura democrática es tan actual como lo era el año en el cual se firmaron los acuerdos de paz y su construcción está íntimamente ligada al comportamiento de las élites políticas, quienes, aparentemente, son las más reacias al cambio.

Así, pues, la mayoría de los salvadoreños no posee un sentido de eficacia política, como tam-

co tiene interés en la política —una carencia que bien podría traducirse en una tendencia a no participar en las próximas elecciones, ya que su evaluación sobre las instituciones del “nuevo El Salvador” es negativa. En realidad, las instituciones políticas de la postguerra todavía no ofrecen respuestas visibles a los problemas cotidianos de los ciudadanos, tal como se espera de cualquier democracia representativa. En las democracias representativas se supone que la comunicación de los ciudadanos con sus dirigentes elegidos produce, al menos de vez en cuando, respuestas positivas y visibles a los problemas identificados por aquellos. Entre menos visibles sean las respuestas de los gobernantes, mayor será el peligro de desanimar a los ciudadanos hasta llegar a una democracia no participativa o de “baja intensidad”⁴³ en vez

de avanzar hacia la consolidación democrática deseada.

3.4. ¿Reacciones negativas a las políticas democráticas?

En la actualidad, los salvadoreños se manifiestan frustrados con el sistema político y la sociedad en general. Los acuerdos de paz, las "elecciones del siglo" de 1994 y las políticas adoptadas por los dirigentes nacionales no han producido cambios dramáticos en la vida de los ciudadanos. Consecuentemente, no sólo hay frustraciones, sino también un deseo por acelerar al cambio social. El problema es que como parece no haber alternativas viables, pues se percibe que lo nuevo ya se intentó sin obtener resultado positivo, surge la tentación de recurrir a la soluciones del pasado, haciéndose eco de la sabiduría popular que declara que "vale más lo viejo conocido que lo nuevo por conocer".

Pero eso no es todo. Ante los fracasos sistemáticos del sistema para satisfacer las necesidades básicas de la población, lo cual comprometería seriamente la construcción de una "nueva sociedad", los esfuerzos de sectores importantes de la sociedad parecen concentrarse en otras alternativas, que

prometen un espacio vital más satisfactorio. Una respuesta tiene que ver con la religiosidad. La encuesta sobre religión del IUDOP de 1995 reveló que, en comparación con los años ochenta, los salvadoreños más pobres militan menos en las filas de las confesiones religiosas, pero al mismo tiempo experimentan una vivencia de fe más intensa e intimista. De ahí que hayan aumentado el número de personas que dice no tener confesión religiosa alguna, pero que sí cree y reza (IUDOP, 1995b, pp. 849-862), y la cantidad de sectas pentecostales, entre las cuales se encuentran algunos grupos católicos.

La otra respuesta alternativa de los salvadoreños sigue siendo la migración: frente a un sistema que, a pesar del final del conflicto armado, no parece capaz de proporcionar empleo y mejorar las condiciones de vida, la salida continúa siendo el "exilio económico". Los salvadoreños que salen para trabajar en el extranjero, preferentemente en Estados Unidos, buscan ganar algunos dólares para enviar a su familia. En estas circunstancias, no es claro que vayan a seguir interesados en el sistema político que les negó una vida mejor, en su propia tierra (a menos, claro está, que ese sistema decida impedir la recepción de las remesas)⁴⁴.

Cuadro 9
Opinión acerca de lo que hay que hacer con el sistema social de El Salvador
Según estrato social, octubre de 1995
(En porcentajes)

Estrato	Opinión			
	Dejarlo como está	Hacer reformas	Cambio total	No sabe
Alto	1.2	54.3	43.2	1.2
Medio-alto	3.2	65.6	30.5	0.6
Medio-bajo	4.8	60.5	31.7	3.0
Obrero	3.2	53.6	39.6	3.6
Marginal	3.5	48.6	41.6	6.4
Rural	4.3	51.4	35.8	8.6
Total	% 3.7	54.7	36.7	5.0
	N 45	668	448	61

Texto de la pregunta: "Pensando en cómo está nuestro país hoy, ¿cree ud. que hay que mantener el sistema social tal como está, hay que hacer algunas reformas o hay que cambiarlo totalmente?"

Fuente: Encuesta sobre el sistema político salvadoreño: Consulta de opinión pública de octubre de 1995. IUDOP, Serie de informes, 51, p. 34.

Por el contrario, quienes no buscan una salida religiosa ni una salida migratoria, ¿cómo evalúan al país? En el Cuadro 9, se puede ver que el 36.7 por ciento de los salvadoreños está a favor de “un completo cambio” del sistema social actual, mientras que el 54.7 por ciento afirma que habría que reformarlo; únicamente un escaso 3.7 por ciento dice que habría que dejarlo tal como está. Curiosamente, el porcentaje más alto de quienes están a favor de un cambio completo se encuentra entre las personas del estrato social alto (43.2 por ciento), aunque el deseo de un cambio total es también fuerte entre los estratos marginales (41.6 por ciento) y obreros (39.6 por ciento).

En el Cuadro 10 se presenta el porcentaje de los que creen que “El Salvador es democrático”. Buena parte de los encuestados (45.5 por ciento) asegura que “El Salvador *no* es democrático”, mientras que una minoría substancial (40.7 por ciento) cree que sí lo es. Los estratos sociales in-

fluyen en la creencia de que El Salvador no es democrático, dado que más del 50 por ciento de los tres estratos sociales más altos acepta que El Salvador *no* es democrático. Las diferencias entre los simpatizantes de los partidos son más dramáticas aún, el 57.2 por ciento de los areneros argumentado que El Salvador es democrático, mientras que la mayoría de los simpatizantes del FMLN y del Partido Liberal Democrático sostiene que El Salvador no es democrático, una postura compartida por quienes no tienen afiliación partidista y por aquellos que están afiliados a “otros” partidos menores. El disenso observable sobre si El Salvador es democrático o no en la actualidad sugiere que los ciudadanos aplican criterios distintos al evaluar el funcionamiento del régimen proto-democrático vigente. Esta diferencia de criterios se manifiesta también al evaluar si la mayoría gobierna en realidad, incluso en un sentido indirecto.

Cuadro 10
Opinión sobre si El Salvador es democrático
por estrato social y afiliación partidaria, octubre de 1995
 (En porcentajes)

	Democrático	No democrático	NS/NR
<i>Estrato</i>			
Alto	40.7	51.9	7.4
Medio Alto	42.9	53.2	3.9
Medio Bajo	38.3	53.9	7.8
Obrero	39.6	46.4	14.0
Marginal	41.6	41.0	17.3
Rural	41.1	39.0	19.9
Total	40.7 (497)	45.5 (556)	13.8 (169)
<i>Afiliación partidaria</i>			
Ninguno	30.5	53.6	15.9
ARENA	57.2	29.4	13.4
FMLN	36.0	57.3	6.7
PDC	45.0	45.0	10.0
PLD	25.0	68.3	6.1
Otros	36.7	57.1	6.3
Voto secreto	41.4	48.3	10.3
NS/NR	41.4	40.9	17.7

Texto de la pregunta: “¿Cree Ud. que El Salvador es democrático o no es democrático actualmente?”.

Fuente: Encuesta sobre el sistema político salvadoreño: Consulta de opinión pública de octubre de 1995. IUDOP, Serie de informes, 51, p. 37.

3.5. ¿A quién culpar?

Dado el deseo de cambio social y la magnitud de las discrepancias sobre si la sociedad se ha democratizado en la década de los noventa, es interesante preguntarse qué instituciones o sectores sociales son responsables de la situación actual. La respuesta parece ser que la responsabilidad está bastante generalizada.

Un motivo posible de irritación popular podría ser el sistema electoral en sí mismo. Si las elecciones no garantizan el mantenimiento de la democracia y si muchos salvadoreños tienen poco inte-

rés en la política, poco sentimiento de eficacia y no tienen una clara opción ante unas elecciones hipotéticas, podrían creer fácilmente que las "elecciones no tienen ningún significado". De hecho, en el Cuadro 11 se observa que el 50.9 por ciento argumenta que las elecciones han sido "poco útiles" para la transición hacia la democracia, mientras que otro 25.4 por ciento argumenta que han sido "muy útiles" y un porcentaje pequeño indica que "no han sido útiles". Es claro, entonces, que los procesos electorales son responsables de la no democratización del país, aunque no todo el problema radica en ellos.

Cuadro 11
Opinión sobre si las elecciones ayudan a la democratización salvadoreña
por estrato social
(En porcentajes)

	No ayuda en nada	Poco útil	Muy útil	NS/NR
Estrato				
Alto	21.0	39.5	37.0	2.5
Medio alto	11.7	54.5	33.8	0.0
Obreros	22.0	52.4	20.8	4.8
Marginales	23.7	55.5	15.6	5.2
Rurales	17.1	48.6	26.2	8.1
Totales	18.8 (230)	50.9 (622)	25.4 (310)	4.9 (60)

Texto del artículo: "En su opinión, ¿los procesos electorales han sido muy útiles, poco útiles o nada útiles para la democratización del país?"

Fuente: Encuesta sobre el sistema político salvadoreño: Consulta de opinión pública de octubre de 1995. IUDOP, Serie de informes, 51, p. 32.

¿Qué decir, por lo tanto, de quienes son elegidos por procesos electorales, por ejemplo, los políticos? En el Cuadro 12 se puede observar que el nivel de apoyo del presidente Calderón ha disminuido en los dos años de gobierno, subiendo ligeramente en meses recientes. La media aritmética,

en una escala de 0 a 10, cayó desde un 6.04 (septiembre de 1994) a 4.96 (mayo de 1995) y subió ligeramente a 5.12, recientemente (mayo de 1996). La proporción de quienes aprueban la gestión del presidente actual ha declinado en todos los estratos sociales.

Cuadro 12
Evaluaciones del presidente Armando Calderón Sol
posterior al año 1994 según estrato social

	Sept 1994	Mayo 1995	Mayo 1996
Estrato			
Alto	6.91	5.37	5.53
Medio alto	6.31	4.97	5.60
Medio bajo	6.14	5.03	4.79
Obrero	6.11	5.11	5.15
Marginal	5.78	4.58	4.68
Rural	5.78	4.89	5.13
Total	(1224)	(1184)	(1168)
Rango entre promedios más extremos de los estratos	1.13	0.79	0.92

Texto de la pregunta en 1995 y 1996: "En una escala de 0 a 10, ¿qué nota le daría al gobierno de Calderón Sol por su desempeño hasta ahora?". En la encuesta de 1994, la escala era de 1 a 10, pero el 1.8 por ciento de los encuestados insistió, con intensidad, en dar una calificación de 0, la cual fue aceptada. Por eso, se cambió la escala. En mayo de 1996, por ejemplo, el 12.2 por ciento de los encuestados dio la calificación de 0 a la actuación del gobierno del presidente Calderón.

Fuente: Encuestas de septiembre de 1994, mayo de 1995 y mayo de 1996, IUDOP.

Más ampliamente, ¿qué espera la gente de los políticos en el nuevo ambiente democrático? En el Cuadro 13 se indica que cerca de una tercera parte (32.3 por ciento) de los salvadoreños ha dejado aparentemente de esperar alguna cosa positiva de los políticos, diciendo que no esperan "nada" de ellos. Otros salvadoreños (36.6 por ciento) quisiera que los políticos tomaran alguna iniciativa, mientras que el 13.8 por ciento enfatiza los atributos personales que les gustaría que los políticos tuviesen. Otro reto para la consolidación democrática es hacer visible al público el contenido programático de la actuación de los políticos elegidos popularmente.

Debemos recalcar nuestra discusión anterior sobre los partidos políticos, la asamblea legislativa y la presidencia de la república, en la cual cada una de estas instituciones recibió una evaluación menor a 1, en una escala de ponderación de 0 a 3, donde 3 es alto. Esto proporciona evidencia adicional de que los salvadoreños ven muy poca cosa en el desempeño de dichas instituciones como para generar optimismo. Aparentemente, les resulta difícil desvincular a las instituciones de los políticos en sus evaluaciones negativas, puesto que éstos se desempeñan en aquéllas. Ni los políticos ni la nueva institucionalidad se han ganado la confianza de la población salvadoreña.

Cuadro 13
Expectativas acerca de los políticos
por estrato social y afiliación política, octubre de 1995
(En porcentajes)

	Nada	Cambios programáticos*	Atributos personales*	Otras respuestas	NS/NR
<i>Educación</i>					
Ninguno	37.4	33.4	5.1	8.4	15.6
Primaria	34.0	34.0	9.9	8.3	13.9
Plan básico	35.7	35.1	10.8	8.4	10.1
Bachillerato	28.1	39.6	19.3	7.7	5.4
Técnico	28.0	48.0	20.0	0.0	4.0
Universitario	25.7	40.0	29.3	4.3	0.7
Totales	32.3 (395)	36.6 (448)	13.8 (169)	7.4 (90)	9.8 (120)
<i>Afiliación partidaria</i>					
Ninguna	47.7	28.4	10.1	7.5	6.3
ARENA	30.9	40.2	11.3	7.2	10.3
FMLN	23.3	50.6	19.3	3.4	3.3
PDC	21.7	45.0	10.0	13.4	10.0
PLD	18.8	46.9	25.0	3.1	6.3
Otros	30.6	46.9	12.2	6.1	4.1
Voto secreto	43.1	34.4	8.5	8.6	5.2
NS/NR	28.9	32.2	15.7	8.2	15.2

* Estas categorías son un agregado de los autores de múltiples subcategorías utilizadas en el documento original del IUDOP. En "cambios programáticos" se combinan la "ayuda a los pobres" (11.2 por ciento), "mejorar la nación" (10.9 por ciento), los "cambios económicos" (10.1 por ciento) y los "cambios sociales" (4.4 por ciento); por otro lado, en "atributos personales" se combinan "cumplir las promesas" (6.1 por ciento), "ser honesto" (5.0 por ciento) y los "cambios personales" (2.7 por ciento).
 Texto de la pregunta: "Podría decirme, ¿qué espera Ud. de los políticos?".

Fuente: Encuesta sobre el sistema político salvadoreño: Consulta de opinión pública de octubre de 1995. IUDOP, Serie de informes, 51, p. 40.

4. Conclusiones

Todo lo anterior nos devuelve al punto de la "valorización" de la nueva institucionalidad. Si los ciudadanos creen, con razón, que la nueva institucionalidad ha servido para terminar con la violencia "centralizada" de una guerra civil, pero no para acabar con una violencia "descentralizada", cotidiana y callejera; si la gente cree que los militares ya están en sus cuarteles, pero que los

políticos no tienen ideas para generar un verdadero desarrollo económico, la generación actual de salvadoreños no ve que sus condiciones de vida mejoren y, ante esta situación, es muy difícil para los ciudadanos "valorizar" la nueva institucionalidad, los partidos y los políticos que pretendan guiar a las nuevas instituciones.

La visión de un "apoyo difuso" ampliamente difundida entre los ciudadanos representa una

meta concebible únicamente en una cultura democrática de postconsolidación⁴⁵. Para llegar a tal consolidación democrática y para construir esta cultura democrática, que todavía hace falta en El Salvador, los ciudadanos tienen que ver resultados concretos en su vida cotidiana, producidos por un gobierno democrático. Es por eso que hemos insistido en agregar un quinto reto a la lista de Valenzuela, esto es, la ausencia de valorización de la nueva institucionalidad y el comportamiento apropiado de los dirigentes de acuerdo a dicha institucionalidad. En casos como el de El Salvador, donde el 52.41 por ciento de la población vive en pobreza (Ministerio de Coordinación del Desarrollo Económico y Social, 1994, p. 47), donde la democracia electoral fue inexistente hasta 1982, donde la violencia cotidiana ha estado presente desde 1932, los ciudadanos necesitan creer que existen bases concretas para apoyar a los políticos y a las instituciones.

Para conseguir esos resultados concretos, el gobierno tendrá que enfrentar y escapar de las limitaciones del ambiente intelectual neoliberal predominante. Hay ciertas verdades incuestionables en la nueva ortodoxia: para satisfacer a los grandes organismos financieros internacionales, las cuentas nacionales tienen que mostrar resultados balanceados⁴⁶. Sin embargo, hay que descartar algunas de las creencias del mito neoliberal: "que después del ajuste estructural la pobreza va a desaparecer", por ejemplo, y que ya no necesitaremos "fondos de inversión social de emergencia", porque la miseria habrá desaparecido. A juzgar por los resultados de las políticas económicas adoptadas a principios de los noventa, los indicadores macroeconómicos han mejorado, pero la brecha entre pobres y ricos no ha desaparecido, ya que la pobreza continúa siendo un problema nacional de primer orden.

Por lo tanto, debiera discutirse una estrategia de desarrollo, que incluya a las mayorías. El enfoque de la discusión democrática debe ser ¿cuáles son los mecanismos necesarios para incorporar a las capas populares en los beneficios del crecimiento económico? y, precisamente, ¿cómo funcionarán tales mecanismos?⁴⁷. Mientras esta discusión no tenga lugar y no se deje de lado la politiquería, destinada principalmente a desacreditar a los adversarios políticos, la desconfianza en la nueva institucionalidad continuará. Y, entonces, el caso salvadoreño será un ejemplo de oportunidad

perdida para consolidar la democracia. Perdida por los dirigentes de la nueva democracia electoral.

Y es que el camino para la consolidación democrática pasa por la discusión —seria, responsable y analítica— sobre cómo enfrentar la pobreza y la inseguridad cotidiana con mecanismos eficaces. De esta manera, se podrán identificar posibles acciones positivas, que a su vez lleven a resultados visibles y respetuosos de las libertades civiles y de los derechos humanos.

Referencias bibliográficas

- Anderson, Thomas (1971). *La Matanza: El Salvador's Communist Revolt of 1932* (Lincoln: University of Nebraska Press).
- Artiga-González, Alvaro (1994) "El sistema de partidos en El Salvador (1982-1994)", *Realidad*, 39 (San Salvador: UCA, mayo-junio), pp. 443-458.
- Baloyra, Enrique (1983). "Reactionary Despotism in El Salvador", en Martin Diskin, compilador, *Trouble in Our Backyard: Central America and the United States in the 1980s* (New York: Pantheon).
- Baloyra, Enrique (1995). "Elections, Civil War and Transitions in El Salvador, 1982-1994: A Preliminary Evaluation", en Mitchell A. Seligson and John A. Booth, *Elections and Democracy in Central America Revisited* (Chapel Hill: University of North Carolina Press), pp. 45-65.
- Belt, Juan A. y Anabella Lardé de Palomo (1995). *El Salvador: política social y combate a la pobreza*, Documento de Trabajo, Serie Análisis de la Realidad Nacional, 95-5 (San Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo).
- Booth, John A. (1995a) "Introduction: Elections and Democracy in Central America", en Mitchell A. Seligson y John A. Booth, *Elections and Democracy in Central America Revisited* (Chapel Hill: University of North Carolina Press), pp. 1-24.
- Booth, John A. (1995b) "Conclusion: Elections and the Prospects for Democracy in Central America", en Mitchell A. Seligson y John A. Booth, *Elections and Democracy in Central America Revisited* (Chapel Hill: University of North Carolina Press), pp. 264-285.
- Briones, Carlos y Carlos G. Ramos (1995). *Gobernabilidad en Centroamérica: gobernabilidad, economía y democracia en El Salvador* (San Salvador: FLACSO Programa El Salvador).
- Castro Morán, Mariano (1984). *Función política del ejército salvadoreño en el presente siglo* (San Salvador: UCA Editores).

- Centro de Documentación y Apoyo a la Investigación (1996). "El ocaso del PDC", *Proceso: informativo semanal*, 701 (San Salvador: 13 marzo).
- Herman, Edward S. (1985). "El Salvador After La Palma", *World Policy Journal*, II, 3 (verano), pp. 387-389.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (1996). "El sistema político salvadoreño a finales de 1995: sondeo de opinión pública", *Estudios Centroamericanos*, 569 (marzo), pp. 179-204.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (1995a). *Encuesta sobre el sistema político salvadoreño: Consulta de opinión pública de octubre de 1995*. Serie de informes, 51 (San Salvador: UCA, noviembre).
- Instituto Universitario de Opinión Pública (1995b). "La religión de los salvadoreños en 1995", *Estudios Centroamericanos*, 563 (septiembre), pp. 849-862.
- Instituto Universitario de Opinión Pública (1995c). *Encuesta sobre derechos humanos y los retos del nuevo procurador: Consulta de opinión pública de marzo de 1995*. Serie de informes, 47 (San Salvador: UCA, mayo).
- Instituto Universitario de Opinión Pública (1993). *Los salvadoreños ante las elecciones de 1994: Consulta de opinión pública de marzo de 1995*. Serie de informes, sin número, (San Salvador: UCA, agosto).
- Instituto Universitario de Opinión Pública (1989). *Los primeros cien días del gobierno de Alfredo Cristiani: Consulta de opinión pública de marzo de 1995*. Serie de informes, 23 (San Salvador: UCA, noviembre, borrador inédito).
- Karl, Terry (1985a). "After La Palma", *World Policy Journal*, II, 2 (primavera), pp. 307-330.
- Karl, Terry (1985b). "Reply to Edward S. Herman", *World Policy Journal*, II, 3 (Summer), pp. 389-392.
- Mainwaring, Scott y Timothy R. Scully (1995). "Introduction: Party Systems in Latin America", en Mainwaring y Scully, comps., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press).
- Mainwaring, Scott, Guillermo O'Donnell, y J. Samuel Valenzuela, compiladores (1992). *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press).
- Ministerio de Coordinación del Desarrollo Económico y Social (1994). Dirección de Información. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1994*, (San Salvador).
- Montgomery, Tommie Sue (1995). *Revolution in El Salvador: from civil strife to civil peace* (Boulder: Westview Publishers).
- O'Donnell, Guillermo (1994). "¿Democracia delegativa?", en Jaime Barba, compilador, *La democracia hoy* (San Salvador: Istmo Editores): 11-32.
- Putnam, Elizabeth (1995). "El Salvador's Attempt at Concertación: The Foro de Concertación Socioeconómico and State-Labor-Capital Relations", ponencia al Congreso Mundial de la Latin American Studies Association, Washington, D.C., septiembre.
- Roggenbuck, Stefan (1995). "La cultura política y sus cambios en América Latina: el caso salvadoreño", en Roggenbuck, S., comp., *Cultura política en El Salvador* (San Salvador: Fundación Konrad Adenauer e Imprenta Criterio), pp. 6-8.
- Rustow, Dankwart (1970). "Transitions to Democracy", *Comparative Politics*, 2, 3, pp. 337-363.
- Seligson, Mitchell A. (1983). "On the Measurement of Diffuse Support: Some Evidence From Mexico", *Social Indicators Research*, 12 (enero) pp. 1-24.
- Seligson, Mitchell A. y Ricardo Córdova M. (1995). *De la guerra a la paz: una cultura política en transición* (San Salvador y Pittsburgh: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, IDELA y la Universidad de Pittsburgh).
- Seligson, Mitchell A., et al. (1995). "Who Votes in Central America?: A Comparative Analysis", en Mitchell A. Seligson y John A. Booth, *Elections and Democracy in Central America Revisited* (Chapel Hill: University of North Carolina Press).
- Seligson, Mitchell y John A. Booth (1993). "Political Culture and Regime Type: Evidence from Nicaragua and Costa Rica", *Journal of Politics*, 55 (agosto), pp. 777-792.
- Sermeño, Angel (1996a). "Demócrata cristianos y nuevos social cristianos ¿actores inviables del centro político?", *Estudios Centroamericanos*, 569 (marzo), pp. 229-232.
- Sermeño, Angel (1996b). "Partidos de centro: ¿actores inviables?", Stefan Roggenbuck, comp., *Partidos y actores políticos en transición: la derecha, la izquierda y el centro en El Salvador* (San Salvador: Fundación Konrad Adenauer e Imprenta Criterio), pp. 79-122.
- Stanley, William (1996a). *¿Protectores o perpetradores? La crisis institucional de la Policía Nacional Civil salvadoreña* (Washington, D.C. and Cambridge, MA: Washington Office on Latin America and Hemisphere Initiatives, enero).
- Stanley, William (1996b). *The Protection Racket State: Elite Politics, Military Extortion and Civil War in El Salvador* (Philadelphia: Temple University Press,

1996).

Tribunal Supremo Electoral (1996). "Comunicado del Tribunal Supremo Electoral," *Estudios Centroamericanos*, 569 (marzo), pp. 265-266.

Valenzuela, J. Samuel (1992). "Democratic Consolidation in Pos-Transitional Settings: Notion, Process and Facilitating

Conditions", en Mainwaring, et al., *Issues in Democratic Consolidation*, op cit.

Webre, Stephen (1979). *José Napoleón Duarte and the Christian Democratic Party in Salvadoran Politics, 1960-1972* (Baton Rouge: Louisiana State University Press).

White, Alastair (1996). "El enfoque de un plan alternativo de desarrollo para El Salvador", *Estudios Centroamericanos*, 569 (marzo), pp. 205-214.

Zaller, John (1992). *The Nature and Origins of Mass Opinion* (Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press).

Zamora, Rubén (1992). "Partidos y cultura política: instrumento u obstáculo?", en Roggenbuck, comp., *Cultura política en El Salvador*, op cit.

Notas

1. Una versión preliminar de este artículo fue presentada en la reunión anual de la International Studies Association de 1996, en San Diego, California, del 17 al 20 de abril. Los autores expresan su agradecimiento a William A. Barnes, a la Universidad de Nuevo México y a la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA) por el apoyo brindado a la investigación. Agradecemos a Steve Ropp, Robert L. Ayres y especialmente a William Barnes por sus comentarios sobre la versión anterior. Traducción del inglés de Sandra Lorena Zúniga Lemus, José Miguel Cruz y Kenneth M. Coleman.
2. Kenneth M. Coleman y Peter J. Moore son miembros del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Nuevo México, Estados Unidos. José Miguel Cruz es miembro del Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA, en El Salvador.
3. Este artículo depende del análisis de encuestas a nivel nacional, dirigidas por el IUDOP, entre 1993 y 1996. El típico tamaño muestral es de alrededor de 1,200 encuestados y el margen estimado de error es de más o menos del 4 por ciento, usando las fórmulas comúnmente aplicadas a tales estimaciones. En este trabajo, frecuentemente se comparan estratos sociales. El tamaño aproximado de cada estrato social considerado sería: alto, 85 (7%); medio-alta 160 (13%); medio-bajo, 170 (14%); obrero, 240 (20%); marginal, 160 (13%); y

rural 385 (32%). Con el fin de simplificarlos, estos porcentajes no se presentan en los cuadros.

4. Ilustrativo es el excelente libro por Mainwaring, O'Donnell, y Valenzuela (1992) que, a pesar de su título, da mayor atención a las transiciones hacia regímenes civiles que a la profundización y a la consolidación democrática.
5. Lo que hizo Karl fue aplicar la teoría de Rustow al caso salvadoreño.
6. En contraste con Herman, nosotros estamos de acuerdo con el argumento de John Booth, quien afirma que si bien se deben evitar las "falacias electorales" ("las elecciones indican la existencia de la democracia") los analistas también deben evitar "las falacias anti-electorales" ("las elecciones no tienen importancia para la democratización"). El énfasis de Booth en cuanto a la profundidad, amplitud y rango de la democracia, provee un marco teórico más amplio para cuestionar "¿cómo es que las elecciones han o no contribuido a la democratización en casos específicos?". Ver Booth (1995a).
7. Valenzuela usa los términos *virtuous* y *perverse* para referirse a las instituciones que pueden ser positivas o negativas, respectivamente, para la democracia. La traducción literal probablemente no sea la más adecuada, pero ayuda a mantener el sentido que quiere comunicar Valenzuela.
8. Esto recuerda el argumento de que para no poner en peligro todo el proceso de los acuerdos, era necesario aceptar que, en un primer momento, algunos cambios fueran sólo superficiales, con la esperanza de que el tiempo crearía las condiciones para completarlos a fondo.
9. Sería una valorización de las nuevas instituciones democráticas y una revalorización de la utilidad de prevalecer sobre los adversarios viejos vía el conflicto abierto.
10. Sin embargo, Valenzuela recalca que cualquier proceso de consolidación democrática implica descartar elementos del pasado, sean del pasado inmediato (y autoritario) o de un pasado más distante, de la época pre-autoritaria, pero imperfectamente democrática. *Op cit.*, 58. En el caso salvadoreño, por no haber habido una etapa previa pre-autoritaria (puesto que siempre hubo un régimen autoritario), hay bastante que descartar del pasado inmediato.
11. Ver en Webre (1979), por ejemplo, la discusión de las elecciones de 1972, aparentemente ganadas por el demócrata cristiano José Napoleón Duarte, pero anuladas por los militares.
12. Una pregunta de una encuesta reciente del IUDOP midió las intenciones partidarias de los ciudadanos para votar en una elección hipotética ("Si las elecciones fueran el próximo domingo, cómo votaría Ud.?): el 55.6 por ciento "No sabe o no responde"; el 15.9 por ciento menciona a ARENA; el

- 12.3 por ciento indica al FMLN; y únicamente el 4.9 por ciento al PDC (ver IUDOP, 1995a). Ver también Sermeño (1996) y la nota 20 abajo.
13. En un análisis reciente de la situación actual se argumenta que el sistema de partidos más se asemeja a un "pluralismo polarizado", pero con evidencia de un movimiento hacia un sistema de "partido predominante", lo cual indica la falta de consolidación del sistema actual. Ver Artiga (González, 1994).
 14. Stefan Roggenbuck habla del "monopartidismo oficialista" y de las elecciones no competitivas como dos elementos característicos de la vida política hasta 1982, junto con el militarismo.
 15. Después de 1994, nuevos partidos políticos han surgido, la mayoría de ellos como producto de escisiones de los partidos grandes. Por ejemplo, el Partido Liberal Democrático (PLD) es visto como una escisión de ARENA; el Partido de Renovación Social Cristiana (PRSC) es una escisión del Demócrata Cristiano, y el Partido Demócrata (PD) es resultado de la ruptura del FMLN.
 16. Mientras que el énfasis de Baloyra se concentra en el caso salvadoreño, el contexto puede ser aplicado a Guatemala (1954-1986) y al período de los Somoza en Nicaragua. Por haber experimentado intervalos reformistas, sería menos fácil aplicar el concepto a Honduras y Panamá, y sería enteramente inapropiado utilizarlo como una característica de Costa Rica.
 17. El análisis de Putnam ilustra que el proceso de concertación socioeconómica previsto en los acuerdos de paz no fue exitoso. Aunque los militares ya no hacen política pública sobre el desarrollo nacional, no se ha ampliado el número de los "actores eficaces" en la toma de las decisiones sobre la política económica y social básica.
 18. No queremos entrar en la polémica sobre el número de votantes registrados y su efecto en la participación. Nadie duda de que el empadronamiento ha sido dramáticamente insuficiente, lo cual ha influido en la participación electoral. Pero esto conduce a reforzar parte de la conclusión de Baloyra -que el sistema no está diseñado para maximizar la participación. Lo único que podría ser discutible es la motivación, es decir, si el sistema actual de empadronamiento está diseñado para minimizar el fraude.
 19. Baloyra nota que la escasez de puestos de votación (orientada a ejercer un mayor control sobre los votantes), la falta del "voto domiciliario", el hecho de que los ciudadanos frecuentemente no tengan un verdadero voto secreto y la intimidación de los votantes analfabetos o de poca educación en los lugares de votación se combinan para producir una tasa de participación electoral decepcionante. Ver Baloyra (1995, pp. 60-61). La perspectiva de las autoridades electorales sobre lo que sería necesario hacer para mejorar el sistema electoral actual, ver Tribunal Supremo Electoral, 1996.
 20. Una razón por la cual disminuyó la votación a favor del Partido Demócrata Cristiano sería la presencia de otras opciones electorales a su izquierda, a partir de 1989 y especialmente en 1994. Sin embargo, vale notar que ARENA expandió su total de votos desde el 30 por ciento en 1982 (la primera ronda) hasta alcanzar un rango del 45-48 por ciento en todas las elecciones posteriores, incluyendo aquellas elecciones en las cuales la izquierda participó plenamente. Baloyra, (1995), Cuadro 2.3., pp. 54-55. Para analizar los conflictos internos recientes, los cuales además erosionan la confianza pública en el Partido Demócrata Cristiano, ver Centro de Documentación y Apoyo a la Investigación (1996) y Sermeño (1996b).
 21. En el ambiente posterior a los acuerdos de paz, Cristiani aparece como la figura política más popular del país. Pero aun Cristiani parece haber perdido popularidad durante su presidencia. Por ejemplo, la distribución de las evaluaciones al inicio de su presidencia era: positiva, el 38.1 por ciento; regular, el 38.1 por ciento; negativa, el 12.1 por ciento; no sabe, el 11.8 por ciento (septiembre de 1989); y posteriormente, la evaluación bajó en cierta medida: positiva, el 26.2 por ciento; regular, el 51.1 por ciento; negativa, el 16.2 por ciento; no sabe, el 6.5 por ciento (junio 1993). Ver IUDOP, 1989, y IUDOP, 1993. Entre las críticas a su gobierno figuraron muchos aspectos de orden económico.
 22. El *apoyo difuso* al régimen es "aquel tipo de apoyo al sistema que no depende de satisfacciones inmediatas y que subsiste a pesar de decepciones inmediatas, pero que mantiene la creencia que las instituciones políticas nacionales son apropiadas, a pesar de las decepciones con las políticas públicas actuales"; mientras que el *apoyo específico* mide el grado de satisfacción con las políticas públicas recientes y su impacto sobre la vida del ciudadano. Esta conceptualización sugiere que en los sistemas políticos consolidados no siempre se debe encontrar una profunda correlación entre el apoyo difuso al régimen y el apoyo específico, pero, a través del tiempo, hay que encontrar algún grado de apoyo específico si el apoyo difuso va a sostenerse. Ver Seligson, 1983.
 23. Con un 24 por ciento que dice que "es igual" y un 6 por ciento que no sabe.
 24. Esto se constata cuando el 34 por ciento de los salvadoreños indica, en una encuesta nacional de IUDOP, en agosto de 1994, que ellos o alguien de su familia había sido víctima de un asalto o robo, en los últimos cuatro meses. El porcentaje bajó sustancialmente, pero todavía mostraba un nivel

- preocupante del 26 por ciento, en mayo de 1996.
25. Hay que suponer que estos niveles de 1996 son parcialmente coyunturales, dada la ausencia de una campaña electoral cuando se hizo el sondeo. Sin embargo, los resultados representan porcentajes más bajos que los resultados de junio de 1993, considerando la relación temporal con las elecciones de 1994. Por eso, quizás ésta sería la comparación más apropiada y aun así, la tendencia secular es clara. Parece que menos salvadoreños tendrán claras sus intenciones partidarias al llegar las próximas elecciones, lo cual podría implicar un descenso adicional en la tasa de participación electoral.
 26. Nótese que las calificaciones de los partidos políticos, la asamblea legislativa y la presidencia provienen de una encuesta de octubre de 1995, la de la Fuerza Armada de una encuesta de marzo de 1995; mientras que todas las demás provienen de la encuesta de enero de 1995.
 27. Las categorías de las respuestas fueron: (0) ninguna confianza, (1) poca confianza, (2) algo de confianza y (3) mucha confianza.
 28. En realidad, en la encuesta de enero de 1995, los partidos recibieron un puntaje aún más bajo (0.61 en promedio).
 29. Claramente, el nivel general de confianza en las instituciones políticas y sociales de El Salvador es bajísimo. Sin embargo, parece que las instituciones que proporcionan apreciaciones independientes sobre las condiciones actuales (la Iglesia y los medios de comunicación) reciben evaluaciones más positivas de la ciudadanía.
 30. En realidad, la aparición de cinco nuevos partidos después de las elecciones de 1994 da pocos indicios de que éstos, hasta el momento, hayan captado a los "desafiliados" de los otros.
 31. En este caso, el IUDOP usó una escala de cinco puntos y el enfoque no era "confianza" en la institución, sino más bien evaluar su desempeño desde 1992: muy malo (0), malo (1), regular (2), bueno (3), muy bueno (4). En este análisis, hemos multiplicado los incrementos en las categorías por 0.75, para condensar el rango inicial (0 a 4) a uno que comprenda de 0 a 3, análogo a las escalas anteriores, utilizadas al evaluar a las instituciones.
 32. De hecho, estos resultados -el apoyo fuerte de los marginados a la Procuraduría- aparece en varias de las encuestas del IUDOP.
 33. Es importante recalcar que pocas instituciones salvadoreñas son elogiadas. En parte, la evaluación positiva de la Policía Nacional Civil se explica por la creencia, expresada en otra encuesta de opinión pública, de marzo de 1995, de que la policía generalmente respeta los derechos humanos de los ciudadanos, el 45.2 por ciento de los encuestados responde "sí", el 31.1 por ciento dice que "algunas veces", el 15.9 por ciento afirma que "no" y el 7.8 por ciento responde que "no sabe" o "no responde". Ver IUDOP, 1995c.
 34. Una encuesta del IUDOP, realizada en mayo de 1996, sobre el problema de la delincuencia, reveló que el 80 por ciento de los salvadoreños pensaba que la ley de emergencia contra la delincuencia es necesaria, aunque sólo el 50 por ciento cree que resultará eficiente para detener la delincuencia.
 35. Las variaciones entre los estratos sociales fueron estadísticamente significativas (por tener una muestra de gran tamaño), pero en realidad pequeñas, pues el 56 por ciento de todos ellos, tomados en su conjunto, cree que los patrullajes serán efectivos. La confianza mayor se encuentra en el estrato alto, el 74 por ciento.
 36. La polémica provocada en la prensa nacional por estos datos no debe distraer la atención de los lectores del hecho de que esta respuesta forma parte de un patrón general, en el cual aparecen ciertas tentaciones antidemocráticas. La existencia de una tentación no quiere decir que no pueda ser resistida. Pero conviene saber de la existencia de la tentación para resistirla.
 37. Los porcentajes provienen de los análisis hechos por los autores, pero no presentados en ningún cuadro. Es interesante que esos dos grupos —los obreros urbanos y la clase media baja (quizás incluyendo a los empleados públicos)— pueden haber participado en protestas callejeras. Quizás por eso tienen actitudes más positivas hacia las manifestaciones callejeras.
 38. De análisis no publicados por los autores. Para los datos básicos, ver IUDOP, 1995c.
 39. La escala combinó los tres ítemes ya mencionados con otro (el grado de apoyo a la participación generalizada).
 40. Briones y Ramos indican que la mayoría de los seis grupos estudiados (microempresarios, cuentapropistas, pequeños productores agrícolas tradicionales, pequeños productores agrícolas no tradicionales, empleados públicos de salud, empleados públicos de educación) apoyó el derecho de las "personas de extrema derecha o de extrema izquierda" para formar partidos políticos y divulgar sus ideas por la televisión; y en cinco grupos, la mayoría se pronunció a favor del derecho de tales personas a "elegir a sus propios diputados". La libertad civil que generó dudas, al igual que en las encuestas del IUDOP y de Booth y sus colegas, era la de permitir a tales personas ejercer el derecho a "organizar marchas y manifestaciones públicas". La mayoría, en cuatro grupos, se opuso a tal idea, sólo los educadores estaban a favor de esta libertad.
 41. Dado que el Partido Liberal Democrático se conformó a partir de un desgajamiento de ARENA, el rencor de sus simpatizantes es probablemente nor-

mal. En cambio, los simpatizantes de ARENA tienen el sentido más alto de eficacia externa, pese a que este nivel es todavía modesto. Los simpatizantes del Partido Demócrata Cristiano presentan un perfil similar al de ARENA.

42. En este punto, nuestros datos nos llevan a divergir de Seligson y Córdova, cuyas conclusiones están fundamentadas en los resultados de una investigación reciente (1995) sobre la cultura política en El Salvador. A partir de un incremento en las actitudes de tolerancia política y de evidencias de un mayor apoyo al sistema, registrados entre 1991 y 1995, estos autores concluyen que "hay muchas razones para sentirse optimistas por el cambio de dirección de las actitudes políticas en El Salvador" (Seligson y Córdova, 1995, p. 61). Es necesario acotar, en primer lugar, que Seligson y Córdova, al analizar el cambio en la cultura política salvadoreña, compararon únicamente datos de San Salvador, en los años de 1991 y 1995, puesto que la muestra de 1991 incluyó únicamente la ciudad capital. Generalmente, se supone que la tolerancia política es mayor en los ambientes urbanos y que los beneficios del gasto social también se concentran en tales ambientes, por lo tanto, los incrementos que sus datos muestran no necesariamente, aun si son veraces, describen todo El Salvador. Pero los datos de Seligson y Córdova de 1995 revelan que la tolerancia parece ser menor en San Salvador que en otros lugares, un resultado que ni los mismos autores pueden explicar. En segundo lugar, cabe anotar que Seligson y Córdova enfatizan mucho la importancia de los salvadoreños con afiliación partidaria.

En cambio, nuestro análisis muestra que el problema radica, precisamente, en la creciente falta de fe en los partidos y en el sistema de partidos políticos. Si entre el 60 y el 70 por ciento de los salvadoreños no está dispuesto a apoyar a ningún partido político, hay que preguntarse cómo es que va a funcionar esta nueva institucionalidad "democrática". ¿Por qué canales van a buscar los ciudadanos su representación? Por eso, no queremos descartar los resultados de Seligson y Córdova, pero su interpretación tampoco nos convence. Más bien parece que los datos sobre los cambios en la cultura política son mixtos, aunque más preocupantes que alentadores.

43. La frase es de Guillermo O'Donnell.
44. Esta es una hipótesis que merece una investigación profunda, ya que no hay datos empíricos que la sustenten.
45. Quizás sea diferente en Chile, donde las memorias colectivas de un pasado democrático (aunque imperfectamente democrático) podrían conducir a reconocer bienes colectivos perdidos.
46. Aunque, aparentemente, las cuentas de Estados Unidos siempre pueden presentar resultados desequilibrados.
47. No porque sean idóneos, sino por ser ilustrativos, mencionamos dos artículos recientes. White (1996) sugiere mecanismos específicos para orientar la inversión privada en tecnologías apropiadas para El Salvador sin intervenir en el mercado excesivamente. Belt y Lardé de Palomo (1995) recomiendan cómo orientar el gasto social del Estado en áreas prioritarias.