

# Artículos

## La transición salvadoreña a un año del gobierno de Armando Calderón Sol

Centro de Información, Documentación y Apoyo a la Investigación (CIDAI)

### Resumen

*Evaluación crítica de los logros y déficits del proceso político, económico y social salvadoreño durante el primer año del gobierno de Calderón Sol, centrándose no en sólo los acontecimientos que han marcado la coyuntura, sino en el comportamiento de los principales actores socio-políticos y económicos, así como en su responsabilidad en la marcha del proceso de transición, asumiendo como supuestos fundamentales: que el país se halla inserto en un proceso de transición hacia la democracia y que los acuerdos de paz han dotado a la sociedad salvadoreña de una normatividad fundamental, ética y política, para potenciar la democratización política.*

### 1. Introducción

Como resultado de las elecciones de marzo y abril de 1994, el partido ARENA estuvo en condiciones de gestionar por un período más el aparato de gobierno salvadoreño y, con ello, de dar continuidad al programa de neoliberalización socio-económica iniciado por el primer gobierno arenero (1989-1994). El 1 de 1994, el presidente electo, Armando Calderón Sol, asumió formalmente el mando de la nación. Un mes antes —el 1 de mayo—, los 39 diputados de ARENA habían iniciado sus labores en la asamblea legislativa, acompañados por 21 diputados del FMLN, 1 de Convergencia Democrática, 18 del Partido Demó-

crata Cristiano, 4 del Partido de Conciliación Nacional y 1 del Movimiento de Unidad<sup>1</sup>.

Un año de hegemonía de ARENA ha transcurrido, y, en ese lapso, cosas importantes han sucedido en el país a nivel social, económico y político. En torno a lo primero, qué duda cabe que la violencia social constituye una de las dinámicas más visibles de una problemática mucho más profunda que comprende, entre otros aspectos, demandas populares insatisfechas, así como una notable incapacidad de las instancias de intermediación social para canalizarlas institucionalmente. Sobre lo segundo, lo más llamativo ha sido no sólo la profundización del programa de

neoliberalización económica, iniciado por el gobierno de Cristiani, sino el cambio de énfasis hecho por el de Calderón Sol en cuanto a la implementación de medidas específicas —cuya propuesta explícita se hizo a principios de 1995 y cuya implementación ha sido aprobada casi definitivamente durante el mes de mayo de este año—, así como también en cuanto a los grupos empresariales protagonistas y beneficiarios de dichas medidas.

En lo que se refiere al tercer rubro, los cambios políticos e institucionales han sido particularmente notables, comenzando con la participación del FMLN en el proceso electoral de marzo y abril de 1994, las mutaciones en las filas de la izquierda y la derecha, el cumplimiento relativo de los acuerdos de paz y la salida de ONUSAL, una vez que se ha dado por aceptado que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Corte Suprema de Justicia y la Policía Nacional Civil reúnen las condiciones mínimas para garantizar la consolidación de las conquistas alcanzadas con los acuerdos de paz y para asegurar el cumplimiento de los puntos todavía pendientes.

En este artículo, haremos una reflexión en torno al desarrollo de los tres ejes señalados arriba. Es decir, haremos una evaluación crítica tanto de los logros así como de los déficits del proceso político, económico y social salvadoreño durante el primer año del gobierno de Calderón Sol. Nos centraremos no sólo en los acontecimientos que han marcado la coyuntura en la que se ha desempeñado el gobierno, sino en el comportamiento de los principales actores socio-políticos y económicos —en sus aciertos y errores más notables—, así como en su responsabilidad en la marcha del proceso de transición democrática del país, asumiendo como supuestos fundamentales: que el país se halla inserto en un proceso de transición hacia la democracia y que los acuerdos de paz han dotado a la sociedad salvadoreña de una normatividad fundamental, ética y política, para potenciar la democratización política. Sin embargo, los principales actores políticos parecen quedarse cortos ante ella y mucho más la democratización social y económica, cuya dinámica, tal como lo revela el primer año de gobierno de Calderón Sol, ha estado

regida por una lógica relativamente autónoma no contemplada ni prevista por —y en cierto sentido contraria a— los acuerdos de paz.

## **2. La transición salvadoreña y su horizonte ético-político: los acuerdos de paz**

Como es ampliamente aceptado, El Salvador atraviesa por un proceso de transición a la democracia, cuyos inicios pueden remitirse a la firma de los acuerdos de paz —los cuales pusieron fin a doce años de guerra civil— o bien pueden remontarse hasta principios de la década de los ochenta —cuando comenzó a configurarse el sistema político y el sistema de partidos vigentes en la actualidad. Por lo demás, aceptar que el país atraviesa por un proceso de transición a la democracia significa aceptar que el orden democrático no es algo ya conquistado, sino por conquistar: el fin del milenio encuentra a la sociedad salvadoreña inmersa en un proceso de construcción de un orden democrático, es decir, en un proceso de democratización social y política.

Por otra parte, se acepte o no que los acuerdos de paz constituyen el punto de partida de la transición, es innegable que, tras su firma, se han convertido en el horizonte normativo, ético y político, no sólo del comportamiento de los principales actores socio-políticos del país, sino del funcionamiento de las instancias fundamentales de conducción nacional y, en consecuencia, los acuerdos de paz constituyen el referente básico para evaluar el desempeño de aquéllas y éstos.

### **2.1. La transición y la democratización política**

En los inicios de la década pasada, Enrique Baloyra escribió su libro *El Salvador en transición*<sup>2</sup>. Ciertamente, este autor no pensaba en una transición democrática en el sentido de las habidas en el cono sur a raíz de la crisis de los regímenes burocrático autoritarios<sup>3</sup>, sino en una transición revolucionaria que se habría iniciado con la “ofensiva final” del 10 de enero de 1981 y el subsecuente desarrollo de la guerra civil en el país. Durante toda esa década, en El Salvador, “transición” significó “revolución”.

Con la firma de los acuerdos de paz entre el

primer gobierno de ARENA y el FMLN, en 1991 y 1992, el problema de la transición cobró un nuevo significado. Aparece con meridiana claridad la discusión sobre la transición salvadoreña como una transición democrática, lo cual permite que los actores políticos y sociales asuman como un desafío esencial la reconstitución y redefinición de los sistemas político y de partidos, cuyos cimientos fueron establecidos a principios de la década de los ochenta<sup>4</sup>.

De este modo, así como el fin de las dictaduras militares en el cono sur planteó el problema de la democratización política, el fin negociado de la guerra civil en El Salvador plantea el mismo reto. Por otra parte, si en aquellas sociedades el sistema político institucional fue prácticamente abolido por las dictaduras militares; en El Salvador, el fin de la guerra dejó como uno de sus saldos positivos un sistema político y un sistema de partidos relativamente consolidados, a los cuales tuvo que incorporarse la izquierda desarmada.

En el país existe en la actualidad un sistema político en el cual debe insertarse cualquier fuerza política con pretensiones de hacerse con una cuota de poder político con un mínimo de legitimidad. Uno de los principales logros de la transición democrática ha consistido, justamente, en lograr que las organizaciones de izquierda pudiesen competir en una relativa igualdad de condiciones con otras fuerzas políticas para hacerse de la gestión del aparato estatal. Uno de los primeros desafíos que ha tenido que sortear el proceso de democratización ha consistido en lograr que el FMLN encontrara su lugar en el sistema político y en el sistema de partidos.

Por lo demás, cabe señalar que lo anterior no agota toda la transición ni es quizás lo más significativo de la misma. Si la transición democrática en el país se reduce a la inserción del FMLN en el sistema político y en el sistema de partidos, se estaría haciendo de la transición democrática un problema a ser resuelto fundamentalmente por las élites políticas, al tiempo que se estarían dejando

fuera de la discusión los desafíos que una transición concebida más globalmente comprendería, esto es, la transición de una matriz socio-económica a otra<sup>5</sup>.

Para comprender lo anterior, es preciso traer a cuenta que, en el cono sur, la transición, entendida como un proceso de democratización política, se desencadena a partir de un conjunto de negociaciones entre los sectores "blandos" de las élites empresariales y militares ante el desmenbramiento de la sociedad civil, provocado por los regímenes burocrático autoritarios<sup>6</sup>. En El Salvador, hacer de la transición democrática algo que comprenda solamente a las élites partidarias y empresariales conduciría a un desperdicio del potencial socio-político de los sectores populares, los cuales, por otra parte, alimentaron política y militarmente al FMLN durante los doce años de guerra civil<sup>7</sup>.

Asimismo, es necesario tomarse en serio el hecho de que la transición no se reduce a una transición meramente política ni en los países del cono sur ni en El Salvador. Cada vez es más aceptado que la lucha por la democratización política de nuestras sociedades es una tarea insoslayable y que uno de los frentes de esa lucha tiene que ver directamente con el fortalecimiento de la participación política de los sectores populares, así como con trabajar para que esa participación contribuya a avanzar hacia una democracia social y económica, que a su vez potencie la consolidación de un sistema político pluralista y participativo. Pero la democratización política constituye sólo una de las dimensiones de la transición. El cambio de matriz socio-económica —que supone un proceso de redefinición de las relaciones Estado-sociedad-economía, así como la reconstitución del orden social y cultural— en el que se hayan insertos los países suramericanos, especialmente los del cono sur<sup>8</sup>, es posible que también constituya un problema para la sociedad salvadoreña. Al menos, no es ocioso considerar el problema y examinar el predominio creciente del mercado, así como las transformaciones que se están operando en el apa-

**Durante el primer año de gobierno de Calderón Sol tanto el gobierno como los partidos y el sistema político han mermado significativamente su legitimidad.**

rato estatal, como síntomas de la emergencia de una nueva matriz socio-económica y política en nuestro país.

Y si lo anterior tiene algún sustento en la realidad, los diferentes actores socio-políticos y económicos deberán enfrentar desafíos ineludibles y sin precedentes, para los cuales no existen fórmulas prefabricadas. Habrán de elaborarse fórmulas nuevas, sin dar la espalda a cambios drásticos en las que se vayan diseñando y sin apostar, como antaño, por otras ya gastadas, porque lo más seguro es que éstas no ayuden a resolver los problemas fundamentales y, por lo tanto, tengan que ser reemplazadas por propuestas más audaces. Para el caso salvadoreño es válido lo que sostiene Francisco Zapata, al referirse a la situación actual latinoamericana: "en ningún caso podremos esperar volver a las viejas certidumbres y será necesario acostumbrarse a vivir a la intemperie, sin redes de protección. Las certezas ideológicas ya no existen... se trata, en efecto, de encontrar nuevas definiciones, dado el agotamiento de las ya utilizadas"<sup>9</sup>.

En definitiva, la evaluación del primer año de la gestión de Calderón Sol no puede obviar el proceso de transición en que se halla inserto el país. Tampoco puede obviar que los acuerdos de paz constituyen un aspecto esencial de la misma no sólo en cuanto que en ellos se han diseñado los ejes fundamentales de un nuevo proyecto de nación y se han determinado los compromisos y las responsabilidades de los principales actores socio-políticos y económicos, sino en tanto que constituyen, desde el momento en que fueron suscritos, el horizonte normativo, ético y político, para medir los avances y resultados del proceso.

## 2.2. El proceso de transición a la luz de los acuerdos de paz

Conviene recordar aquí los ámbitos fundamentales en que se centra el contenido de los acuerdos de paz: el político, el económico y el socio-laboral. En el ámbito político, los acuerdos de paz estipulan una serie de pasos orientados a la liberalización del sistema político, lo cual supone no sólo la desmilitarización de la sociedad, sino la renuncia a las vías autoritarias como mecanismo para disputar y acceder al poder del Estado, la

aceptación del pluralismo ideológico y político, el fortalecimiento de los partidos y el parlamento y, finalmente, una serie de reformas, cuyo propósito es fortalecer y hacer más eficaz la administración de justicia en el país, en orden a propiciar la consolidación de un Estado de derecho.

En los ámbitos económico y socio-laboral, los acuerdos de paz estipulan una serie de mecanismos que no sólo están orientados hacia la reforma del modelo económico, particularmente en lo que atañe al problema agrario, y hacia la implementación de medidas tendientes a paliar los costos de los programas de ajuste estructural, sino hacia la constitución de una instancia de discusión de los problemas estrictamente socio-laborales, como lo es el foro de concertación económico-social<sup>10</sup>.

Pues bien, desde la firma de los acuerdos de paz hasta el cierre del primer año de gobierno de Calderón Sol, los resultados del proceso de transición, examinados desde las exigencias planteadas por aquéllos, o bien han sido sumamente desiguales en los ámbitos político, económico-social y judicial o bien han seguido una lógica no prevista por los acuerdos de paz e incluso contraria a algunas de las exigencias implícitas de los mismos.

En términos generales, los dinamismos en el ámbito político se han configurado al calor del proceso de liberalización y democratización del sistema político, el cual se vio potenciado con la incorporación del FMLN al mismo; incorporación que quedó formalmente legitimada con la participación de éste en las elecciones de marzo y abril de 1994. Uno de los logros más importantes de la coyuntura electoral fue que el FMLN y sus organizaciones miembros pusieron punto final a su compromiso político militares. Asimismo, uno de los resultados menos satisfactorio para muchos fue el espinoso proceso de reestructuración interna del FMLN, cuyo desenlace final fue la ruptura de la unidad forjada durante la década anterior. Así, el avance que pudo haber significado para el proceso de liberalización y democratización del sistema político la incorporación formal del FMLN, se vio severamente contrarrestado por la crisis y desmembración del partido de izquierda<sup>11</sup>. A su vez, esto trajo consigo un debilitamiento político del FMLN y, consiguientemente, del conjunto de

la izquierda que se ha mostrado incapaz de hacer una oposición consistente y con iniciativa a la hegemonía de ARENA, partido que, entre tanto, ha mostrado una enorme capacidad para asimilar las diferencias y contradicciones existentes en su interior sin llegar a la ruptura institucional<sup>12</sup>.

En este contexto, las iniciativas de ARENA en materia política, social y económica no han encontrado el contrapeso necesario en las iniciativas del FMLN, que durante el período ha agotado una parte importante de sus energías políticas en las disputas internas —por un lado, entre la alianza Fuerzas Populares de Liberación (FPL)-Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC)-Partido Comunista (PC) y, por el otro, la alianza Resistencia Nacional (RN)-Expresión Renovadora del Pueblo (ERP)— que salieron a la luz pública en el seno de la asamblea, el 1 de mayo, y culminaron, en marzo 1995, con la ruptura definitiva y en la conformación de un nuevo partido de izquierda —el Partido Demócrata—, por parte de la Expresión Renovadora del Pueblo y la Resistencia Nacional, a las cuales se integró el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR)<sup>13</sup>.

Durante el primer año de gobierno de Calderón Sol, pues, el proceso de liberalización del sistema político ha encontrado un importante obstáculo tanto en la incapacidad de la izquierda para articular una oposición coherente y con iniciativas políticas realistas ante la hegemonía de ARENA como por la resistencia de muchas de las organizaciones que la integran a democratizarse internamente, es decir, a aceptar y poner en práctica, consecuentemente, las reglas de la competencia intra e interpartidaria, el pluralismo ideológico y la representación política<sup>14</sup>.

Asimismo, existe otro elemento que, durante el período, también ha obstaculizado el proceso de liberalización del sistema político: su propia incapacidad para reponder adecuadamente a las demandas urgentes, provenientes de la sociedad civil. El caso más significativo de esta incapacidad lo constituye la respuesta del gobierno y de la clase política a las demandas socio-económicas, planteadas por los desmovilizados del ejército, los ex cuerpos de seguridad y las ex defensas civiles.



Ante la irrupción violenta de los desmovilizados, cuyas demandas difícilmente se pueden considerar ilegítimas, el gobierno de Calderón Sol respondió, por regla general, con dosis de violencia que superaron con creces la ejercida por los desmovilizados<sup>15</sup>. Por su parte, la clase política afincada en la asamblea, particularmente el FMLN, no hizo eco real y efectivo de las demandas de los desmovilizados. Y, de este modo, se estableció un abismo entre este sector de la sociedad civil y el sector de la sociedad que gestiona los mecanismos de intermediación social y de resolución de los conflictos como lo son los partidos políticos, con lo cual no sólo líderes políticos particulares, sino los partidos y el sistema político perdieron credibilidad y legitimidad<sup>16</sup>.

De este suerte, si al modo cómo han sido enfrentadas las demandas de los desmovilizados, se agrega el modo cómo han sido enfrentadas las demandas de los lisiados, de las pandillas juveniles, de los sindicatos y de los trabajadores de las maquilas concluiremos que durante el primer año

de gobierno de Calderón Sol tanto el gobierno como los partidos y el sistema político han merjado significativamente su legitimidad. Y ello, ciertamente, constituye un obstáculo de primera importancia para la liberalización del sistema político, en cuanto que uno de los supuestos imprescindibles del mismo es que los distintos grupos y organizaciones que conforman la sociedad civil confíen en los mecanismos de intermediación política legalmente constituidos. Si esa confianza se pierde o decrece significativamente, tal como ha sucedido durante el primer año de gobierno de Calderón Sol, ello se traduce, en el mejor de los casos, en una incredulidad y apoliticidad ciudadana contraria a la de una lógica mínimamente democrática; en el peor de los casos, ello se traduce en la búsqueda de —o la apuesta por— mecanismos de intermediación, de resolución de conflictos y de satisfacción de demandas al margen de las instituciones establecidas y, muchas veces, en contra de las mismas<sup>17</sup>.

Finalmente, en lo que atañe a la consolidación de un Estado de derecho, el período 1992-1995 no ha dejado avances sustanciales; más bien, durante ese lapso, la administración de justicia —uno de los soportes fundamentales del Estado de derecho— ha dado muestras de una endeblez sorprendente no sólo por la ineficiencia técnica de las instancias que la constituyen o por la incapacidad jurídica de muchos de sus miembros, sino por las redes de corrupción —en las cuales se entretajan intereses políticos y económicos— que perviven desde hace un buen tiempo en el Órgano Judicial del país. De este modo, si algo queda fuera de discusión al cierre del primer año de gobierno de Calderón Sol es que la administración de justicia en El Salvador no ha estado a la altura de los desafíos planteados por los acuerdos de paz en orden a establecer las bases de un Estado de derecho<sup>18</sup>.

En lo que se refiere a los ámbitos económico y socio-laboral, durante el primer año de gestión de Calderón Sol no sólo no han sido cumplidos efectivamente aspectos importantes que, sobre la materia, establecen los acuerdos de paz, sino que la política económica de ARENA ha seguido una dirección contraria a las exigencias de la democra-

tización social y económica contempladas cuando menos de modo implícito por dichos acuerdos.

Sobre lo primero, una de las cosas más relevantes que cabe mencionar es el inadecuado tratamiento que se ha dado al proceso de transferencia de tierras a los ex combatientes, lo cual se ha expresado en las sucesivas recalendarizaciones de que el mismo ha sido objeto sin que, hasta la salida de ONUSAL del país, fuese finalizado en el sentido previsto por los acuerdos de paz<sup>19</sup>. Así, un foco de desigualdad socio-económica particular, cuyo tratamiento fue estipulado por los acuerdos de paz, no ha sido solucionado. Ni qué decir tiene de lo inalterados que han quedado focos más estructurales de desigualdad socio-económica no contemplados por los acuerdos, como la concentración de tierras, riquezas y propiedades, que durante los dos gobiernos de ARENA han ahondado el abismo que separa a la mayoría de los salvadoreños de las élites empresariales, vinculadas a la industria y las finanzas.

Otro de los puntos estipulados por los acuerdos de paz, cuyo cumplimiento no ha sido efectivo durante el gobierno de Calderón Sol, tiene que ver con la instalación del foro de concertación económico-social. Y es que los tres actores —el gobierno, los empresarios y los trabajadores— hicieron bastante para que este punto de los acuerdos no se haya cumplido todavía. Por un lado, el sector laboral no se ha mostrado capaz para hacer las presiones suficientes, dada su dispersión y atomización organizativa, para que el foro se instalase según lo estipulado por los acuerdos de paz. Por otro lado, la debilidad del movimiento laboral se ha visto acompañada de una actitud de abierto rechazo al foro por parte de los grandes empresarios, quienes encauzaron sus esfuerzos hacia la conformación de una instancia socio-laboral de naturaleza distinta, el Consejo Superior del Trabajo. Finalmente, el gobierno, mostrando un compromiso favorable a la clase empresarial, ni se ha esforzado para hacer del foro una instancia eficaz en la mediación de los conflictos socio-laborales —como los surgidos en las maquilas— ni, mucho menos, ha contrapesado la ofensiva empresarial contra el foro de concertación<sup>20</sup>.

En lo que se refiere a la lógica seguida por la política económica del gobierno, ésta tiende a seguir una dirección no prevista por los acuerdos de paz. Los ejes de la misma, tal como lo revelan las medidas tomadas por el gobierno, a partir de enero de 1994, son la continuación del programa de neoliberalización de la economía, así como la inserción de la misma en el proceso de globalización que caracteriza en la actualidad las relaciones económicas internacionales<sup>21</sup>. En este punto, cabe destacar que los acuerdos de paz ni han previsto el impacto que sobre la democratización política puede tener el programa neoliberal ni las consecuencias del mismo sobre la democratización social que, al menos como aspiración de fondo, está presente en aquéllos. Mucho menos contemplan la inserción de la economía salvadoreña en el proceso de globalización, los efectos de dicha inserción sobre los sectores populares y la recomposición de la clase empresarial que habrá de operarse al calor de estas transformaciones económicas<sup>22</sup>.

Por otra parte, no hay que perder de vista que los acuerdos de paz estipulan una serie de medidas destinadas a aliviar el impacto social de los programas de ajuste —protección al consumidor, acceso de los trabajadores a la propiedad y programas de compensación. Empero, esas medidas han resultado insuficientes para suavizar el impacto social de los programas de ajuste, para encauzar los procesos de privatización, al menos mínimamente, en favor de los trabajadores y para implementar programas de compensación en los cuales se sustituya la lógica asistencialista por una lógica productiva, capaz de potenciar el desarrollo autosostenido de las comunidades atendidas<sup>23</sup>.

En resumen, los saldos obtenidos durante 1992-1995 enseñan que con la mera firma de los acuerdos de paz no todo está resuelto en El Salvador. Con los acuerdos no sólo se puso fin a la guerra, sino que se diseñó un proyecto de nación, cuya realización quedó pendiente. Esa realización supone un proceso de reconstrucción nacional de largo aliento, que pasa por la democratización del sistema político, reformas en el aparato económico-social y en las relaciones obrero-empresariales, y por el fortalecimiento de las instituciones

de la administración justicia. El lapso transcurrido desde la firma de los acuerdos hasta el cierre del primer año de gobierno de Calderón Sol muestra lo difícil que es impulsar dicho proceso, los intereses económicos y políticos que se interponen y que deben superarse, y lo lejos que estamos aún de la conquista de un orden democrático en El Salvador.

En cualquier caso, a los acuerdos de paz no se les puede exigir una fórmula para resolver todos los problemas planteados, como si los avances que en materia política obtenidos hasta ahora no constituyeran un progreso trascendental en el país. Lo que cabe preguntarse es si la lógica económica seguida por el gobierno, en los ritmos y en el modo en que la implanta, no se puede convertir en un factor que socave las importantes conquistas logradas con los acuerdos de paz y las que se puedan lograr en un futuro inmediato.

### **3. El primer año de gobierno de Calderón Sol**

#### **3.1. Los ejes del proceso político**

La gestión de Calderón Sol comenzó formalmente el 1 de junio de 1994. Sin embargo, muchos de los dinamismos políticos con los que se ha enfrentado y ha tenido que convivir su gobierno durante este primer año son parte de un proceso desencadenado previamente, y en el cual jugó un papel importante el gobierno de Cristiani. Este es el caso, en efecto, de los déficits registrados por la ejecución de los acuerdos de paz y que, en términos globales, dieron paso a una instauración democrática frágil, lo cual ha complicado y ensombrecido las expectativas para alcanzar, como veremos a continuación, una consolidación democrática firme y persistente<sup>24</sup>.

En concreto, entre los dinamismos más relevantes con los que ha tenido que habérselas el segundo gobierno de ARENA ocupan un lugar fundamental el desarrollo y los resultados de las propias elecciones de marzo y abril de 1994, la inserción de la izquierda en el sistema político y la crisis a que dio lugar esa inserción —sobre todo expresada a través de un agudo proceso de fragmentación de los partidos y del sistema de partidos—, además de la recomposición en las filas de

## **Cabe preguntarse... si la lógica económica seguida por el gobierno... no se puede convertir en un factor que socave las importantes conquistas logradas con los acuerdos de paz...**

la derecha, así como de un pobre desempeño de la gestión del órgano ejecutivo que ha colocado al mismo al frente de una aguda y peligrosa crisis de legitimidad. Aquí también cabe aclarar que el tipo y profundidad de las crisis experimentadas en cada una de las coyunturas anteriores han sido el producto no sólo de la respuesta gubernamental ante la situación política en general, sino también de las propias contradicciones y condicionantes internos de los mismos actores políticos —por ejemplo, el caso de las divisiones irreconciliables en el seno de la izquierda—, así como de las condiciones particulares del desarrollo de las recientes instituciones del nuevo régimen político que se quiere consolidar.

### **3.1.1. Las elecciones y la recomposición del sistema de partidos**

La coyuntura política postelectoral abrió nuevos espacios de expresión y nuevos dinamismos que suponían importantes desafíos a los actores y a las instituciones, en orden a instaurar un efectivo orden democrático en El Salvador. La incorporación de la izquierda a la competencia electoral, ante todo, permitió que por fin coincidieran en un mismo escenario político la competencia real con la competencia formal por el poder. Algo sumamente necesario para imprimir al régimen político un carácter democrático un inicial, pero verdadero<sup>25</sup>.

Cabe recordar que el sistema de partidos que emergió en El Salvador a lo largo de la década de guerra se caracterizó por representar un espectro de fuerzas políticas únicamente abarcadoras del centro y de la derecha hasta la derecha radical y, por lo tanto, excluyente de la representación de los sectores de la izquierda. Por consiguiente, con la incorporación de estos últimos, se consiguió modificar sensiblemente la organización y la dinámica del sistema de partidos. Es decir, se amplió el espectro ideológico de la competencia, dando lugar a la expresión de concepciones doctrinariamente

antagónicas pero, sobre todo y más importante aún, dicha ampliación fue acompañada por modificaciones dentro del mismo régimen, las cuales hasta la fecha han garantizado, si bien mínimamente, la existencia permanente y efectiva de esa competencia política, además de la correspondiente extensión en la proporción de la población con derecho a participar en el sistema político<sup>26</sup>.

En este contexto, se realizaron las elecciones que afirmaron la fuerza hegemónica de la extrema derecha. Debe destacarse, sin embargo, que el evento electoral se efectuó en un momento poco propicio para el desarrollo del proceso de paz. Es decir, debido a los atrasos y obstáculos registrados en la marcha de la ejecución de los acuerdos de paz, las elecciones tuvieron lugar cuando todavía la instauración de las nuevas instituciones democráticas no había concluido. Ello significó que el desafío implícito en la contienda electoral para la afirmación del nuevo régimen en gestación se vio magnificado aún más, pues las bases políticas e institucionales del proceso no fueron las más sólidas. En particular, toda celebración de comicios supone, por su propia naturaleza, la aparición de diversos reacomodos políticos, acompañados de la correspondiente polarización de las distintas fuerzas políticas y sociales participantes. Ambos dinamismos se vieron acrecentados debido a que las elecciones se realizaron todavía en el marco de una cierta polarización y con los principales actores y temas de la guerra<sup>27</sup>.

Para ofrecer una breve iluminación teórica sobre ese proceso de ajuste y recomposición debemos comprender que el mismo posee una doble manifestación. En primer lugar, es una recomposición de naturaleza interna. Esto es, la crisis se manifiesta a partir de la presencia de divisiones irreconciliables en el seno de la organización del partido o de los partidos. Se trata, en efecto, de la emergencia de fracturas y escisiones que debilitan al partido frente a la sociedad. La fractura del FMLN y del Partido Demócrata Cristiano, junto a

las grietas aparecidas en el seno de ARENA corresponderían, por lo tanto, a esta dimensión de la recomposición de la cual nos ocuparemos con más detalle en lo que sigue del artículo.

La recomposición también puede tener una manifestación externa. Este tipo de manifestación de la recomposición es quizá menos espectacular que la anterior pero, sin duda, es más decisiva en sus implicaciones sobre el funcionamiento y desempeño del régimen político en su conjunto. Normalmente, una recomposición externa presupone y exige algún grado de crisis interna. En efecto, al dividirse y debilitarse uno o varios partidos, cambia el formato del sistema de partidos. La pérdida de presencia de los partidos en cuestión corresponde a la emergencia natural de nuevos partidos en la arena electoral. Ello expresaría una sensible modificación de la correlación de fuerzas entre los partidos, en virtud de la cual resultaría decisivo determinar el grado de debilitamiento de los ya establecidos, así como la potencialidad de impactar y modificar el sistema político que poseen los emergentes<sup>28</sup>.

Aunque a lo largo del primer año de la gestión de Calderón Sol este inevitable proceso de reacomodo intra e interpartidario se desencadenó con particular fuerza, debe tenerse presente que el mismo todavía no ha terminado. Así, las conclusiones analíticas sobre la marcha de este proceso de recomposición y de su influencia en la dinámica de la competencia interpartidaria son aún parciales. Con todo, puede sostenerse que el sistema de partidos a lo largo del último año ha evolucionado de "un 'pluralismo bipolar polarizado', en donde la polaridad se expresaría entre la izquierda (FMLN) y la derecha (ARENA), sin un centro... hacia un 'pluralismo polarizado', en donde los partidos de izquierda (FMLN) y derecha (ARENA) ubicados a los extremos del espectro electoral y con un centro ocupado por uno o dos partidos (Partido Demócrata Cristiano y Convergencia Democrática)"<sup>29</sup>. Habría también que incluir en este esfuerzo por conquistar el centro político del escenario de la competencia partidaria al Partido De-



mócrata, que agrupa la escisión socialdemócrata del FMLN.

No cabe duda de que uno de los principales impactos del proceso de paz en la dinámica de la competencia partidaria ha sido una notable moderación del discurso ideológico de las fuerzas y proyectos confrontados. Una moderación que era inviable en los años de la guerra, debido a la tendencia excluyente y confrontativa propia de esa coyuntura. A pesar del esfuerzo por apropiarse del centro de la competencia política por parte de los diversos actores, el sistema de partidos, sin embargo, no se ha despolarizado en realidad, aunque sí existen mejores condiciones para conquistar esas posiciones de centro que, al menos en teoría, favorecen la estabilidad del régimen político en su conjunto<sup>30</sup>.

En suma, resulta evidente que, a lo largo del último año, la dinámica política partidaria se ha caracterizado por la modificación del sistema de partidos articulado en la época de conflicto armado. Esa modificación se ha expresado en una ampliación de la participación política partidaria, tanto en términos de los actores como del espectro político ideológico representado. La dinámica de la competencia, a su vez, continúa girando en torno a dos polos que son los que le imprimen su dirección y sentido. Aquí cabe destacar que, a pesar de los esfuerzos por contruir un centro político, a partir del cual la dirección de la competencia se transformara de centrífuga en centrípeta, dicha dirección no ha logrado ser modificada. Es decir,

por una parte, la ocupación del centro político sigue siendo una tarea por realizar mientras que, por la otra, los actores continúan enfrascados en una competencia excluyente y confrontativa —si bien mucho más moderada que la evidenciada en los años de la guerra civil.

Mientras tanto, el reacomodo intrapartidario ha dado paso a un importante proceso de fragmentación y división producto de escisiones de las élites de los partidos divididos, empeñadas en disputarse entre sí la base social y el proyecto político general del partido del cual provienen. Asimismo, cabe destacar que la fragmentación de los partidos políticos no es, en rigor, una experiencia nueva en el comportamiento del sistema de partidos de El Salvador. En el pasado, esos reacomodos no modificaron en lo fundamental la naturaleza del sistema de partidos. Ahora, en cambio, ese reacomodo sí ofrece al menos la posibilidad de dar un paso, en principio, a un nuevo sistema de partidos que permita la consolidación del esfuerzo democratizador de la sociedad salvadoreña.

### 3.1.2. El desempeño legislativo y la crisis de la izquierda

Además de la arena electoral, uno de los principales escenarios donde se manifiestan las innovaciones —aunque también las limitaciones— del desempeño partidario en las diversas etapas de la transición es, por supuesto, el ámbito legislativo. En efecto, las nuevas fuerzas políticas integradas en el proceso de constitución del nuevo régimen encuentran aquí el espacio para el debate y la discusión para influir en la marcha misma del proceso de cambio político<sup>31</sup>. En el caso salvadoreño, en concreto, la nueva legislatura debía asumir el desafío global del proceso de transición, consistente en articular los consensos necesarios para profundizar y consolidar la nueva institucionalidad democrática. Condición indispensable para afirmar, desde el ejercicio legislativo, esa institucionalidad emergente era que los diputados ejercieran su función dando prioridad al interés nacional sobre el partidario. De lo contrario, tal esfuerzo democratizador se vería, naturalmente, corrompido y deslegitimado.

Para decirlo en forma resumida, en el ejercicio

legislativo se han expresado los rasgos característicos de la dinámica política del primer año de gobierno de Calderón Sol. Aquí, pues, se ha reflejado, por un lado, la correlación de fuerzas a la que dio lugar la elección de marzo de 1994 con las nuevas tendencias de la competencia del sistema de partidos, así como también el posterior proceso de recomposición intra e interpartidario, desencadenado y, finalmente, el propio desempeño legislativo como expresión de la nueva institucionalidad del régimen político que se busca afirmar. Veamos, en su argumento general, el desarrollo de tal coyuntura política.

El 1 de mayo de 1994, en efecto, el nuevo cuerpo legislativo tomó posesión de la asamblea. Y el mismo día, a propósito de la elección de la junta directiva de la asamblea legislativa, salió a luz pública una aguda crisis en las filas del FMLN. La crisis se expresó en la división y pugna entre las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), el Partido Comunista (PC) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC), por un lado, y la Expresión Renovadora del Pueblo (ERP) y la Resistencia Nacional (RN), por el otro. En este sentido, en la primera sesión plenaria de la asamblea legislativa salieron a la luz pública las divisiones y las pugnas ideológicas y políticas que acompañaron a la izquierda desde sus primeros tiempos. Si a nivel interno ello se tradujo en un debate que aún no termina, en torno a la propia identidad ideológica y política, a nivel de la sociedad civil —en especial de aquellos sectores que apoyaron electoralmente al FMLN—, la sensación fue de desconcierto ante una izquierda que se mostraba inauditamente incapaz para el diálogo y la concertación, así como renuente a emprender en serio su democratización interna. En términos políticos, la izquierda, lejos de presentarse fortalecida ante el gobierno de ARENA, se presentó como una fuerza política débil, que no sólo deslegitimaba su propia capacidad para conducir el país, sino que legitimaba a ARENA como la alternativa política más viable<sup>32</sup>.

Lo que siguió después, tanto en lo que se refiere al desempeño legislativo de la izquierda como en lo que atañe al desenlace de la confrontación entre las organizaciones miembros del FMLN, re-

forzó la pérdida de legitimidad de la izquierda como una alternativa eficaz y realista a la hegemonía de la derecha y de ARENA. A casi un mes de haberse instalado la nueva asamblea legislativa, en el seno de la misma se iniciaron las negociaciones entre las diversas fracciones políticas, especialmente entre las fracciones de ARENA y del FMLN, para la elección de una nueva Corte Suprema de Justicia<sup>33</sup>. Violentando el plazo constitucional para el nombramiento de la Corte, los diputados de ARENA y los de la llamada "oposición democrática" —FMLN, Movimiento Unidad, Partido Demócrata Cristiano y Convergencia Democrática— fueron incapaces de alcanzar, en el plazo constitucional establecido, los acuerdos necesarios para dotar a la sociedad de su instancia judicial máxima. Empero, el *impasse* legislativo de las fuerzas políticas dejó entrever elementos interesantes para una primera evaluación del desempeño parlamentario de la izquierda. Y es que el entrapamiento en la elección de la Corte Suprema de Justicia reveló que su cuota de poder era suficiente como para paralizar judicialmente al país, e incluso que con la misma podía influir decisivamente en la conformación de las instancias fundamentales del Estado salvadoreño. Pese a ello, el desempeño legislativo de la izquierda no se caracterizó por romper con la lógica de la confrontación de los aparatos partidarios de modo que llegó a ser percibida por la población como un fuerza política igual a las otras fuerzas políticas, empeñadas únicamente en fortalecer sus cuotas de poder sin atender las demandas de la sociedad.

Hacia febrero de 1995, se generó otro importante proceso de negociación en el interior de la asamblea legislativa. Esta vez, los diputados de la izquierda tenían que "negociar" con la derecha el nombramiento del nuevo Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Y aquí, al igual que en la elección de la Corte Suprema de Justicia, las negociaciones interpartidarias se volvieron no sólo interminables, sino un misterio para la sociedad civil, a la cual le fue vedado el acceso a los debates legislativos.

Cabe mencionar que, a estas alturas, las dife-

rencias en el interior de la izquierda ya habían desembocado en la ruptura institucional. En efecto, en octubre de 1994, la Expresión Renovadora del Pueblo y la Resistencia Nacional plantearon directamente la "disolución" del FMLN; dos meses después, las dos primeras anunciaron, por medio de sus máximos dirigentes, la separación definitiva del FMLN. Finalmente, en marzo del presente año, las dos organizaciones de izquierda convertidas a la socialdemocracia dieron por sellada su salida del FMLN al integrarse, con el Movimiento Nacional Revolucionario, en el Partido Demócrata. Y, así, con la separación de la Expresión Renovadora del Pueblo y de la Resistencia Nacional de las filas del FMLN se cerró uno de los capítulos más importantes del prolongado debate interno de éste, iniciado a partir de las elecciones de marzo y abril de 1994.

¿Cómo evaluar, en términos globales, el desempeño legislativo de la izquierda durante el primer año de gobierno de Calderón Sol? No cabe duda de que un año de actividad legislativa ha bastado no sólo para mostrar las fisuras internas de la izquierda y lo difícil que le está resultando el aprendizaje democrático, sino el papel que puede desempeñar como fuerza de oposición política. En este punto, la izquierda ha dejado constancia de que adolece de un proyecto político coherente, el cual permitiría definir claramente su estrategia político-legislativa, así como efectuar los reacomodos tácticos que cada situación particular vaya exigiendo. En definitiva, la democracia le está costando cara a la izquierda. Aceptó las reglas de un juego para el cual no estaba preparada y el cual tiene que aprender en el camino. Entre tanto, ha tenido que arreglárselas para hacer coherentes su renovación interna, el fortalecimiento y ampliación de su cuota de poder en el interior del régimen político y las demandas de los sectores sociales que se sienten representados por ella o que creen que puede ser un actor decisivo en la fundación de un nuevo proyecto de nación. Los saldos obtenidos en lo que va de su ejercicio legislativo muestran cuán difícil le está resultando la conciliación de esos tres aspectos.

### 3.1.3. Los reacomodos en la derecha y la profunda crisis de legitimidad gubernamental

Mientras el FMLN se ha debatido en una aguda crisis interna, la derecha política se avocó, durante el primer año de gobierno de Calderón Sol, a un proceso de recomposición interna, uno de cuyos ejes principales fue el saneamiento institucional de sus filas. Este proceso se expresó públicamente en las denuncias de corrupción y tráfico de influencias que lanzó Kirio Waldo Salgado contra importantes miembros del gobierno, incluido el propio presidente Calderón Sol, y contra la asamblea legislativa.

Uno de los ejes fundamentales de las arremetidas del presidente del Instituto Libertad y Democracia consistió en sostener que la corrupción, el tráfico de influencias y el crimen organizado eran tolerados por el propio presidente de la república, en razón de una deuda pendiente con quienes le subvencionaron su campaña electoral. Asimismo, en el interior del gobierno de Calderón Sol, dos figuras estuvieron principalmente en la mira de Kirio Waldo Salgado: el Ministro de Hacienda, Ricardo Montenegro, y el Ministro de Agricultura y Ganadería, Carlos Mejía Alfárez, quienes se vieron forzados a renunciar a sus cargos, siendo declarados "inocentes" posteriormente por la justicia salvadoreña.

Hayan sido o no fidedignas las acusaciones lanzadas por el presidente del Instituto Libertad y Democracia, algo que no se puede soslayar es que la confrontación de este último con el propio Calderón Sol, con algunos de sus principales allegados y con la asamblea legislativa ha sido la expresión más llamativa de la recomposición política por la que ha atravesado la derecha a partir del 1 de junio de 1994. Esta recomposición es la que ha estado detrás de la polémica desencadenada por Kirio Waldo Salgado, la cual, a lo largo del período, arrojó una cantidad impresionante de datos —verosímiles unos y otros más dudosos— sobre los negocios turbios en que se hayan comprometidos no sólo miembros del gabinete de Calderón Sol, sino también funcionarios del gobierno arenero anterior, entre quienes destaca el ex presidente Alfredo Cristiani<sup>34</sup>. Es, finalmente, esa recomposi-

ción la que se expresó en el arribo de Juan José Domenech a la presidencia del Consejo Ejecutivo Nacional de ARENA, así como la integración al mismo de Raúl García Prieto, a quien Kirio Waldo Salgado consideraba un aliado<sup>35</sup>.

En la recomposición del Consejo Ejecutivo Nacional, de hecho, se habría establecido un equilibrio de poder y de intereses entre las dos facciones más importantes de ARENA. Por una parte, la facción vinculada al ex presidente Cristiani, que representa los intereses del sector financiero y, por la otra, la facción "dura" del partido controlada por los discípulos del extinto mayor D'Aubuisson, que estaría respaldando al actual mandatario, Calderón Sol.

Por lo demás, las redes de corrupción denunciadas por Kirio Waldo Salgado no sólo deben constituir un problema para el gobierno de ARENA, sino para el régimen político en su conjunto. Parecería que el gobierno de Calderón Sol ha asumido —aunque de un modo excesivamente tibio— el desafío para deshacerse de los que medran ilícitamente bajo su amparo. Y ello quizás debido no sólo a las amenazas deslegitimadoras que se ciernen sobre todo gobierno que tolera la corrupción de sus funcionarios, sino en razón de hacer viable un desempeño gubernamental mínimamente exitoso, desempeño que ciertamente puede ser una carta de presentación importante a la hora de someter la propia fórmula política a la elección popular<sup>36</sup>.

De lo que no cabe duda, en este sentido, es que el presidente Calderón Sol ha finalizado el primer año de su gestión en medio de un acelerado y agudo proceso de deslegitimación. Esto es, de acelerada erosión en el rendimiento de su gabinete<sup>37</sup> y, por tanto, de una concomitante merma de la estabilidad social, así cómo también de una seria pérdida de confianza de los ciudadanos en la autoridad del gobierno. Las causas de lo anterior son de sobra conocidas. La gestión del segundo gobierno de ARENA se ha caracterizado, para citar únicamente sus rasgos principales, por numerosos escándalos de corrupción e ineficiencia administrativa, ambigüedad, precipitación y contradicción en las políticas de gobierno, elevada conflictividad socio-laboral, severa criminalidad, repunte del cri-

men organizado y surgimiento de organizaciones paramilitares<sup>38</sup>. De ahí que el gobierno enfrente el desafío urgente de recuperar tanto el apoyo y la confianza de la ciudadanía entera como la iniciativa política y, con ella, la conducción de la marcha de la sociedad, so pena de profundizar aún más la crítica coyuntura nacional la cual, bajo las actuales condiciones, resulta ya de por sí de extrema y aguda gravedad.

En definitiva, este clima político de crisis y reacomodos partidarios, si bien puede ser interpretado como una señal de que la democratización del régimen político salvadoreño va por buen camino, también pueden ser una señal preocupante de que los actores políticos del país no encuentran todavía su lugar en el nuevo pacto socio-político surgido de los acuerdos de paz. Y, si ello es así, las pugnas y rupturas intrapartidarias deberían ser vistas como expresión de la fragilidad de las estructuras de los partidos y del régimen político y, por tanto, más que potenciadoras de la transición democrática, son un obstáculo para la misma.

### 3.2. Los ejes del proceso económico

El cumplimiento de los acuerdos de paz y la continuidad de la política económica de su predecesor han sido dos de los líneas de política económica del actual gobierno durante su primer año de gestión. En este caso, el continuismo no debe extrañar, pues ambos gobiernos surgieron del mismo partido político y sus postulados económicos, en última instancia, son básicamente los mismos: subsidiariedad del Estado, competencia y mercado libre. Aunque se pueda aceptar que los acuerdos de paz han estado presentes en la discusión de los planes económicos del gobierno, debe reconocerse que éstos no han orientado efectivamente la política económica del gobierno de Calderón Sol, como tendremos ocasión de constatarlo en lo que sigue.

Durante su primer año de gobierno, el presidente Calderón Sol no ha presentado un *plan de desarrollo económico y social* detallado con postulados, estrategias, políticas de sustentación y que parta de un diagnóstico socio-económico fundamentado en la realidad histórica del país. Únicamente ha presentado los objetivos y las áreas generales de la política de su gobierno en los ámbi-

tos económico y social<sup>39</sup> y no ha implementado aún medidas económicas, cuyas implicaciones sean destacables. Esto parece obedecer, por lo demás, a que el estilo de crecimiento con estabilidad observable en la primera mitad de esta década aún está vigente, por lo cual no es necesario modificar radicalmente la estrategia económica. Asimismo, esta dinámica también obedecería a la afluencia de donaciones, empréstitos y remesas, uno de cuyos efectos es el incremento del consumo y del Producto Interno Bruto mediante la expansión del comercio y los servicios<sup>40</sup>. Esa afluencia es la que permite financiar el creciente déficit en la balanza comercial.

Los efectos económicos del cambio de gobierno no deben buscarse en el manejo macroeconómico (la inflación, el déficit fiscal y el sector externo), pues éste se ha mantenido estable en los últimos años gracias a un importante flujo de divisas<sup>41</sup>. Lo más destacable del manejo económico en el último año se deriva de la propuesta de reformas en los sistemas tributario, cambiario, arancelario y de administración del Estado, así como de la ampliación de los programas sociales del gobierno. En lo tocante a los acuerdos de paz tampoco pueden mencionarse hechos sobresalientes, pues lo más significativo ha sido la recalendarización de su cumplimiento, acordada en abril pasado.

Así, pues, para evaluar la gestión económica durante el primer año de gobierno de Calderón Sol conviene examinar su propuesta económica y social y revisar las tendencias observables en el cumplimiento de los acuerdos de paz en materia económica y social.

#### 3.2.1. Los acuerdos de paz en materia socio-económica

En este punto, llaman la atención, por un lado, los deficientes resultados obtenidos en la implementación de los compromisos que sí están siendo cumplidos y, por el otro, la tendencia a subvalorar la importancia algunos contenidos de los acuerdos de paz y, por ende, a obviar su ejecución. Aquí es importante recordar las principales áreas temáticas de los acuerdos en cuestión: la distribución de tierras (estatales, ocupadas de hecho y

las ubicadas en zonas ex conflictivas), el crédito para el sector agropecuario y para la micro y pequeña empresa, las medidas para aliviar el costo del ajuste estructural, el foro para la concertación económica y social y el plan de reconstrucción nacional<sup>42</sup>.

Los mayores avances de los acuerdos consisten en la promulgación de la "Ley de protección al consumidor" (parte de las medidas para aliviar el costo del ajuste), la aprobación de un nuevo Código de Trabajo —discutido en el foro para la concertación económica y social— y la distribución de un 51 por ciento de las tierras afectadas por los acuerdos. El plan de reconstrucción nacional también ha sido ejecutado, aunque sólo de forma parcial, pues aún resta la ingente tarea de reconstruir la infraestructura básica, que es la fase final y la más costosa.

Al revisar detenidamente los demás campos de los acuerdos de paz, pueden notarse las mayores deficiencias. Los datos disponibles sobre el destino del crédito entre 1992 y 1994 evidencian que su asignación privilegia actividades diferentes a las relacionadas con el sector agropecuario, el cual, inclusive, ha disminuido su participación dentro del total<sup>43</sup>. Adicionalmente, con la privatización de la banca, el crédito para la mediana y pequeña empresa enfrenta mayores dificultades, pues los pequeños créditos no son del agrado de la banca por su elevado costo administrativo.

Como se mencionó al principio, entre las medidas para aliviar el ajuste estructural se contempló la participación de los trabajadores en las empresas privatizadas. La privatización de la banca contempló este aspecto y se espera que la próxima privatización de los ingenios azucareros también lo haga. Sin embargo, no debe soslayarse que este acuerdo es un logro a medias, ya que la mayor parte de las acciones de los bancos fueron adquiridas por los grandes inversionistas, pese a las dife-

rentes reglamentaciones que pretendían evitarlo. Así las cosas, no es remoto que la mayor parte de las acciones de las empresas privatizadas contribuyan a profundizar la concentración económica.

Finalmente, siempre en el campo del alivio del costo del ajuste, las medidas de compensación social han estado supeditadas al desembolso de tres préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>44</sup> y no han sido tópicos de negociación, tal como el espíritu de los acuerdos de paz lo habría sugerido. En este marco, debe señalarse que la insuficiencia de la política de compensación social es uno de los puntos más débiles del gobierno. Y ello, en el contexto de las nuevas medidas económicas que se planean implementar y que se detallan a continuación, plantea serios cuestionamientos al programa de desarrollo.

### 3.2.2. La plataforma económica y de desarrollo social

Durante los últimos meses se ha registrado, al menos, un retroceso importante en la implementación de las diferentes políticas económicas: a finales de 1994, corrió el rumor de que el gobierno implementaría un nuevo plan económico. El rumor fue desmentido por el presidente Calderón Sol, pero poco después él mismo presentó dicho plan<sup>45</sup>. El plan fue cuestionado porque sus efectos contradecían los objetivos de mejorar las condiciones de vida de los sectores populares, que debería ser el fin último de un plan económico<sup>46</sup>. Aunque el plan pretende abordar problemáticas no resueltas, tales como el déficit fiscal, la sobrevaloración del tipo de cambio y la pobreza, debe reconocerse que su principal finalidad es avanzar en la apertura económica, sin considerar si ésta resulta buena o mala para procurar mejoras sustanciales en la calidad de vida de la población. Aun y cuando se ha presentado un ambicioso plan social, las medidas con las cuales se pretende acompañarlo plantean

**La izquierda, lejos de presentarse fortalecida ante el gobierno de ARENA, se presentó como una fuerza política débil, que no sólo deslegitima a su propia capacidad para conducir el país, sino que legitimaba a ARENA como la alternativa política más viable.**

dudas razonables acerca de su efectividad para mejorar las condiciones de vida de los sectores populares.

a) *La modernización del Estado.* Esta fue una de las primeras medidas económicas anunciadas y, en lo fundamental, pretendería privatizar aquellas empresas que prestan servicios públicos. Sin embargo, de acuerdo a versiones más recientes, la modernización también se ha planteado en términos de descentralización, desregulación, reforma del sistema de previsión y mejoramiento de los aspectos gerenciales<sup>47</sup>. Probablemente, en este campo es donde se adoptarán las primeras medidas, pues ya se han ajustado las tarifas de los servicios de agua, energía eléctrica y servicio telefónico y se ha comenzado a reducir el personal que labora en estas empresas. Estas medidas pretenden volver rentables las empresas públicas y hacerlas, así, atractivas para los inversionistas, aunque la contrapartida ha sido un alza considerable en las tarifas que, proporcionalmente, afectó en mayor cuantía a los sectores de menor consumo<sup>48</sup> y una caída del empleo público que, de realizarse la privatización, se agudizaría.

De esta suerte, los que resultarían favorecidos con la privatización serían los inversionistas que adquieran las empresas privatizadas, ya que ello aumentaría las ramas económicas en las cuales la empresa privada puede operar. Además, implicaría que el Estado renuncia a su papel de proveedor de servicios básicos a precios subsidiados, lo cual afectaría de forma especial a los pobres.

b) *La reforma tributaria.* Los ejes fundamentales de esta reforma son la desgravación arancelaria y el incremento del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Otras medidas de menor influencia sobre el total de recaudaciones también han sido propuestas, como el alza de los impuestos específicos a los cigarrillos y licores, el incremento de los aranceles de los vehículos y la elevación del límite de exención del impuesto sobre la renta.

La propuesta de desgravación del gobierno pretendía pasar de un rango de aranceles del 5 al 20 por ciento a otro del 1 al 15 por ciento en un primer momento, para pasar luego a otro del 1 al 10 por ciento y así sucesivamente hasta eliminar-

los. Por otra parte, la propuesta comprendía elevar al IVA del 10 al 14 por ciento sobre el valor de las ventas. Precisamente, estos dos puntos han sido los más adversados por las gremiales empresariales, los sectores obreros y los partidos políticos, lo cual, al final, ha desembocado en la postergación del plan de la reducción arancelaria. Asimismo, la reducción de los aranceles tendrá implicaciones negativas sobre las empresas nacionales al obligarlas a competir con las extranjeras, que son más eficientes. Esto provocará el cierre de empresas y desempleo, tal como parece anunciarlo la oposición de las gremiales empresariales<sup>49</sup>.

El incremento del IVA también ha sido objeto de fuertes polémicas, inclusive en la asamblea legislativa. De hecho no fue aprobado en el primer año de gestión del gobierno. El gobierno de Calderón Sol recurrió a cabildeos intensos para garantizar la aprobación de esta medida<sup>50</sup>. Cabe decir que es notable la contradicción entre ambos tipos de medidas. Por una parte, al proponer la eliminación de los aranceles también se propone renun-



ciar a una fuente de ingresos tributarios<sup>51</sup>, mientras que, por la otra, se argumenta la necesidad de incrementar el IVA para aumentar tales ingresos, aunque ello implique colocar la mayor carga tributaria en los sectores consumidores, profundizando así la regresividad del sistema tributario.

c) *La política cambiaria.* En abierta confrontación con la política de liberalización del tipo de cambio, el gobierno pretende fijar este último y paulatinamente promover la introducción del dólar como moneda de curso legal. En esta área, se han registrado algunos retrocesos destacables, pues de la postura inicial de dolarizar la economía se ha pasado a otra en la que la dolarización se buscaría a través de estímulos a la circulación del dólar y no por medio de medidas legales. Asimismo, esta medida también fue objeto de fuerte oposición por parte de las gremiales empresariales y adversada por un estudio elaborado de forma *ad hoc*<sup>52</sup>. El estudio, en lo fundamental, establece que existe insuficiencia de divisas para respaldar con dólares cada colón circulante o depositado en el sistema financiero y poca solidez en el sistema financiero y en las finanzas públicas. Y, de acuerdo al Banco Central de Reserva, la política que se seguirá en adelante será la dolarización voluntaria, para lo cual se establecerán algunos estímulos a quienes utilicen dólares como moneda corriente. Esta medida, ciertamente, no descarta la dolarización y, en el actual contexto, anularía las posibilidades para reducir considerablemente la tasa inflacionaria.

En resumen, considerando la afluencia de recursos externos, la tendencia más prominente es hacia la reducción del tipo de cambio y, consecuentemente, hacia la reducción de la tasa inflacionaria. Sin embargo, dado que esta tendencia afecta la competitividad del sector exportador, el gobierno ha intervenido en el mercado cambiario para evitar las posibles caídas del tipo de cambio y pretende continuar haciéndolo. En este marco, la pretensión de fijar el tipo de cambio o de dolarizar la economía implica que la inflación no podrá reducirse por medio de la reducción del primero aunque, teóricamente, se promoverá la competitividad del sector exportador<sup>53</sup>.

d) *El plan de desarrollo social.* Este plan fue presentado como algo independiente de la política

económica por el presidente Calderón Sol. De hecho, sus componentes están desvinculados de los objetivos del plan económico. Este divorcio era detectable ya en la gestión del gobierno anterior y constituye uno de los puntos más cuestionables del plan general del gobierno. Entre los objetivos fundamentales del plan de desarrollo social se encuentran la erradicación de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de toda la población, para lo cual se plantean programas sociales en diferentes áreas, incluyendo educación, salud, vivienda y saneamiento.

Cabe destacar que el manejo de la política macroeconómica aparece desvinculado de este plan, pese a que este mismo menciona la decisión de "duplicar el gasto público del área social en los próximos cuatro años, hasta alcanzar el 50 por ciento del presupuesto en 1999"<sup>54</sup>. Al implementar las medidas del plan económico habrá disminución del empleo, incremento en la inflación y mayor regresividad en el sistema tributario. Empero, aunque se cumplieran las promesas formuladas en el *plan de desarrollo social*, al acompañarlo con un plan económico como el descrito, se contrarrestaría buena parte de sus efectos benéficos.

En definitiva, durante el primer año de gobierno de Calderón Sol, los acuerdos en materia socio económica no han logrado crear las condiciones para que se opere un verdadero cambio social. Por el contrario, han profundizado la dependencia de los recursos financieros externos y han beneficiado directamente a un limitado grupo social que apenas representa un 0.3 por ciento de la población residente en el país —si consideramos el número de beneficiarios de la transferencia de tierras para finales de 1994. Los beneficios socio económicos indirectos son aún menores y, por lo mismo, más difíciles de cuantificar. El efecto de los acuerdos de paz ha sido más importante para los sectores vinculados a ambos ejércitos, ya que la sociedad en general y la mayoría de pobres no han logrado los beneficios esperados de éstos, tanto por las deficiencias en su cumplimiento como porque no han influenciado la formulación de la política económica.

En torno a esta última cabe decir que se ha logrado mantener la estabilidad macroeconómica y

el crecimiento de la producción; sin embargo, aún no se ha logrado convencer a las fuerzas vivas del país sobre la conveniencia del proyecto económico propuesto. La modernización del Estado ha continuado asociándose casi exclusivamente a la privatización y, pese al discurso oficial, las medidas adoptadas a este respecto se han centrado en el saneamiento de las empresas públicas para traspasarlas a manos privadas, lo cual incluye ajuste de las tarifas y despidos masivos. Las reformas tributarias, por su parte, son contradictorias y amenazan con estimular la regresividad al tiempo que afectarían a empresas que no están en capacidad de enfrentar la competencia extranjera que surgirá con la eliminación de los aranceles. Y, finalmente, la pretensión de dolarizar la economía revela que el gobierno no pretende reducir la inflación disminuyendo el tipo de cambio, sino que, por el contrario, pretende utilizar esta medida como un instrumento para favorecer a los sectores exportadores, lo cual implica incrementarlo o, cuando menos, mantenerlo.

### **3.3. Los ejes del proceso socio-laboral**

La evaluación de los resultados alcanzados por el gobierno en el área socio-laboral ha de hacerse a partir de los compromisos que el presidente Calderón Sol adquirió, implícitamente, tanto en su discurso de toma de posesión como en la "Plataforma económica para el desarrollo social" y en el "Plan de desarrollo social". Pero, como las alusiones y los compromisos relativos al movimiento social en dichos documentos o bien sólo están implícitos o son marginales o tienen un carácter negativo, la evaluación debe incluir también las prácticas gubernamentales respecto al sector. De este modo, tanto los compromisos como las actuaciones deben ser evaluadas a la luz de ese gran compromiso de democratización, al cual Calderón Sol se adhiere cuando reitera su disponibilidad a cumplir con los acuerdos de paz, por considerar que "representan el compromiso no de un gobierno ni de un sector, sino de la nación entera" para avanzar hacia la "construcción de la paz social".

A pesar de este compromiso, lo característico del primer año de gobierno de Calderón Sol, en el área socio-laboral, ha sido la ausencia de acciones

orientadas a la construcción de esa paz social. Concretamente, en su primer año de gestión, el gobierno no ha jugado —o ha jugado muy mal— su papel de conciliador de los intereses de los diferentes grupos de la sociedad. Más aún, el mismo gobierno ha agravado algunas de las situaciones más difíciles. La torpeza política del gobierno en el área socio-laboral ha sido tal que se puede afirmar que ella es responsable de la inestabilidad que ha caracterizado el primer año de gobierno de Calderón Sol.

Esto se comprueba al revisar la dinámica observada en tres de las problemáticas más importantes que articulan la dinámica del movimiento social y laboral, a saber: (a) el funcionamiento de las instancias de concertación; (b) el cumplimiento de los compromisos de los acuerdos de paz que benefician directamente a grupos sociales y (c) la solución de la conflictividad laboral.

#### **3.3.1. Las instancias de concertación**

La iniciativa para crear instancias de concertación entre el gobierno, los trabajadores y los empresarios nace con los acuerdos de paz —específicamente, con la creación del foro de concertación económico social. Este foro fue suspendido hacia finales de 1993, al iniciarse la campaña electoral, cuando el sector empresarial alegó su temor a que las reuniones fuesen "politizadas". En ese entonces se acordó que las reuniones se reiniciarían una vez pasadas las elecciones. Sin embargo, hasta la fecha, cumplido el primer año de gestión del segundo gobierno de ARENA, el foro de concertación no ha sido reinstalado. La razón de ello estriba en la negativa de las grandes gremiales empresariales a volver a reunirse, para lo cual arguyen que el foro ya cumplió su misión y que, desde mayo de 1994, cuando fueron puestas en vigencia las reformas al Código de Trabajo, aquél fue sustituido por el Consejo Superior del Trabajo. En la óptica empresarial, este consejo sería la instancia idónea para discutir de la problemática laboral.

Por su parte, el gobierno se ha plegado a este planteamiento y ha hecho caso omiso a las demandas de los sectores laborales que insisten en que el Consejo Superior del Trabajo es una instancia con

## **Vista la gestión de Calderón Sol a la luz del proceso de transición, cabe decir que no ha estado a la altura de los retos que ésta plantea.**

un perfil diferente al foro de concertación<sup>55</sup>. Ante todo, porque —según algunas organizaciones de trabajadores— tiene un carácter consultivo y no propositivo. En segundo lugar, por el alcance de las temáticas a tratar: mientras que el foro debe encargarse de buscar el consenso sobre las medidas que inciden directa sobre el desarrollo económico, el Consejo Superior del Trabajo —bajo la tutela del Ministerio de Trabajo y Previsión Social— se limitará a la temática que compete a este ministerio, es decir, casi exclusivamente a las cuestiones laborales.

Dificulta más la situación que tanto el gobierno como la empresa privada consideran revisado el marco legal laboral con las reformas al Código de Trabajo, aprobadas por la asamblea legislativa en mayo de 1994. Para ello, argumentan que las reformas aprobadas son producto del consenso de los tres sectores que conformaban el foro de concertación, cuando en realidad sólo se trata de la versión presentada por el gobierno en el mismo. Se trata de una versión ligeramente modificada con algunas sugerencias hechas por la Organización Internacional del Trabajo. Aquí conviene traer a cuenta que, a comienzos de 1994, el gobierno salvadoreño corrió el riesgo de ser excluido de los beneficios del sistema generalizado de preferencias, ante lo cual, apresuradamente, tuvo que presentar a la asamblea legislativa su versión de las reformas, sin siquiera recoger en ella aquellos puntos sobre los cuales ya había consenso en el foro<sup>56</sup>.

De este modo, las reformas al Código de Trabajo no son producto del consenso; empero, el gobierno las ha hecho aparecer como tales. Asimismo, ante la insistencia de las gremiales de la gran empresa, el gobierno no ha insistido más en reiniciar las reuniones en el foro de concertación. Cabe destacar que esta reticencia y parcialidad son características del este primer año de gobierno, al extremo que la pasividad del Ministerio de Trabajo ante los conflictos surgidos en las maquiladoras obligó a que el Ministerio de Economía tomara

cartas en el asunto<sup>57</sup>.

No obstante el clima creado por la gran empresa privada a favor del Consejo Superior del Trabajo, éste fue instalado hasta el 16 de marzo de 1995, cuando tuvo su primera y única sesión. Desde entonces, apenas se ha trabajado en el establecimiento de su reglamento interno y en la conformación de las subcomisiones. La ausencia de resultados está siendo utilizada por algunos empresarios para oponerse a la existencia de este consejo. En todo esto, es clara la subordinación del gobierno a las grandes gremiales de la empresa privada, lo cual ha sido posible por el agotamiento, la confusión y la atonicidad del movimiento laboral organizado. Sin embargo, mal hace el gobierno en aprovecharse de estas debilidades, porque la concertación en las relaciones obrero-empresariales favorecería la creación de un ambiente de estabilidad social y política que él mismo reclama y necesita.

De modo que en materia de instancias de concertación, el gobierno no ha cumplido con las promesas hechas por el presidente de la república en su discurso de toma de posesión; pero, sobre todo, no ha cumplido con el futuro del país, pues no ha asumido responsablemente el reto de potenciar una instancia en la que trabajadores y empresarios discutan alternativas de desarrollo económico y social.

### **3.3.2. Los compromisos con los beneficiarios directos de los acuerdos de paz**

Los beneficiarios directos de los acuerdos de paz son los desmovilizados y lisiados de la Fuerza Armada y de la ex guerrilla, así como la población de los asentamientos humanos. Se trata de tres grupos diferentes, con los cuales el gobierno no ha cumplido cabalmente sus obligaciones.

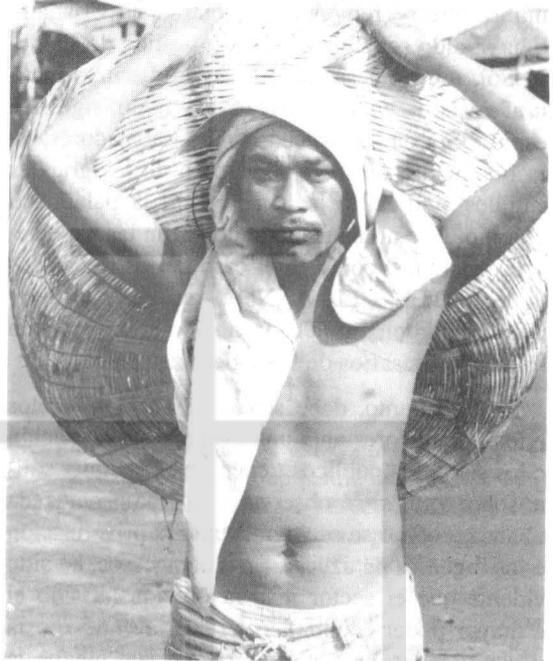
La falta de cumplimiento con los desmovilizados ha dado origen a las coyunturas de mayor inestabilidad política y social. Ahora bien, han sido los desmovilizados de la Fuerza Armada

quienes más combativamente han exigido el cumplimiento de los compromisos establecidos. De hecho, cada recalendarización de los compromisos ha afectado negativamente a este sector de los desmovilizados<sup>58</sup>.

Es muy probable que la falta de recursos financieros esté obstaculizando el cumplimiento de los compromisos para la reinserción y la entrega de tierras; sin embargo, funcionarios gubernamentales han reconocido que, en buena medida, los retrasos acumulados se deben a la negligencia con que la problemática ha sido atendida, por la desconfianza de las autoridades para con los beneficiarios<sup>59</sup>. En este sentido, no sería extraño que los nuevos retrasos carguen con una buena dosis de negligencia, lo cual sería sumamente grave, pues equivaldría a provocar a los desmovilizados de la Fuerza Armada, quienes se tomaron el edificio de la asamblea legislativa en tres ocasiones durante el primer año de gobierno —en junio y septiembre de 1994, y en marzo de 1995. Más aún, la última toma de los desmovilizados fue precedida, desde principios de año, por amenazas de cerrar las fronteras y paralizar el tránsito vehicular, por tomas de terrenos, viviendas y de edificios públicos, y por marchas, concentraciones, etc., mediante las cuales los desmovilizados exigían al gobierno cumplir con los compromisos adquiridos por éste durante la movilización de septiembre de 1994.

El proceso de transferencia de tierras se aceleró a finales de 1994, cuando se descentralizó en cinco oficinas regionales, las cuales se encargaron de identificar a los propietarios y beneficiarios del programa. Se contrataron notarios locales para elaborar las escrituras y una empresa para medir las tierras. De este modo, en diciembre de 1994, se había ejecutado el 38.5 por ciento del programa. En los meses siguientes, hasta mayo de 1995, se ejecutó hasta el 51 por ciento. Sin embargo, el dinamismo de la descentralización no duró mucho, obligando a reprogramar la ejecución del proyecto, el cual debe estar concluido en octubre de este año. Para ello, los responsables del programa se han puesto como meta hacer 300 escrituras semanales, lo cual es claramente muy ambicioso y anuncia, por lo tanto, nuevos retrasos.

El monto de la indemnización a los lisiados de



guerra fue reducido al modificar el Artículo 416 de la "Ley de rehabilitación de lisiados y discapacitados de guerra". Pero eso no es todo, pues ese beneficio no les ha sido entregado en el tiempo establecido ni han recibido la rehabilitación prometida. En consecuencia, los lisiados organizaron una marcha para protestar el 29 de marzo ante la cumbre de presidentes centroamericanos, la cual fue reprimida violentamente por los antimotines de la Policía Nacional Civil<sup>60</sup>. La represión de los lisiados de guerra puede tomarse como paradigma del modo cómo el gobierno de Calderón Sol enfrenta las demandas populares: actúa negligentemente, incumple los compromisos y responde violentamente cuando los afectados plantean sus demandas o exigen cumplir lo acordado.

### 3.3.3. Conflictos laborales

En este terreno, cabe distinguir tres situaciones generadoras de agudos conflictos. La primera es la privatización y modernización del Estado. La segunda, las condiciones laborales y retributivas; y,

la tercera, las medidas de la política económica.

En primer lugar, la privatización de las empresas autónomas o estatales ha generado incertidumbre en cuando a la estabilidad laboral. Esta incertidumbre que se remonta al gobierno de Cristiani, no ha podido ser superada por la gestión de Calderón Sol, muy a pesar de que en su discurso inaugural insistió en que privatización no significa despido. Sin embargo, cuando los trabajadores, ya sea por medio de los sindicatos o de las grandes centrales sindicales, le han tomado la palabra al gobierno, éste no ha respondido según las expectativas generadas, como es el caso de los trabajadores de ANTEL, CEL y ANDA, quienes han demandado del gobierno la capacitación adecuada para afrontar los desafíos de la modernización<sup>61</sup>.

En este punto, debe señalarse que los recelos de los trabajadores ante una eventual privatización de los servicios públicos tienen una base muy sólida, sobre todo si se observa cómo fue privatizada la banca y cómo se está realizando la privatización de los ingenios de azúcar. En ambos casos, ha sido evidente que el sector más favorecido ha sido el de mayor poder económico, el cual de nuevo está en condiciones para concentrar en sus manos la propiedad y la riqueza nacional. Y, aunque podría decirse que en estos procesos, las deficiencias son inevitables, ciertamente, el gobierno no ha mostrado la voluntad suficiente para corregir el rumbo cuando las circunstancias así lo han exigido.

En segundo lugar, al enfrentar la conflictividad laboral, el gobierno de Calderón Sol ha demostrado su actitud provocadora así como su incapacidad para negociar. Esto es evidente en el paro de labores que durante más de un mes mantuvieron los trabajadores del Órgano Judicial, quienes pedían que se les reconociera el aumento salarial del 10 por ciento, decretado por la asamblea legislativa para los empleados públicos en abril de 1994. El mismo problema provocó conflictos entre los trabajadores del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, ya que la ley en cuestión estaba dedicada especialmente a ellos, pues el 10 por ciento decretado incluía el 5 por ciento que otorga la institución como reconocimiento al mérito. En la actualidad, el sindicato del Instituto del Seguro Social Salvadoreño continúa peleando legalmente la dis-

tincción entre ambos incrementos.

Otros conflictos igualmente importantes surgieron en varias instituciones gubernamentales, la gran mayoría de ellos motivados por la incapacidad de las autoridades para responder a las demandas salariales. El sector privado tampoco se ha visto libre de los conflictos laborales, en particular las maquiladoras<sup>62</sup>. Estos últimos han terminado en la captura de dirigentes sindicales y en choques violentos entre trabajadoras sindicalizadas y no sindicalizadas.

Por último, es ineludible señalar el clima de incertidumbre e inestabilidad que han creado en los sectores populares las medidas de la política económica anunciadas e implementadas por el gobierno de Calderón Sol durante su primer año de gestión. Esta incertidumbre ha sido alimentada de modo especial por la dura realidad en que se traducen dichas medidas, como es el caso de los incrementos de las tarifas de los servicios básicos, los cuales se han llevado a cabo sin tomar en cuenta la equidad. Las medidas de la política económica son, en sí mismas, una fuente que genera inestabilidad social y política. De ahí la importancia de que las organizaciones sindicales vayan más allá de sus exigencias salariales y laborales, y recojan la defensa del poder adquisitivo de los sectores populares.

#### 4. A modo de conclusión

El primer año de gobierno de Calderón Sol, en las áreas política, económica y socio-laboral, arroja saldos poco positivos. Si se toma como punto de referencia los acuerdos de paz, el segundo gobierno de ARENA no ha enfrentado responsablemente ni con la claridad requerida los desafíos que ha planteado la transición salvadoreña en las áreas señaladas. En el ámbito político, como hemos visto, las decisiones e indecisiones gubernamentales han contribuido, entre otras cosas, a erosionar sensiblemente la credibilidad ciudadana en el sistema político y en el sistema de partidos. En el terreno económico, las decisiones e indecisiones gubernamentales han carecido de la consistencia y claridad requeridas para relanzar económicamente al país por la vía del desarrollo, conciliando, al menos mínimamente, crecimiento y equidad. En el

ámbito socio-laboral, las decisiones e indecisiones del gobierno ha sido, en su conjunto, nocivas para los sectores populares, en el sentido de que éstos no sólo han visto que sus condiciones de vida se deterioran, sino que sus demandas han sido respondidas muchas veces de forma violenta.

Vista la gestión de Calderón Sol a la luz del proceso de transición, cabe decir que no ha estado a la altura de los retos que ésta plantea. Peor aún, en las áreas fundamentales del proceso de transición —la democratización política, la modernización económica y la concertación obrero-empresarial—, el gobierno ha implementado medidas que, positivamente, se han convertido en verdaderos obstáculos para la instauración de un orden democrático en El Salvador. Asimismo, ha dejado de adoptar medidas que hubieran sido de suma importancia para la potenciación del proceso de transición.

En fin, durante su primer año, el gobierno de Calderón Sol ha sido incapaz de conducir el aparato estatal según los mínimos requeridos por *el bien común y el interés general* del país. Ha sido incapaz de hacer cumplir la ley, ha tolerado la corrupción pública y privada, y no ha podido controlar la irrupción de los grupos armados ilegales, todo lo cual le ha restado credibilidad y legitimidad políticas. A ello se ha sumado la implementación de medidas económicas que, lejos de sentar las bases para la consolidación de un modelo socio-económico mínimamente equitativo, han agudizado las condiciones de vida de los sectores populares, al tiempo que han propiciado una mayor concentración de la riqueza.

San Salvador, 17 de junio de 1995.

#### Notas

1. Ver C. Acevedo, "Las elecciones de marzo de 1989: la consolidación de la hegemonía de ARENA", *ECA*, 1994, 545-546, pp. 195-212.
2. E. Baloyra, *El Salvador en transición*. San Salvador, UCA Editores, 1984. Por otra parte, Baloyra fue uno de los primeros en abordar el problema de la transición a la democracia como un problema de democratización política. Ver E. Baloyra, "La transición del autoritarismo a la democracia en el sur

de Europa y en América Latina: problemas teóricos y bases de comparación", en J. Santamaría, *Transición a la democracia en el sur de Europa y América Latina*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981, pp. 287-246.

3. Para una caracterización de los regímenes burocrático autoritarios, ver G. O'Donnel, *Modernización y autoritarismo*, Barcelona, Paidós, 1972.
4. Ver R. Córdova Macías, *Procesos electorales y sistema de partidos en El Salvador (1982-1989)*, San Salvador, FUNDAUNGO, 1992.
5. Ver "La transición en El Salvador", *El Salvador Proceso*, 1995, 578, pp. 4-5. L. A. González, "Estado, mercado y sociedad civil en América Latina", *ECA*, 1995, 552, pp. 1045-1056.
6. Ver "Apertura (y socavamiento) de los regímenes autoritarios", en G. O'Donnel, G. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988, pp. 31-62.
7. *Ibid.*, nota 5.
8. Para las experiencias del cono sur, ver M. Caravozzi, "El cambio de matriz en América Latina en clave socio-política", FLACSO-México, 1992; M. A. Garrérón, M. Espinosa, "¿Reforma del Estado o cambio en la matriz socio-política?", FLACSO-Chile, 1992.
9. F. Zapata, "Democracia, corporativismo, elecciones y desigualdad en América Latina", en F. Zapata, *et al.*, *Modernización económica, democracia política y democracia social*, México, El Colegio de México, 1993, p. 13.
10. Ver "Acuerdo de paz", *ECA*, 1992, 519-520, pp. 103-151; "¿Qué nos deja 1994?", *El Salvador Proceso*, 1995, 642, pp. 2-4; R. Córdova Macías, *El Salvador: las negociaciones de paz y los retos de la postguerra*, San Salvador, IDELA, 1993.
11. Ver "Unidad y pluralismo en la izquierda", *El Salvador Proceso*, 1995, 639, pp. 2-3; "Crisis en el FMLN", *El Salvador Proceso*, 1995, 611, pp. 2-3; "La liberalización de la izquierda", *El Salvador Proceso*, 1994, 597, pp. 11-12; "La crisis en la izquierda", *El Salvador Proceso*, 1994, 610, pp. 7-9; "Los desaffos de la izquierda", *El Salvador Proceso*, 1994, 612, pp. 6-7; "La renuncia del ERP al marxismo leninismo", *El Salvador Proceso*, 1994, 616, pp. 7-9; "La salida del ERP del FMLN", *El Salvador Proceso*, 1994, 639, pp. 4-6.
12. Ver "Balance político", *El Salvador Proceso*, 1994, 642, pp. 5-9; L. A. González, "¿Crisis en la derecha?", *ECA*, 1994, 551, pp. 949-952.
13. Ver "Partido Demócrata: la búsqueda del centro político", *El Salvador Proceso*, 1995, 657, pp. 2-3.
14. Ver L. A. González, "Representación política y de-

- mocracia", *ECA*, 1994, 552, pp. 1107-1110.
15. L. A. González, "Enero: significado político de un mes violento", *ECA*, 1995, 555-556, pp. 100-104; "Violencia represiva contra los lisiados", *El Salvador Proceso*, 1995, 657, pp. 8-9.
  16. Ver "Delincuencia común, crimen organizado y consolidación democrática", *El Salvador Proceso*, 1995, 654, pp. 6-7; "La violencia paramilitar de 'La sombra negra'", *El Salvador Proceso*, 1995, 661, pp. 2-3; "Resurgimiento de las organizaciones clandestinas paramilitares", *El Salvador Proceso*, 1995, 661, pp. 4-5.
  17. Mucha de esta sensibilidad social y política hacia las instituciones, los partidos, el gobierno, etc., se recoge en algunas de las encuestas de opinión pública que durante el período examinado elaboró el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). Ver IUDOP, *Encuesta sobre cultura política, plan y coyuntura económica. Consulta de opinión pública de enero de 1995*, San Salvador, 1995; *Encuesta sobre derechos humanos y los retos del nuevo procurador. Consulta de opinión pública de marzo de 1995*, San Salvador, 1995.
  18. Ver "La corrupción de los jueces", *El Salvador Proceso*, 1995, 635, pp. 4-5; "El delito de difamación", *El Salvador Proceso*, 1995, 637, pp. 4-6; "'Irregularidades' en los procesos judiciales", *El Salvador Proceso*, 1995, 640, pp. 4-5.
  19. Ver "Situación del proceso de transferencia de tierras", *El Salvador Proceso*, 1995, 640, pp. 6-8; "Última recalendarización del proceso de paz", *El Salvador Proceso*, 1995, 660, pp. 7-9; "Los desafíos abiertos por la salida de ONUSAL(I)", *El Salvador Proceso*, 1995, 657, pp. 4-5; "Los desafíos abiertos por la salida de ONUSAL (II)", *El Salvador Proceso*, 1995, 658, pp. 6-7.
  20. Ver "Conflictos en las empresas maquiladoras", *El Salvador Proceso*, 1995, 652, pp. 7-8; "Maquila: primera tarea del Consejo Superior del Trabajo (I)", *El Salvador Proceso*, 1995, 654, pp. 10-11; "Maquila: primera tarea del Consejo Superior del Trabajo (II)", *El Salvador Proceso*, 1995, 655, pp. 8-9; "La problemática laboral en las maquilas continúa sin resolverse (I)", *El Salvador Proceso*, 1995, 661, pp. 9-11; "La problemática laboral en las maquilas continúa sin resolverse (II)", *El Salvador Proceso*, 1995, 662, pp. 10-11; "Rechazo a la instalación del foro de concertación", *El Salvador Proceso*, 1995, 621, pp. 9-10; "Acercamientos obrero-empresariales", *El Salvador Proceso*, 1995, 640, pp. 9-10; "Balance socio-laboral", *El Salvador Proceso*, 1995, 642, pp. 19-26; "Difícil dinámica socio laboral al inicio del año (I)", *El Salvador Proceso*, 1995, 645, pp. 8-9; "Difícil dinámica socio laboral al inicio del año (II)", *El Salvador Proceso*, 1995, 647, pp. 11-13; "Difícil dinámica socio laboral al inicio del año (III)", *El Salvador Proceso*, 1995, 652, pp. 9-10.
  21. Departamento de economía de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, "¿Qué modelo económico y qué modelo de sociedad queremos?", *ECA*, 1995, 555-556, pp. 25-50; "La nueva aventura económica del gobierno", *El Salvador Proceso*, 1995, 645, pp. 2-3; "Reacciones ante el anuncio del plan económico", *El Salvador Proceso*, 1995, 646, pp. 6-8; "El plan económico de ARENA (1994-1989) y el discurso económico del presidente Calderón Sol", *El Salvador Proceso*, 1995, 648, pp. 4-7; "La implementación del plan económico del gobierno", *El Salvador Proceso*, 1995, 660, pp. 9-10; "Debate político en torno al paquete económico", *El Salvador Proceso*, 1995, 662, pp. 4-6; "La propuesta de reformas tributarias del ministerio de hacienda", *El Salvador Proceso*, 1995, 661, pp. 6-8.
  22. "Nuevos grupos empresariales y Estado", *El Salvador Proceso*, 1995, 655, pp. 2-3; L. A. González, "Ascenso de la derecha y recomposición del Estado en El Salvador", *ECA*, 1994, 550, pp. 819-821.
  23. C. Zuvekas, "Los programas de inversión social en El Salvador: una evaluación de sus experiencias y opciones para el futuro", San Salvador, FUNDAUNGO, 1995; "El financiamiento del desarrollo social en los planes de gobierno", *El Salvador Proceso*, 1995, 656, pp. 4-5; "Medidas de política económica e incremento de precios en el transporte público", *El Salvador Proceso*, 1995, 645, pp. 6-7; "Los cambios en el FIS", *El Salvador Proceso*, 1995, 662, pp. 7.
  24. A. Sermeño, A., "El Salvador: democracia de baja intensidad". *ECA*, 1995, 558, pp. 377-380.
  25. R. Córdova, *Procesos electorales...*, *ibid.*, p. 44.
  26. Por supuesto, la ampliación de la participación es todavía incipiente y su afirmación se encuentra plagada de obstáculos que restan credibilidad al proceso de democratización en curso. Tómese en cuenta, por ejemplo, que "las llamadas 'elecciones del siglo' se realizaron en un contexto de graves irregularidades técnicas que limitaron la participación ciudadana. No se ha podido cuantificar el impacto de estos problemas técnicos sobre los niveles de votación. Sin embargo, nadie ha quedado satisfecho con la manera como se organizaron las elecciones del 20 de marzo... no se dispone [aún] de suficientes elementos de juicio como para cuestionar la legitimidad del resultado electoral -aceptando que hubo

irregularidades- y tendría que aceptarse el juicio del Secretario General de Naciones Unidas, quién planteó que las elecciones del 20 de marzo se desarrollaron bajo las condiciones adecuadas, en términos de libertad, competitividad y seguridad; y que a pesar de los problemas ‘los resultados de las elecciones pueden considerarse aceptables’” (R. Córdova, *El Salvador en transición: el proceso...*, *ibid.*, p. 36).

27. *Ibid.*, p. 41. La teoría del cambio político indica que existe una relación significativa entre el grado de democratización del régimen político y el grado y tipo de la crisis experimentada en el seno de los partidos, en un determinado proceso de transición. Eso explica por qué la actual crisis de los partidos y del sistema de partidos en El Salvador ha sido hasta ahora tan profunda y aguda. Ello obedece, en efecto, a la falta de experiencia democrática previa de los diversos actores de nuestro régimen político y a la fragilidad del desarrollo del proceso de instauración democrática (ver *El Salvador. Proceso*, 623, 631, 638, 639, 653).
28. C. Cansino, “La crisis de los partidos políticos en América Latina”, inédito, 1994.
29. R. Córdova, *El Salvador en transición: el proceso...*, *ibid.*, p. 40.
30. R. Guido Béjar, “El centro político y la reproducción del consenso”, *Tendencias*, 1993, 23, pp. 20-24.
31. La teoría del cambio político sostiene las siguientes razones para justificar la importancia del desempeño legislativo en los procesos de transición democrática: “(1) El parlamento es el primer componente democrático del nuevo régimen. (2) La arena parlamentaria delimita el espacio en el que se reproducen entre todas las fuerzas políticas las bases del consenso constitucional, desarrollando las reglas del juego entre los individuos y el Estado, las que rigen las relaciones entre los órganos de éste y las que regulan la competición electoral entre los partidos. (3) El parlamento es un factor de irradiación de la legitimidad democrática que proyecta de forma gradual y escalonada sobre las demás instituciones. (4) El parlamento desempeña durante este período una función pedagógica de extraordinaria importancia. Con su elección se inaugura un espacio público en el que toman cuerpo nuevas pautas de conducta política que hacen compatible la competición y la cooperación, la colaboración y la crítica y dan vida a principios tales como la tolerancia, la negociación, el compromiso, la regla de la mayoría y el respeto de las minorías que configuran el transfondo cultural de la vida democrática. (5) Se colma la solución de continuidad entre la nueva legitimidad y la vieja legalidad sustituida gradualmente, pero en un período de tiempo relativamente breve, en sus líneas maestras y en donde se procesan las reformas legales destinadas a remover los obstáculos que venían impidiendo la instauración y la viabilidad de la democracia. (6) La asamblea expresa las preocupaciones, aspiraciones y objetivos de la sociedad y pone en marcha los mecanismos apropiados para ejercer el control sobre la actividad gubernamental” (J. Santamaría, “El papel del parlamento durante la consolidación democrática y después”, *Revista de Estudios Políticos*, 1994, 84, pp. 12-14).
32. “La izquierda no ha dado muestras de ser capaz de potenciar desde el parlamento la transición democrática del país. Tampoco ha dado muestras de poder convertirse en el interlocutor que el poder acaparado por ARENA exigía como contrapeso necesario. Una izquierda reacia a democratizarse internamente difícilmente podría contribuir a la democratización del país; asimismo, una izquierda dividida difícilmente podría convertirse en una fuerza efectiva de oposición política”, ver R. A. Márquez, “100 días de ejercicio parlamentario de la izquierda”, *Paradoxa*, 1994, 2-3, pp. 53-54.
33. Las negociaciones se iniciaron a principios de junio y finalizaron a finales de julio, cuando, el 27 de ese mes, la asamblea eligió al Dr. José Domingo Méndez como presidente de la Corte Suprema de Justicia. Ver “Crónica del mes, junio-julio”, *ECA*, 1994, 549, pp. 719-741.
34. Ver L. A. González, “ Crisis en la derecha?”, *ECA*, 1994, 551, pp. 949-952.
35. E. Ayala, “ARENA logr  cerrar filas y toma la ventaja”, *Primera Plana*, San Salvador, 14 de octubre de 1994, pp. 4-5.
36. C. G. Ramos, “ARENA atrapada entre la corrupción y la ruptura partidaria”, *ECA*, 1994, 551, pp. 946-948.
37. Los profundos cambios en el gabinete constituyen una expresión clara de la crisis de desempeño del gobierno de Calderón Sol. Ver P. Cerna, “En junio se define el juego de Calderón”, *Primera Plana*, 12 de mayo de 1995, pp. 4-5.
38. La notable ineficiencia gubernamental alcanza niveles francamente alarmantes para el futuro inmediato de la estabilidad democrática. De hecho, el país aún experimenta niveles de violencia política y común- a todas luces intolerables. El surgimiento de grupos organizados con disciplina paramilitar, cuya finalidad es utilizar la fuerza con objetivos políticos es, como sabemos, una de las amenazas

- principales y más claras a la existencia de un régimen democrático y una de las principales causas de la pérdida de legitimidad del actual gobierno. En un célebre estudio sobre cambio político destinado a analizar las causas y condiciones a la "quiebra de las democracias", Juan Linz coloca ese fenómeno junto con la pérdida de la eficacia y legitimidad en las esferas gubernamentales- como uno de los elementos que mayor perturbación producen en la estabilidad democrática. Ver J. Linz, *La quiebra de las democracias*, México, Alianza-CONACYT, 1990; también, "La violencia paramilitar de 'La sombra negra'", *El Salvador. Proceso*, 1995, 661, pp. 2-3, y "Resurgimiento de organizaciones clandestinas paramilitares", *El Salvador. Proceso*, 1995, 661, pp. 4-5.
39. Ver "Mensaje del Señor Presidente de la República, Doctor Armando Calderón Sol, en ocasión de presentar a la nación la plataforma económica para el desarrollo social". Secretaría de Información de la Presidencia, *La Prensa Gráfica*, 4 de febrero de 1995, pp. 16-B y 17-B; "Mensaje del Señor Presidente de la República, Dr. Armando Calderón Sol, plan de desarrollo social", *La Prensa Gráfica*, 28 de marzo de 1995, pp. 46-A y 47-A.
  40. Según cifras del Banco Central de Reserva, del crecimiento de cerca de 37 mil millones de colones experimentado por el PIB en los últimos cinco años, la inversión sólo aportó 5 mil millones, mientras que el incremento del consumo posibilitó un alza de más de 32 mil millones de colones.
  41. La inflación ha caído a niveles cercanos al 8 por ciento durante la gestión del actual gobierno, el déficit fiscal disminuyó en 1994 al representar un 0.6 por ciento del PIB y las Reservas Internacionales Netas se incrementaron en 143 millones de dólares en 1994.
  42. Ver "Acuerdo de paz", *ibid.*
  43. El crédito del sistema financiero destinado al sector agropecuario ha pasado de representar el 16 por ciento del total en 1992 a representar el 14.1 por ciento a finales de 1994.
  44. "Nuevo préstamo para el FIS", *El Salvador. Proceso*, 1994, 577, pp. 6-8; "Evaluación del Fondo de Inversión Social", *El Salvador. Proceso*, 1995, 637, pp. 7-10.
  45. *El Diario de Hoy*, 13 de octubre de 1994, p. 10, y 14 de octubre de 1994, p.14.
  46. Artículo del Departamento de Economía de la UCA, ver la nota 21.
  47. "Mensaje del Señor Presidente de la República Dr. Armando Calderón Sol...", *ibid.*
  48. Ver "El incremento a las tarifas de energía eléctrica", *El Salvador. Proceso*, 1995, 613, pp. 4-6; "Medidas económicas para 1995", *El Salvador. Proceso*, 1995, 643, pp. 5-7.
  49. Ver el Artículo del Departamento de Economía, nota 21, p. 37.
  50. Debido a la oposición política, el gobierno no pudo conseguir la aprobación del incremento del IVA antes del 1 de junio de 1995 por parte de la asamblea legislativa. El último día del primer año de gobierno, éste firmó el llamado pacto de San Andrés con ARENA y el Partido Demócrata (en formación). Con los votos del segundo partido, el gobierno consiguió la aprobación del incremento en la asamblea.
  51. De acuerdo a cifras del Banco Central de Reserva, en 1994, los impuestos a las importaciones representaron el 16.3 por ciento de los ingresos tributarios.
  52. *El Diario de Hoy*, 28 de abril de 1995, pp. 14 y 16.
  53. Artículo del Departamento de Economía, ver la nota 21, p. 41.
  54. "Discurso del Señor Presidente de la República Dr. Armando Calderón Sol...", *ibid.*
  55. Ver "Rechazo a la reinstalación del foro de concertación", *El Salvador. Proceso*, 1995, 621, pp. 9-10; "100 días sin concertación socio-laboral", *El Salvador. Proceso*, 1995, 628, pp. 8-10; "Oportunidades de concertación para el gobierno", *El Salvador. Proceso*, 1995, 633, pp. 12-13.
  56. Ver "Reacciones a las reformas al Código Laboral", *El Salvador. Proceso*, 1994, 608, pp. 12-13.
  57. Ver la nota 19.
  58. Para conocer más detalladamente las acciones de los desmovilizados, véase: "Los desmovilizados otra vez en la asamblea", *El Salvador. Proceso*, 1995, 619, pp. 7-9; "La última toma de la asamblea", *El Salvador. Proceso*, 1995, 630, pp. 4-5; "Desmovilizados inician el año en la asamblea", *El Salvador. Proceso*, 1995, 643, pp. 8-9; "Los desmovilizados atacan de nuevo", *El Salvador. Proceso*, 1995, 650, pp. 4-6.
  59. Ver "Atrasada inserción y transferencia de tierras", *El Salvador. Proceso*, 1995, 626, pp. 10-11; "Situación actual del proceso de transferencia de tierras", *El Salvador. Proceso*, 1995, 640, pp. 6-8.
  60. Ver "Lisiados de guerra: una responsabilidad nacional", *El Salvador. Proceso*, 1995, 569, pp. 9-10; "Violencia represiva contra los lisiados", *El Salvador. Proceso*, 1995, 657, pp. 8-9.
  61. Ver "Rechazo sindical a la privatización" y "Carta abierta a la nación. La posición sindical ante la privatización", *El Salvador. Proceso*, 1995, 632, pp. 12-16.

62. El clima de inestabilidad ha sido tal que continuamente se ha recurrido a los antimotines, quienes han usado desproporcionadamente la fuerza para disolver

las concentraciones, huelgas y manifestaciones. Ver "Confabulación contra la naturaleza de la PNC", *El Salvador. Proceso*, 1995, 648, pp. 10-11.

