

Artículos

Alcances y límites de la concertación social en El Salvador

Joaquín Arriola y David Mena

Resumen

Los contenidos de los acuerdos de Nueva York y Chapultepec y las reacciones de los diversos actores sociales salvadoreños demuestran la continuidad histórica de El Salvador. La coyuntura de los acuerdos puede ser el fin de un ciclo de más de sesenta años, marcado por la hegemonía del agrarismo en todos los órdenes de la vida nacional.

Al finalizar la guerra, nos encontramos con un pacto implícito entre los sectores industrializantes y la insurgencia, por el cual se entrega la tierra, pero no el poder. El final del militarismo significa también despojar a la oligarquía de su instrumento más poderoso para impedir el desarrollo económico y la transformación social y política del país.

Los acuerdos de cese del fuego y la negociación de paz entre el gobierno de la república y el FMLN han sido un caso insólito en la historia de las guerras civiles en el mundo. Por esta misma razón, muchos analistas, sobre todo extranjeros, tienden a reducir el contexto histórico que rodea a los acuerdos de Nueva York y Chapultepec a los diez o doce años que median con el inicio de la guerra civil, con unas breves y descontextualizadas referencias a las "causas estructurales" que motivaron el inicio del conflicto. Sin embargo, tanto en los contenidos de los acuerdos como en las reacciones actuales de diversos actores sociales en el país, comprobamos la continuidad de una

historia que es la de El Salvador desde sus orígenes. La coyuntura histórica en que nos sitúan los acuerdos puede llegar a ser el cierre de un ciclo de más de sesenta años, marcado por la hegemonía del agrarismo en todos los órdenes de la vida nacional.

La tierra y el conflicto

En El Salvador, la acumulación capitalista se desarrolló centrada en la subrama del café, en la producción nacional del café y en la realización internacional de su valor. A partir de los años cuarenta se incorporó el algodón, y tras la revolución cubana se volvió más importante la producción

La oligarquía terrateniente tiene una contradicción con los industriales: la tierra.

azucarera, en este eje central de acumulación.

La lógica agroexportadora de acumulación genera una doble necesidad sobre la tierra: por un lado, los agroexportadores deben mantener el control de la propiedad, aunque la tierra se mantenga improductiva, pues esto es un requisito para poder explotar una fuerza de trabajo campesina sin tierra, es decir, sin posibilidad de producir para cubrir sus necesidades materiales y forzada a alquilarse en las épocas de cosecha, una fuerza de trabajo cuyo salario real se puede hacer variar en función de las fluctuaciones de los precios internacionales, para poder mantener el excedente que se apropian los terratenientes. Al mismo tiempo, los campesinos reivindican la tierra, para poder mejorar sus condiciones de vida, insatisfechas por unos salarios que se encuentran por debajo de los costes de la supervivencia de los campesinos y sus familias: los salarios en el campo no son salarios familiares, sino individuales, por tanto, no garantizan la reproducción de la fuerza de trabajo, condenando a los jornaleros a unas condiciones de vida subhumanas.

En este modelo, el Estado debe cumplir una doble función: por un lado, el control coercitivo de la población se presenta como una necesidad mucho más acuciente que la de la legitimación institucional (recordemos las sublevaciones campesinas de finales del siglo XIX en Santa Ana, y la de 1932: en ambos casos la reivindicación era la propiedad de la tierra, como medio de supervivencia, y en ambos la respuesta fue la represión que acaba con los que reclaman condiciones para la vida por la vía del exterminio). La segunda función es la de ser creador y promotor de clases propietarias, en el sentido de que el Estado se organiza exclusivamente para mantener funcionando el modelo: el objetivo de legitimación se sustituye completamente con la represión. La regulación estatal de la economía se limita a favorecer la acumulación agroexportadora. Por ejemplo, la reorganización bancaria en los años 1930-1940 (la creación del Banco Central de Reserva, del Banco Hipotecario, de la Cía. Salvadoreña del Café...) se lleva a cabo con dinero del Estado, y las institu-

ciones creadas son entregadas a los cafetaleros y ganaderos —el Banco Central de Reserva no se nacionaliza hasta 1962.

Todo el desarrollo institucional del país —el sistema financiero, la política económica y el papel regulador estatal— se articula a la lógica agroexportadora. Su objetivo fundamental es que “el café” (la apropiación de excedente por los cafetaleros) no vuelva a sufrir una crisis como la de principios de los años treinta.

La industrialización subordinada

Como consecuencia de la crisis de los treinta y de la segunda guerra mundial, se creó un espacio para que viejos productores manufactureros, artesanos y comerciantes, tuvieran la posibilidad de implementar ciertas actividades, bajo un esquema de sustitución de importaciones, que estaban siendo promovidas en toda América Latina desde el Estado.

Esta dinámica hizo aparecer nuevos actores sociales: surgieron algunos capitalistas industriales, cuya acumulación originaria no se encontraba en el control de la propiedad de la tierra, sino en el apoyo del Estado, para el desarrollo de una industria y un comercio vinculados al consumo de una clase media originada por el mismo crecimiento de las estructuras estatales y la diversificación productiva.

La relativa debilidad económica de estos sectores frente a los cafetaleros los llevó a buscar una alianza política que les forjara el espacio político necesario para disputar a los agraristas el control sobre la orientación de la política económica del Estado. Así se establece una alianza con trabajadores urbanos, que lleva a los nuevos actores capitalistas a financiar la huelga general para derrocar al general Martínez, en mayo de 1944. Entre estos industriales y comerciantes destacaban los de origen libanés, español, etc., grupos nacionales sometidos por Martínez —recordemos que existía un decreto que limitaba el valor de los negocios que podían poseer los extranjeros.

También se crean alianzas con el ejército. Evo-

quemos la llamada "Revolución de los mayores" de 1948, con un programa de creación de infraestructuras: energía, líneas de comunicación terrestre y marítima, y una política de fomento para la industria mediante la exención de impuestos, con lo cual el Estado asumía el compromiso para impulsar el proceso de industrialización.

El mercado débil

En el mercado encontramos los límites de ambos modelos. El mercado externo es el límite del modelo agroexportador, con sus fluctuaciones cíclicas decenales, que recaen sobre los salarios de los campesinos y sobre el Estado. El límite de la industrialización es el mercado nacional, con una población mayoritariamente campesina que vive en condiciones límite de sobrevivencia y un Estado sometido a la crisis fiscal permanente a la que conduce el mantenimiento del excedente de los agroexportadores. En un momento se pensó que la salida se encontraba en la sumatoria de los pequeños mercados centroamericanos, que permitiría la expansión del modelo de sustitución de importaciones con la incorporación de un nuevo agente: los inversionistas extranjeros que, dentro del marco del Mercado Común Centroamericano, lo reorientaron, dándose así un fenómeno de gran importancia: un proceso en el cual la clase dominante, enriquecida en la industria y la agroexportación, se asocia con el capital extranjero, especialmente norteamericano, y en algunos casos con multinacionales europeas.

Las élites agroexportadoras aprovecharon las "condiciones de invernadero" creadas por el Estado y se incorporaron al proceso industrializador, entrando en las actividades manufactureras, financieras y comerciales, siempre como complemento al eje central de acumulación, basado en el agro, bajo la lógica agroexportadora.



También se da el caso de industriales que se incorporan a la oligarquía, por razones de ganancia o de influencia social —ser terrateniente es prestigioso, en la cultura dominante en el país. Se produce así cierta imbricación personal entre intereses cafetaleros e industriales, y capital extranjero.

En torno al poder político se dan ciertas particularidades. El control del Estado no se produce por la vía del juego partidario, sino a través de la disputa de influencia entre las gremiales patronales para obtener concesiones de aquél (uso del crédito, leyes de fomento...). Entre las gremiales se establece algún tipo de negociación, que casi siempre es secreta.

La causa política de la guerra queda así establecida, por cuanto todo el procedimiento formal eleccionario es nada más un ritual para el control de la población. Los no propietarios, sean clase media, clase obrera o campesinos, están apartados del juego político, y de la posibilidad de establecer, a través de éste, algún mecanismo de movilidad social que permita regular el conflicto social.

Oligarquía, industriales y tierra

La división del trabajo que se estableció con el Mercado Común Centroamericano entre Honduras y El Salvador, generaba una transferencia de riqueza o excedente en beneficio de los capitalistas salvadoreños. Esta situación creó las condiciones para que ambos modelos, el agroexportador y el sustitutivo de importaciones, entraran en crisis entre 1969 (guerra Honduras-El Salvador) y los primeros años setenta.

La expulsión de salvadoreños de Honduras hace percibir a las clases dominantes agrarias salvadoreñas el peligro de desestabilización social que podía generar esta situación, ante el reclamo de tierras por parte de los campesinos expulsados del vecino país. La oligarquía forzó al gobierno a declarar la guerra a Honduras, en un intento para revertir el sentido de los acontecimientos (Daniel Slutzky, *La guerra inútil*). La oligarquía no quería enfrentarse a la necesidad de repartir tierras, pero esto la llevó a generar una contradicción con los intereses de los industriales, que se beneficiaban del funcionamiento del mercado común centroamericano. Esto lo entendieron claramente los industriales e incluso una parte del ejército. Por eso, el presidente Fidel Sánchez Hernández, seis meses después de provocar la guerra, convocó al Congreso Nacional de Reforma Agraria, del cual se retiraron todos aquéllos que en la actualidad se escudan en *El Diario de Hoy*, diciendo entonces lo mismo que hoy dice este periódico sobre el foro de concertación y el intento para negociar una salida viable al problema de la tierra¹. Ciertamente, no fue invento de Sánchez Hernández la necesidad de la reforma agraria para salir del caos económico y social. En 1967, Fabio Castillo como candidato presidencial del Partido Auténtico Revolucionario ya había levantado la consigna de la reforma

agraria. Así, cuarenta años después de Araujo, se reabrió la cuestión de la reforma agraria, prometida y no cumplida por aquél en los prolegómenos que llevaron a la sublevación de 1932.

En 1972 y 1977, la Unión Nacional Opositora volvió a plantear la idea de un nuevo modelo de industrialización, que se pretendía hacer viable también mediante la adecuada reforma agraria. Pero la Unión Nacional Opositora no representaba una nueva alianza política. La relativa debilidad de los capitalistas industriales no les permitió ver las posibilidades para aprovechar la Unión Nacional Opositora para acabar con el poder dominante de la oligarquía, que frenaba las posibilidades del desarrollo industrial.

Esta evolución histórica refleja una realidad estructural. La oligarquía terrateniente tiene una contradicción con los industriales: la tierra. La crisis del Mercado Común Centroamericano obligó a replantear la necesidad de incrementar el mercado interno. Este no podía crecer sin un aumento en las posibilidades de consumo de las clases subordinadas, que se encontraban vinculadas en su mayor parte a actividades agrícolas: sin un reparto de la propiedad, que generara una clase campesina media con posibilidades de acceso al consumo de los bienes manufacturados, y un incremento de las actividades urbanas, los industriales tenían un problema estructural para elevar su participación en la riqueza social.

Pero los dos modelos, el industrializador y el agrarizante, no compiten en el terreno de la política, sino en la disputa entre las gremiales. La falta de referencia hacia las clases dominadas, excluidas del juego político y del control del Estado —clases medias profesionales, sectores avanzados de la clase obrera—, facilitó la aparición de un nuevo sujeto, portador de un nuevo modelo de cambio: la guerrilla. Si los campesinos se incorporaron a este proyecto, transformando una actividad de actores urbanos (estudiantes, obreros, intelectuales) en una guerrilla campesina, fue básicamente porque un sector de la Iglesia propició la idea nueva de que los campesinos eran actores de su propio destino. Esto significó la fractura de uno de los pilares de sustentación del viejo modelo oligárquico, la Iglesia católica. Así, un nuevo actor político irrumpió,

la guerrilla, respaldada por otro actor, el campesinado, que tiene una reivindicación clara: la tierra.

Desde el Estado, un sector de oficiales de la Fuerza Armada, quienes promovieron el golpe de Estado de 1979, buscó crear la alianza entre la Unión Nacional Opositora y un representante de los industriales (Ing. Mario Andino), en un programa que proclamaba la reforma del Estado y la reforma agraria. El golpe pretendía, por un lado, canalizar la disconformidad obrera y, por el otro, promover a los industriales. Estados Unidos jugó un papel un tanto complicado: trató de apoyar a la junta de gobierno frente a la insurgencia, lo cual le llevó a aprobar la reforma agraria, como mecanismo para atraerse las bases sociales de la guerrilla; pero eso mismo lo enfrentó con la oligarquía. Al inicio de la guerra, el teatro nacional tenía varios escenarios en pugna: el proyecto insurgente, el proyecto oligárquico y el proyecto industrializante, apoyado por los norteamericanos. De ahí, siguieron los doce años de martirio.

El alcance de los acuerdos de Nueva York y Chapultepec

Hoy, al final de la guerra, nos encontramos con un pacto implícito entre los industrializantes — apoyados por los norteamericanos— y el proyecto insurgente. Para ambos, el proyecto oligárquico carece de perspectivas de futuro, por tanto, hay aceptación de la reforma agraria, pero no entrega de poder a la insurgencia. La desarticulación del aparato represivo, que ha sostenido a la oligarquía, es fundamental. Asimismo, la Iglesia católica apoya mayoritariamente el proceso.

Los acuerdos significan *el principio del fin del militarismo*. En esa medida, se abren espacios políticos nuevos y la posibilidad para establecer un sistema político que conforme un verdadero pluralismo. El militarismo ha sido históricamente el gran instrumento en manos de los intereses oligárquicos para evitar el desarrollo y la transformación sociopolítica, y en esa medida, los acuerdos significan el final de un ciclo histórico en el país.

Los acuerdos representan también un intento para eliminar el control del ejército sobre el poder

del Estado, y un principio de subordinación de éste al poder civil, rompiendo una tradición de sesenta años. En este sentido, los acuerdos son el inicio de superación de un orden institucional que corresponde al tipo de capitalismo históricamente dominante en el país. Este previsible resultado es, ciertamente, una victoria del movimiento popular; pero al menos en igual medida, es la consecuencia de cierta modificación en la visión de la realidad dentro del mismo partido del capital y la oligarquía, ARENA, al asumir la mayoría de su núcleo dirigente la posibilidad de establecer pactos y acuerdos con otras fuerzas sociales y políticas, reconociendo implícitamente el pluralismo real económico y social del país, su legitimidad y, por tanto, la necesidad de compartir y repartir el poder político.

Al mismo tiempo, los acuerdos marcan unos límites a las transformaciones económicas posibles desde el control del aparato político del Estado: la aceptación del modo de producción capitalista, la aceptación del modelo neoliberal como política económica legítima durante el gobierno de ARENA y la aceptación del orden constitucional y del gobierno de la república como gobierno constitucional. Estas son las reglas del juego en que el FMLN ha aceptado actuar. Al mismo tiempo, se desprende el acuerdo entre gobierno y FMLN sobre el desarrollo de una nueva institucionalidad y de un nuevo método para resolver el conflicto, por medio del consenso y la negociación.

Para el *gobierno* (al hablar del gobierno, hacemos referencia implícita al partido ARENA y a las fracciones dominantes del capital salvadoreño), los acuerdos suponen una transacción de espacio político para la izquierda a cambio de no cuestionar el orden económico capitalista (es decir, la propiedad privada como forma jurídica básica del proceso de acumulación de capital). El gobierno acepta explícitamente el fracaso del sistema de represión para eliminar los conflictos y acepta, también, los cambios y las transformaciones que se han dado en la realidad del país, así como los cambios que se deben dar en el futuro.

Para el *FMLN*, los acuerdos suponen el desbloqueo político del empate militar, en una coyuntura internacional desfavorable, que tendencial-

mente perjudicaba las posibilidades políticas de la lucha armada. Es explícito en que no va a tocar el modelo (neoliberal) de ARENA. Recordemos que no es solamente un modelo de gestión macroeconómica, sino una propuesta de transformación estructural y social.

Para el gobierno de *Estados Unidos*, los acuerdos le permiten zafarse de una situación "contracorriente" en su patio trasero; situación difícil desde el punto de vista de las relaciones internacionales, al suponer demasiados costos económicos (no mucho en términos cuantitativos, pero sí en términos de los escasos resultados obtenidos en cuanto a derrotar al FMLN y desde las expectativas y demandas que generaba en el resto de países del área) y políticos (derechos humanos, salidas militares en época de distensión internacional...). La estabilidad de El Salvador se difunde a toda la región, permitiendo el establecimiento de nuevas y más eficientes relaciones de dependencia económica y subordinación política, al incorporar más rápidamente la región centroamericana a su proyecto de mercado único americano, y al aceptar la existencia de fuerzas políticas que en el pasado ha definido como enemigas y que ahora entran en una fase quizá coyuntural de relación positiva.

Para los militares de la *Fuerza Armada*, los acuerdos ofrecen una "salida digna". No se cuestiona su existencia ni la supervivencia de determinados privilegios (el IPSFA, las franquicias), a cambio de unos pequeños costos en materia de reducción de efectivos y de ayuda militar norteamericana. La pérdida de control de la institución armada sobre el Estado no es contradictoria con el reforzamiento del poder de los grupos de militares que propiciaron la negociación de los acuerdos. Los acuerdos en materia de modificación de doctrina y de subordinación al poder civil de la *Fuerza Armada* hacen prever un cambio en el papel estructural del ejército, que continuará siendo un factor preponderante de poder. Pero su misma existencia crea las condiciones para que pueda ser utilizado como instrumento de desestabilización y

golpismo.

El pueblo ganó por la ampliación del espacio político, por la capacidad que tuvo para incorporar a la cultura del país el respeto de los derechos humanos, por la reducción de la represión y la mayor seguridad en las zonas de combate y por la participación en los beneficios de los fondos de la ayuda para la reconstrucción. Y perdió tiempo y espacio para la implementación de un proyecto histórico de transformación y desarrollo, al haber pasado una década navegando entre los proyectos de la oligarquía, el de la amplia alianza de la junta del 15 de octubre de 1979, el de Duarte-Estados Unidos y el del FMLN. Los sectores populares están pagando la gran miopía histórica mostrada por sus dirigentes ante la primera junta de 1979, cuando se le negó a ésta el pan y la sal, apostando por una salida más radical que nunca se dio. Conviene recordar que las transformaciones estructurales implementadas por Duarte y Estados Unidos tenían un alcance económico y político —aunque solo fuera por las propias necesidades de la lucha contrainsurgente— mucho mayor que las pactadas por ARENA y el FMLN.

La respuesta de los dueños tradicionales

Los viejos beneficiarios del modelo oligárquico agroexportador están reaccionado visceralmente contra los acuerdos, a través del control sobre la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y de los medios de comunicación. Por contra, un sector empresarial, aunque no lo acepta de manera explícita, objetivamente tiene como aliado a los campesinos que reclaman tierra, cuyo horizonte no es el cambio del modelo, sino el cambio de sus condiciones de vida: volverse propietarios productivos, mejorando así sus condiciones de vida. Lo que objetivamente está planteado es qué tipo de capitalismo es el más adecuado para El Salvador. Esa es la discusión en todos los partidos y de todos los programas en fase de elaboración.

Pero este desafío histórico no se puede resol-

El militarismo ha sido históricamente el gran instrumento en manos de los intereses oligárquicos para evitar el desarrollo y la transformación sociopolítica.

ver mientras los sectores industrializantes no tengan la capacidad política para aliarse con otras fuerzas sociales (obreros, campesinos) —a quienes tendrán que conceder algunas mejoras sociales y laborales— para derrotar políticamente a los sectores retardatarios. A estos últimos se les deben ofrecer posibilidades de acumulación que les permitan volverse capitalistas modernos.

La discusión del modelo neoliberal es, por lo tanto, secundaria frente al reto político e histórico que representa lograr la nueva alianza que permita terminar con el predominio de la oligarquía sobre el aparato productivo y el Estado.

El contenido de los acuerdos socioeconómicos

El contenido explícito de los acuerdos se ha valorado en general como muy limitado en lo que respecta al ámbito económico y social. Los acuerdos no incluyen muchos elementos de tipo socioeconómico; más bien hay que saber leer la orientación que imprimen hacia *fuuros* acuerdos económicos.

Si el FMLN prioriza la pobreza en las zonas en conflicto, el gobierno lo hace en las zonas urbanas y suburbanas. Pero esto lo que hace es aflorar el tema de la enorme pobreza del país, que necesariamente llevará a cuestionar, en un momento u otro, el programa neoliberal. Acertar con cuál sea el momento adecuado, será un gran triunfo para el proyecto histórico de la transformación productiva y social. La negociación de los acuerdos no lo fue. ¿Serán el foro de concertación y el plan de reconstrucción el marco para ese cuestionamiento? ¿Habrá que esperar a la puesta en práctica previa de los consensos de estos ámbitos que se desprenden de los acuerdos, es decir, a después de 1994? Ciertamente, el momento que se elija para cuestionar el modelo neoliberal, marcará los ritmos y contenidos de la negociación y el propio desarrollo de los acuerdos.

Los acuerdos se dividen en tres grandes apartados: la tierra; el plan de reconstrucción nacional y el foro de concertación.

(a) *La tierra.* Los acuerdos en esta materia se



refieren sobre todo a las áreas bajo hegemonía militar del FMLN. Los acuerdos sobre transferencia de la propiedad legal a los campesinos que han soportado el mayor peso de la guerra pasan por el mercado (compraventa y precio de mercado) con una particularidad: la compra a precio de mercado de las tierras por el gobierno no supone su venta por el mismo mecanismo, sino en las mismas condiciones en que se entregó la tierra con la reforma agraria. Comprar con recursos públicos a precio de mercado, pero vender a los campesinos a precio subsidiado, significa un traslado de excedente del resto de la población y de las actividades hacia el área rural, a la pequeña producción campesina y asociada. Este sentido de la transferencia pareciera ser un requisito de cualquier esquema de desarrollo sostenible para países con elevadas tasas de pobreza.

Pero esta misma propuesta de solución al conflicto armado, es lo que ha generado la respuesta violenta de los sectores que se sienten perdedores en el proceso, porque su cultura social les impide aceptar un marco político de transacciones y acuerdos. En efecto, las gremiales cafetalera, algodónera, los ganaderos, a través del Ministerio de Agricultura y la ANEP se han embarcado en un proceso de desestabilización de los acuerdos, encontrando como primera disculpa las tomas de tierras y el conflicto de la ADOC².

Sin embargo, la conciencia social ha avanzado mucho más rápidamente que la de quienes aun representan un cuello de botella para la consolidación de la paz: los pequeños y medianos propietarios de tierras, mucho menos ideologizados que los grandes propietarios y los dirigentes de las gremiales patronales, aceptan el proceso que se deriva de los acuerdos, reclamando sencillamente un "precio justo" para la venta de sus propiedades.

En los acuerdos se garantizan ciertos recursos externos (crédito, apoyo técnico) para hacer viable el desarrollo productivo de las zonas donde se pretende implementar la transferencia de propiedades. Pero el resto del problema agrario (el resto del área rural, la modernización tecnológica, el patrón de especialización...) no está contemplado en el acuerdo. Los límites geográficos y temáticos (fundamentalmente se contempla el problema de la

propiedad) permiten asegurar la pervivencia del problema agrario como factor central, aunque no único, del subdesarrollo nacional, si bien los perfiles del problema pudieran variar sustancialmente de cumplirse los acuerdos, sobre todo al reducirse el conflicto social en torno a la propiedad.

(b) *El plan nacional de reconstrucción* está diseñado por el gobierno para *legitimar el Estado* allí donde fue más duramente contestado. Por tanto, el gobierno dotará al plan de reconstrucción de un carácter "contrainsurgente", que busque crear una base de apoyo a su proyecto y a su partido. El FMLN también busca la consolidación de una base económica y social para su partido, en función de su proyecto histórico, en las zonas donde tuvo hegemonía militar. En este sentido, contrapone al plan del gobierno a sus propias alternativas, buscando ampliar los espacios de concertación para la reconstrucción nacional.

La empresa capitalista puede encontrar en el plan de reconstrucción un espacio temporal que le permita reforzar las estructuras empresariales y económicas actuales, articuladas al poder que controla el Estado, apropiándose de la mayor parte posible de los recursos externos que se aporten al plan, por medio de su participación productiva en la reconstrucción. Esta posible "bonanza" coyuntural podría facilitar la ampliación del área de encuentro entre los actores y la concertación del futuro desarrollo del país. Por otro lado, dados los recursos que se le suponen, la aplicación del plan de reconstrucción significa, de hecho, el cuestionamiento de un aspecto esencial del programa neoliberal: los recursos del plan serán planificados, además de que, por su monto previsible, significan el fin de la política de estabilización y el inicio de un período de expansión, con graves peligros en materia macroeconómica (inflación, descontrol monetario), pero no inevitables, si se da el marco de concertación adecuado.

Tampoco el plan de reconstrucción resolverá todos los problemas: afecta sólo a las zonas de conflicto y donde hubo presencia del FMLN, y está fundamentalmente en manos del gobierno, que se encuentra legitimado internacionalmente para aplicarlo, con tal de que asegure unos mínimos de concertación. En este sentido, el plan de

Lo que objetivamente está planteado es qué tipo de capitalismo es el más adecuado para El Salvador. Esa es la discusión en todos los partidos y de todos los programas en fase de elaboración.

reconstrucción requiere de cierto consenso entre el FMLN y el gobierno, por lo tanto, es "espacio en disputa", aunque con ventaja financiera para el gobierno y ventaja productiva para el FMLN. Probablemente, el plan terminará orientado por criterios electorales (1994), al menos en algunos aspectos o momentos.

El país aparece, a la luz del plan de reconstrucción, dividido en dos: (a) las áreas en disputa (antes militar, ahora político-social y económica), las cuales el gobierno pretende reincorporar al orden capitalista vigente, y el FMLN requiere para consolidarlas como base de proyección de su propuesta de desarrollo alternativo, y (b) el resto del país (las áreas urbanas y el occidente), donde el gobierno pretende consolidar su hegemonía y el FMLN, se supone, intenta disputársela. Este resto es el que, en principio, se vería más afectado por la evolución del foro de concertación económico social. Pero es precisamente en este "resto", donde se concentran el Estado, la industria y los servicios, donde se va a jugar el modelo de desarrollo capitalista de la próxima fase histórica del país.

(c) *El foro de concertación* es un espacio de discusión de los problemas nacionales, "otorgado" por los firmantes de los acuerdos de Nueva York y Chapultepec. Las expectativas del 83 por ciento de la población que no vive en las áreas afectadas por el plan de reconstrucción, que contribuyen con el 90 por ciento de la producción nacional, se centran en este espacio, que busca el consenso social. De los firmantes de los acuerdos, sólo el gobierno participa formal y directamente en la mesa de concertación, lo que le otorga una mejor posición de salida en el foro, respecto al otro firmante de los acuerdos. En el foro, el gobierno busca crear un horizonte de medio plazo de estabilidad, además de ampliar su espacio de influencia social. Para ello, estaría dispuesto a cierta concertación: un nuevo Código de Trabajo, atención a las comunidades marginales urbanas y suburbanas (espe-

cialmente en infraestructura y vivienda) y mecanismos de compensación por la política de ajuste. La posibilidad de forjar la nueva alianza de intereses productivos y sociales pasa ineludiblemente por la clarificación definitiva de la lucha interna del partido de gobierno, entre los intereses tradicionales y los que buscan construir unas nuevas estructuras societales.

Los otros participantes en el foro tienen también algunas debilidades, cuya resolución previa es imprescindible para que puedan ser actores del cambio estructural.

Por un lado, nos encontramos con una patronal dispersa, sin verdaderos líderes empresariales, ideológicamente subordinada al proyecto neoliberal y políticamente sometida a ARENA, sin propuestas de alcance nacional, salvo la discusión de un nuevo marco legal laboral. Sin embargo, la aplicación del programa neoliberal ha afectado negativamente a algunos sectores empresariales, lo cual da pie para la aparición de una contradicción de intereses entre las empresas grandes y las pequeñas, entre el sector financiero y comercial y el sector manufacturero, de alcances todavía impredecibles. La renovación de las cúpulas empresariales y la correlación de fuerzas que se expresa en la dirigencia de los gremios patronales son algunos de los mejores indicadores para medir la posibilidad de lograr el reto histórico al que nos venimos refiriendo.

La representación laboral se aglutina en una intergremial con un nivel de unidad que todavía no permite planteamientos globales y compartidos por todos y con una representatividad no contrastada hasta el punto de que no predominen los intereses corporativos y los personalismos; además, carece de autonomía de análisis, de propuesta y de acción más allá de lo reivindicativo, al ser muy profunda la subordinación a diversos partidos políticos en unos casos o a organismos internacionales en otros.

En el escenario mínimo, supuesta la presencia de los intereses concertadores al frente, la patronal buscaría en el foro la estabilidad social, sin coste para los empresarios (pretenden una reducción impositiva y una no elevación de las cargas sociales). Al mismo tiempo, parecen recurrir de nuevo a la demanda de un Estado protector, y en esta medida, ciertos sectores promueven frenar el modelo neoliberal, aunque la fracción dominante del capital (los agroexportadores más los comerciantes más el sector financiero) se mantiene fiel a la doctrina económica del partido que los representa a todos. Aparecen ciertos problemas de representación (ANEP *versus* AMPES) con perfiles tanto políticos (la cercanía de AMPES con el PDC está bastante contrastada) como económicos: las empresas pequeñas y medianas no aceptarían algunas concesiones (salario mínimo, alzas salariales inmediatas, derechos sindicales) a las que estarían dispuestos los grandes empresarios a cambio de paz laboral.

La intergremial se mueve entre lo reivindicativo, lo sectorial y lo corporativo y algunos de sus miembros, esperan la futura línea política que pudiera venir del FMLN. Aunque predomina el deseo de un foro que permita "conseguir cosas" y que vaya más allá de un marco de negociación colectiva. La intergremial carece por ahora de la coherencia interna suficiente para lograr una posición propositiva unitaria de largo alcance. Las plataformas sectoriales entran en contradicción con un planteamiento estratégico de largo plazo: son plataformas inmediatistas, reivindicativas, que buscan mejoras desde la perspectiva de sus propios agremiados, ni siquiera de los trabajadores representados en ella en su conjunto. El sector más coherente y autónomo (ADC) posiblemente sea el que vaya a tener un perfil más bajo en el foro, por estar su problemática incluida explícitamente en otros apartados de los acuerdos: la existencia de un apartado dedicado específicamente al denominado "problema agrario", vuelve muy difícil introducir en el foro elementos específicos de este problema. La reivindicación de la ADC sobre reforma constitucional quedará para otros ámbitos. Será la comisión especial emanada de COPAZ la que se preocupe de este problema. Pero esto no significa que el problema histórico de la tierra no vaya a

estar presente en el foro, directamente o a través de las actitudes de las partes.

En este contexto, será clave la respuesta que encuentren estos interrogantes: ¿aceptará el FMLN esta situación de desigualdad frente al gobierno, en uno de los ámbitos principales de desarrollo de los acuerdos? ¿Tendrá capacidad para pensar su influencia desde la autonomía del movimiento obrero y social, o tendrá una visión más instrumental de los agentes? La respuesta a estos interrogantes pesará definitivamente sobre el destino del foro. Igualmente vital será la orientación política del proyecto de ARENA: ¿se consolidarán en la dirección del partido de la derecha las posiciones más abiertas a llegar a acuerdos y legitimar los espacios de poder que corresponden a la oposición, o retomará ARENA las orientaciones que provienen de sus tendencias más extremistas, y cerrará los ámbitos abiertos para la concertación? ¿Aceptaré ARENA a la intergremial como un interlocutor válido, con el cual negociar aspectos fundamentales para el futuro del país? ¿O más bien actuará según el patrón tradicional de comportamiento de la derecha de nuestro país, que subordina, compra o destruye todo lo que sea expresión autónoma del movimiento obrero? El PDC, por su parte, ¿intentará proyectarse de cara a las elecciones del 1994, procurando hacer sentir su influencia en la dinámica del foro? Tampoco se puede dejar fuera del análisis la posible influencia externa, a través de las organizaciones laborales internacionales, que no siempre respetan la autonomía de las organizaciones nacionales vinculadas a ellas.

Se corre el peligro de reforzar de manera excesiva la dimensión estrictamente política del foro, tanto por las orientaciones que pudiera dar el FMLN, como por la voluntad de algunos partidos de instrumentalizarlo para objetivos electorales de corto plazo; todo ello sin olvidar la vinculación que tienen con diversos partidos políticos la mayoría de los institutos convocados por la intergremial como asesores técnicos. En tal caso, la excesiva politización partidaria y electoral del foro se daría en detrimento de la dimensión sindical y laboral, que en el momento actual presenta un perfil más estructural, en el sentido de posibilitar el reforza-



miento del espacio para la organización y la unidad sindical y para la elaboración de nuevas reglas del juego en materia laboral.

El FMLN es consciente de que el foro es una responsabilidad que el sector laboral, el más débil del movimiento popular, es incapaz de llevar a buen puerto por sí solo. Puede apostar por el fracaso temporal del foro y por la inmediata movilización social, en una perspectiva de corto plazo, vinculada al proceso electoral de 1994 (el desgaste del gobierno), por subordinar el foro a la concertación del plan de reconstrucción nacional o por ambas cosas a la vez. En todo caso, cualquiera de estas estrategias, impuestas al margen de la dinámica de la propia intergremial, supondría la ruptura del esfuerzo unitario. El mismo resultado se obtendría si las acciones de algún organismo sindical internacional pretendiesen influenciar a aquellas organizaciones participantes de la intergremial con las cuales mantienen vínculos ideológicos y de dependencia económica (ver *Proceso*, 1992, 506).

El alcance del foro a la luz de los acuerdos

Lo firmado en Chapultepec, difícilmente va a poder modificarse de manera sustancial, introduciendo en la agenda del foro elementos no incorporados en dicho acuerdo. Por eso, es importante reflexionar por dónde orienta el acuerdo el espacio del foro. La consideración de las visiones, contradicciones y limitaciones de los actores, apuntadas anteriormente, sumada a la reflexión de las orientaciones que el acuerdo brinda al foro, permitirá ver con mayor claridad hasta dónde se puede apostar por este ámbito de concertación, así como ordenar jerárquicamente la agenda popular.

Ciertamente, el Acuerdo de Nueva York abre espacios para la concertación en el marco del foro, pero indudablemente también cierra otros espacios, que si bien forman necesariamente parte de la agenda reivindicativa del sector laboral, este carece de la fuerza e iniciativa en este proceso de concertación como para imponer su discusión en la mesa.

La necesidad de que los acuerdos se tomen por *consenso* es una limitante específica de las potencialidades del foro. Unido esto a la existencia de los acuerdos, podemos fácilmente concluir que no será posible consensuar una modificación significativa del ordenamiento constitucional. Los acuerdos económicos y sociales, por lo tanto, deberán respetar el presente marco constitucional. La única excepción probable es el consenso que se alcance sobre la necesidad de un nuevo marco de relaciones laborales que incluya a los trabajadores del Estado; el desarrollo legislativo que esto implique, sí puede conllevar una modificación constitucional.

Los propios acuerdos señalan tres fases en los contenidos de la concertación: (1) estabilización; (2) problemas derivados de la finalización del conflicto; y (3) reconstrucción. También se señalan tres temas a concertar, los dos primeros, por iniciativa del gobierno, (1) la reforma de la legislación laboral; (2) la situación de las comunidades urbanas y suburbanas; y (3) medidas para aliviar el coste de los programas de ajuste estructural. A su vez, este tercer tema tiene un cierto desarrollo en los acuerdos, en materia de participación de los trabajadores en la privatización, en los programas de compensación social y de protección al consumidor.

Parece inevitable que el foro entre en la discusión de algunos elementos formalmente reivindicativos, pero que tienen una transcendencia general, en la medida que su discusión abra espacios inéditos a la negociación colectiva en el país: las reivindicaciones sobre el salario mínimo urbano y rural, y sobre las condiciones de trabajo de los asalariados del campo pueden ser dos elementos cuya concertación en la mesa del foro puede ser un indicador de la voluntad de los agentes para llegar a acuerdos de mayor transcendencia.

La reforma de la legislación laboral y gremial parece ser un tema cuya discusión está aceptada por todas las partes, evidentemente, con posiciones de partida muy opuestas en algunos casos. Pero el acuerdo sobre la necesidad de entrar en su discusión es un avance de entrada para la posibilidad de mejorar las condiciones de trabajo y de or-

ganización de los trabajadores. Sobre todo si se logra el consenso en el cual, transitoriamente, hasta el acuerdo sobre el nuevo marco legal laboral, sean las recomendaciones y convenios de la OIT la legislación de referencia para la negociación entre el capital y el trabajo.

Las medidas para la inserción productiva de los sectores marginales e informales, urbanos y suburbanos, tanto en materia legal como de apoyo técnico y de infraestructura y de participación de los sectores afectados, entra explícitamente en las materias a discutir en el foro, según los propios acuerdos.

Vinculado a las medidas para compensar los efectos socialmente negativos de las políticas de ajuste, se puede plantear una mejora en la eficiencia de los servicios públicos esenciales, tomando como criterio básico de evaluación la tasa de cobertura entre las mayorías populares (educación, salud, pensiones, infraestructura urbana —agua, luz, alcantarillado). Paralelamente, se pueden plantear algunas mejoras en los servicios de protección social (seguro de desempleo, guarderías, alimentación escolar...) y en los servicios sociales básicos (formación ocupacional, formación profesional, alfabetización, infraestructuras urbana y rural...).

La participación de los trabajadores en las decisiones de privatización es un acuerdo de principio previo a la instalación del foro, y en esa medida, constituye un elemento de freno a la política neoliberal. El foro debe consensuar las modalidades de esa participación.

Pero más allá de la consecución de acuerdos sobre contenidos específicos, el foro de concertación tiene una transcendencia política por su propia existencia. Si la derrota de la oligarquía pasa por la puesta en práctica de la reforma agraria, los campesinos tienen su espacio a partir de los acuerdos. Pero el resto de los sectores populares —obreros, empleados, informales y marginales urbanos— tienen con los industriales un espacio de interés común en el foro; este puede significar una puesta en común de varias cosas: tanto los trabajadores urbanos como los industriales tienen que legitimarse mutuamente y ante sus bases de

representación, para lograr acuerdos. También se pueden poner de acuerdo en la definición de las funciones estatales: la legalidad que debe funcionar, la función del Estado de promoción, la institucionalidad que debe prevalecer en el país: un nuevo marco de relaciones sociolaborales.

Para llegar a este espacio común hace falta una desideologización del discurso patronal y una mayor autonomía de los representantes, tanto del capitalismo industrializante respecto a la vieja oligarquía como de los representantes de los trabajadores frente al inmediatismo de las opciones partidarias.

Convertir a los capitalistas industrializantes y a los representantes de los trabajadores urbanos en actores sociales, es el mayor reto actual de la concertación, y la condición necesaria para lograr los acuerdos de transformación deseables.

Notas

1. Para *El Diario de Hoy* qué puede discutirse en el foro de concertación nacional "es un asunto que escapa a nuestras entenderas, si por 'discutirse' se entiende una actividad racional, que compagine con las realidades jurídicas y económicas del mundo civilizado... Los planteamientos hechos dentro del 'Foro' invaden el terreno propio del orden constitucional, de lo que son fueron de la democracia y de lo que toca a la legislatura. Ningún grupo, aunque haya sido instituido con las bendiciones de 'los amigos del diálogo' y las grandes potencias, puede usurpar funciones que no le corresponden por ley, al menos que caigamos en la anarquía..." (editorial del 10 de marzo de 1992). El editorial termina con una cita de Ulises González, un representante prominente de ayer, cuando contribuyó a crear el grupo de FARO, y de ahora, al defender los intereses retardatarios del agrarismo. Recordemos que el foro,

en las fechas del editorial citado, no había hecho ningún planteamiento, puesto que aún no se había constituido.

Este editorial contrasta con las declaraciones, hechas el mismo día, por el presidente saliente de la Asociación Salvadoreña de Industriales, Roberto Vilanova: "ASI ha venido preparándose para asistir al Foro de Concertación Económico y Social planteado por los acuerdos de Chapultepec... Como ASI, consideramos importante que este foro se tome como un medio de diálogo, de entendimiento, de aceptación y de comprensión, donde todos los sectores podamos, en un ambiente de tranquilidad, comprender el punto de vista de los demás y donde, antes de exigir nuestros derechos, estemos claros y sabedores sobre cuáles son nuestras obligaciones... creemos que esos acuerdos sientan las bases para que cada uno de los salvadoreños comencemos a trabajar... en la búsqueda de una paz estable y duradera y enmarcada dentro de los conceptos de democracia y libertad".

2. Esto último no es contradictorio: la cultura empresarial dominante está subordinada a la hegemonía de la oligarquía agrarista, incluso entre los empresarios del comercio y la industria. Por otra parte, ya señalamos que hay un proceso de diversificación de inversiones en todos los sentidos, pero el raquitismo del sector industrial dificulta la aparición de una nueva mentalidad empresarial (J. Arriola: "Política industrial: ¿asignatura pendiente o asignatura imposible?", *ECA*, 1991, 515). El comportamiento del empresario Roberto Palomo denunciando "ante la conciencia nacional", en un comunicado de la ADOC, del 12 de febrero, el intento de crear un sindicato "aviesas intenciones desestabilizadoras", "oscuros intereses políticos", "apetitos de poder", "traición a la patria" y proclamando "sentirse indefensos" ante una huelga laboral, refleja una cultura empresarial tradicionalista, heredera del "orden y la jerarquía", del poder absoluto que los terratenientes disfrutaban en el campo, cuando no era subvertido por los reclamos de tierras de los campesinos.