



Segundo Informe PAPEP

El Salvador: entre la demanda y la gestión del cambio.
Escenarios de gobernabilidad 2010-2014



PAPEP

Proyecto de
Análisis Político
y Escenarios
Prospectivos
EL SALVADOR

Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP)

El Salvador: entre la demanda y la gestión del cambio. Escenarios de gobernabilidad 2010-2014

2011

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

San Salvador

Editor

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUD © El Salvador, 2011

Equipo PNUD El Salvador

Dr. Ricardo Córdova Macías, Coordinador del Segundo Informe
Mtra. Varinia Arévalo, Asistente de Investigación
Licda. Marcela Smutt, Coordinadora del Área de Gobernabilidad Democrática del PNUD
Mtro. Sergio Aguiñada, Oficial de Programa del Área de Gobernabilidad Democrática del PNUD
Dr. William Pleitez, Director del Área de Desarrollo Humano y ODM del PNUD

Equipo PAPEP regional

Antonio Aranibar, Coordinador regional de PAPEP
Cecilia Alemany, Especialista en Prospectiva
Natasha Loayza
Antonella Spada
Francisco Canedo

Equipo editorial

Tania Góchez (corrección de textos y estilo); Contracorriente Editores
(diseño y diagramación); Miguel Huevo Mixco (coordinación editorial)

ISBN XXXXXX

El equipo agradece especialmente el apoyo generoso de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), así como también de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a través del Fondo Fiduciario España-PNUD «Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y el Caribe», sin los cuales no hubiera sido posible esta publicación.

Este informe fue preparado en el marco del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP). Su objetivo es explorar la visión del liderazgo salvadoreño sobre la situación actual del país y sus perspectivas futuras, tanto en lo político como en lo económico y social. Se analizan los resultados de una ronda de entrevistas realizada en septiembre y octubre de 2009, así como del monitoreo de encuestas y noticias, así como de las jornadas de devolución celebradas entre mayo y junio de 2010. La metodología del informe se resume en la Introducción. El anexo final incluye los nombres de los entrevistados, pero el análisis en ningún caso especifica la autoría de las diferentes opiniones (ni siquiera identifica el género de los consultados). Los puntos de vista expresados aquí son los de los responsables del estudio, y no necesariamente reflejan las opiniones del PNUD ni los del proyecto PAPEP en particular.

Índice

Presentación PNUD El Salvador	11
Prólogo	13
Introducción	17
Primera parte: La demanda de cambio y la gestión del cambio	21
1. Las elecciones, la alternancia y el nuevo escenario del cambio	23
1.1 Las elecciones de 2009.....	23
1.2 Un proceso de transición de gobierno con estabilidad	26
2. La demanda de cambio	27
2.1 El contexto del cambio	27
2.2 ¿Qué tipo de cambio?	29
2.3 La orientación del cambio	32
2.4. Los temores sobre el cambio.....	39
2.5. Reflexión general sobre el cambio.....	45
3. La doble crisis	49
3.1 Percepciones ciudadanas acerca de los problemas principales en el país.....	49
3.2. El panorama de seguridad	56
3.3 El panorama económico	61
4. La gestión del cambio	71
4.1 Desfase entre la oferta y la demanda, y eficacia.....	71
4.2 Una recomposición en el mapa de relaciones de poder	75
4.3 La tesis del recentramiento en la política.....	78
4.4 Una modificación en las relaciones Ejecutivo-Legislativo	81
4.5 La figura presidencial	84
4.6 La necesidad de alcanzar acuerdos básicos.....	93
5. Conclusiones.....	99
5.1 La demanda de cambio	99
5.2 Los desafíos de la gestión del cambio	101

Segunda parte: Los escenarios posibles	107
6. Escenarios de gobernabilidad de mediano plazo (2010-2014)	109
6.1 Esquema base de los escenarios.....	109
6.2 Narrativa de los escenarios	113
Bibliografía	123
Notas	125

Índice de tablas

Tabla 1.1 Resultados de las elecciones municipales y legislativas (2006 y 2009) y presidenciales (2009)	24
Tabla 2.1 Principal problema que enfrenta actualmente El Salvador (2004-2008, porcentaje).....	28
Tabla 2.2 Durante el presente año la situación económica del país, ¿ha mejorado o ha empeorado? (2004-2008, porcentajes)	28
Tabla 2.3 El Salvador va por buen camino o necesita un cambio (2004-2007, porcentajes)	28
Tabla 2.4 Razones por las que los consultados mencionaron que habían votado por el FMLN o por ARENA en las elecciones del 15 de marzo de 2009	30
Tabla 2.5 Razones por las que los consultados creen que el FMLN ganó las elecciones presidenciales	31
Tabla 2.6 ¿Qué entiende usted por “cambio”? (porcentajes).....	31
Tabla 2.7 Nivel de cambio que se necesita en el país según necesidad de cambios extremos o moderados (promedios).....	37
Tabla 2.8 ¿Cuándo considera usted que se deberían hacer los cambios, según necesidad de cambios extremos o moderados en el país (promedio)?	38
Tabla 2.9 Puntaje promedio del temor al cambio de cada ítem consultado.....	42
Tabla 2.10 Resumen de las principales demandas de cambio (2009)	46
Tabla 2.11 Identificación de los márgenes para el cambio (2009).....	46
Tabla 3.1 Principales problemas de El Salvador (en porcentajes, tres primeras menciones).....	52
Tabla 3.2 Centroamérica: tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes, 2000-2008 (por países y años)	56
Tabla 3.3 Financiamiento por medidas (2009-2010)	65
Tabla 3.4 Deuda pública total, 2001-2009 (millones de US\$ y % del PIB)	67

Tabla 3.5	Escenarios fiscales activos y pasivos.....	69
Tabla 4.1	Diputados por fracción legislativa, en la legislatura 2009-2012.....	81
Tabla 4.2	Evaluaciones de los Presidentes en sus primeros cien días de Gobierno (1994-2009, porcentajes).....	89
Tabla 4.3	Evolución de la polarización política, según inclinación política (porcentajes).....	93
Tabla 4.4	Percepciones de las élites entrevistadas sobre los duros y blandos dentro de los grupos oficialistas y opositores	95
Tabla 4.5	Resultados esperados del nuevo gobierno, según inclinación política (porcentajes).....	95
Tabla 4.6	Evolución de los problemas de El Salvador en los próximos cinco años, según inclinación política (en porcentajes).....	96
Tabla 4.7	Probabilidad de acuerdo político, según inclinación política (en porcentajes)	97
Tabla 4.8	Áreas de posible acuerdo, según inclinación política (en porcentajes)	97
Tabla 4.9	La agenda de la gobernabilidad (en porcentajes).....	98

Índice de gráficos

Gráfico 1.1	Resultado de las elecciones para presidente y vicepresidente El Salvador (2009, en porcentajes)	24
Gráfico 1.2	Porcentaje de votos obtenidos por ARENA y FMLN en las elecciones presidenciales de 2009, por departamento	25
Gráfico 2.1	¿Cuál es su opinión con respecto al rumbo que lleva actualmente El Salvador? ¿Va por el rumbo correcto o por el rumbo incorrecto? (2005-2008, porcentajes)	29
Gráfico 2.2	Principal logro del Gobierno (2009)	33
Gráfico 2.3	Principal fracaso del Gobierno (2009)	34
Gráfico 2.4	Nivel de cambio necesario en un conjunto de políticas públicas (2009).....	35
Gráfico 2.5	Preferencia por el cambio moderado-extremo según escala de seguridad/inseguridad (2009).....	36
Gráfico 2.6	Preferencia por el cambio moderado-extremo según valoración de la situación económica del país (2009)	36
Gráfico 2.7	¿Cuándo el nuevo Gobierno debe cambiar la manera de enfrentar la corrupción en el país/las políticas de seguridad en el país?.....	39
Gráfico 2.8	Preocupación por el triunfo de Mauricio Funes y el FMLN en elección presidencial.....	40

Gráfico 2.9	Preocupación por el triunfo de Mauricio Funes y el FMLN, según si tiene como partido político de preferencia al FMLN (2009).....	40
Gráfico 2.10	Preocupación por el triunfo de Mauricio Funes y el FMLN, según autoubicación ideológica (2009, porcentajes).....	41
Gráfico 2.11	Preocupación por el triunfo de Mauricio Funes y el FMLN según escala izquierda-derecha (2009, promedio).....	41
Gráfico 2.12	Tendencia del índice de temor al cambio en los derechos y libertades individuales (2009, promedio).....	43
Gráfico 2.13	Temor al cambio en los derechos y libertades individuales según ideología (2009, porcentaje) ..	43
Gráfico 2.14	Temor a que el Gobierno limite la libertad de expresión, según orientación ideológica (2009, promedios).....	44
Gráfico 2.15	Temor a que el Gobierno limite la libertad de expresión, según partido de preferencia (2009) ..	44
Gráfico 3.1	Principal problema del país (2009).....	50
Gráfico 3.2	Principal problema del país (2000-2009).....	51
Gráfico 3.3	Opiniones sobre la economía nacional y familiar con el cambio de Gobierno (2009, porcentajes).....	52
Gráfico 3.4	Opiniones sobre el estado de la economía del país el próximo año según ubicación en escala izquierda-derecha (2009, porcentajes).....	53
Gráfico 3.5	Opinión sobre la situación delincencial de 2009 en comparación con 2008.....	54
Gráfico 3.6	Porcentaje de personas que opinan que la delincuencia aumentó (2002-2009).....	54
Gráfico 3.7	Personas que han sido víctimas de un hecho delincencial (1993-2009, porcentajes).....	55
Gráfico 3.8	El Salvador: tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes (diciembre 2007-diciembre 2009).....	57
Gráfico 3.9	Tasas de homicidio jóvenes (15-24 años), países seleccionados.....	57
Gráfico 3.10	Porcentaje de homicidios con y sin armas de fuego (1999-2008).....	58
Gráfico 3.11	El Salvador: Evolución de los delitos contra la propiedad (2007-2009).....	59
Gráfico 3.12	Porcentaje de personas en pobreza extrema y relativa, por áreas geográficas (1991-2009)	63
Gráfico 3.13	Carga tributaria, crecimiento económico, balance primario y déficit fiscal (1991-2009).....	66
Gráfico 3.14	Evolución de los subsidios (2004-2008).....	68
Gráfico 3.15	Deuda del SPNF, carga tributaria y déficit fiscal como porcentaje del PIB.....	68
Gráfico 4.1	Evaluación sobre los resultados de la gestión económica y en seguridad pública (agosto de 2009-mayo de 2010).....	72

Gráfico 4.2	Cumplimiento de las promesas por parte del presidente Funes (agosto de 2009-mayo de 2010).....	73
Gráfico 4.3	Autoubicación ideológica de los electores: 2003, 2004, 2006 y 2009.....	78
Gráfico 4.4	Autoubicación ideológica de los parlamentarios de ARENA y FMLN (1994-2008).....	80
Gráfico 4.5	Distribución de los votantes de ARENA y el FMLN en las elecciones presidenciales de 2009, según la escala izquierda-derecha.....	80
Gráfico 4.6	Opiniones sobre las diferencias entre el presidente Funes y el FMLN.....	87
Gráfico 4.7	Aprobación de la gestión del presidente Funes (agosto de 2009 a mayo de 2010)	88
Gráfico 4.8	Aprobación de la gestión del presidente Funes (mayo de 2009 a mayo de 2010).....	88
Gráfico 4.9	¿El Presidente está gobernando bien al país o lo está gobernando mal?.....	90
Gráfico 4.10	Opiniones sobre la forma en que está gobernando el presidente Funes, según ubicación en escala ideológica 1-10 (porcentajes)	90
Gráfico 4.11	Nota promedio asignada al Presidente, según ubicación en escala ideológica (1-10)*	91
Gráfico 4.12	Escala de apoyo al Presidente, al partido FMLN y al partido ARENA, según ubicación en escala ideológica (1-10).....	92

Índice de figuras

Figura 4.1	Relación entre problemas, expectativas, señales de cambio y visión de futuro en el ámbito de la seguridad ciudadana y la crisis económica.....	74
Figura 4.2	Mayorías parlamentarias al inicio de cada legislatura (1994-2006, porcentaje de escaños)	82
Figura 4.3	Posibles mayorías legislativas a junio de 2010	83
Figura 6.1.	Narrativa de los escenarios	114
Figura 6.2.	Escenario 1: equilibrio insostenible.....	115
Figura 6.3.	Escenario 2: profundización de los desequilibrios.....	117
Figura 6.4.	Escenario 3: equilibrio en cuestión.....	119
Figura 6.5.	Escenario 4: equilibrio esperado.....	121

Siglas y acrónimos

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional

ANEP: Asociación Nacional de la Empresa Privada

ARENA: Alianza Republicana Nacionalista

CD: Cambio Democrático

EDH: El Diario de Hoy

ENADE: Encuentro Nacional de la Empresa Privada

FMI: Fondo Monetario Internacional

FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional

FUSADES: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

GANNA: Gran Alianza por la Unidad Nacional

IUDOP: Instituto Universitario de Opinión Pública

LPG: La Prensa Gráfica

PAPEP: Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos

PCN: Partido de Conciliación Nacional

PDC: Partido Demócrata Cristiano

PIB: Producto Interno Bruto

PNC: Policía Nacional Civil

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SPNF: Sector Público No Financiero

TSE: Tribunal Supremo Electoral

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Presentación

El Salvador está viviendo un momento inédito en su historia. El país, por primera vez en toda la posguerra, no solo ha apostado por la alternabilidad en el gobierno, sino que también vive en medio de un ciclo donde se conjugan expectativas e incertidumbres. La sociedad salvadoreña está dando un decidido respaldo al sistema democrático, el cual se expresa en una fuerte demanda de «cambio en democracia». A esto hay que agregarle los temores de la ciudadanía, relacionados con el rumbo de la economía y la complicada situación de seguridad ciudadana.

Comprender este momento, más allá de las naturales aprensiones que produce, es un ejercicio tan apasionante como necesario. El Informe que ponemos en sus manos recoge los principales resultados del proceso de análisis político prospectivo y de reflexión conjunta conducido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de El Salvador, durante el período transcurrido entre finales de 2009 y mediados de 2010, a través de la metodología PAPEP.

El PAPEP es un proyecto del PNUD cuyo propósito es contribuir a los procesos de fortalecimiento de la

governabilidad democrática en la región latinoamericana, a partir de la producción de herramientas analíticas que permiten el diálogo y la deliberación sobre las principales agendas nacionales.

Para el PNUD, como lo dijimos en el Primer Informe PAPEP (2009), las crisis constituyen «una oportunidad para escuchar las demandas sociales, modelar el futuro y sentar bases sólidas para el crecimiento con equidad». En efecto, los resultados de este Segundo Informe nos llevan a reafirmar la necesidad de fortalecer los espacios de diálogo de las élites salvadoreñas a fin de consensuar políticas públicas que permitan conjurar la doble crisis económica y de seguridad que vive el país. A largo plazo, dichos espacios están llamados a jugar un papel clave en la construcción del diseño institucional que los nuevos tiempos están reclamando.

De acuerdo con los resultados de nuestra indagación, si bien el apoyo a la democracia se habría incrementado y resulta marcadamente mayoritaria la preferencia por una democracia electoral como régimen político, merecen atención los indicadores relacionados con el des-

empeño de la democracia y las instituciones salvadoreñas, que parecieran reflejar un incremento del malestar ciudadano hacia las organizaciones políticas o, al menos, un deterioro de las expectativas sobre su desempeño.

En consecuencia, si bien el respaldo a la democracia no está en duda, existe en el país una demanda que apela a la necesidad de volver eficaz al régimen, indistintamente de quién sea el sujeto político que lo conduzca. Dicha demanda, en el corto plazo, se centra en resolver la doble crisis: económica y de seguridad. En el largo plazo, el reto pareciera estar en avanzar hacia la cualificación de la democracia, de tal manera que esta garantice el ejercicio efectivo de sus derechos, así como la creación y el funcionamiento efectivo de controles al poder. Del mismo modo, también está presente la necesidad de superar la desigualdad y la pobreza, y consecuentemente, encaminar al país en la senda del desarrollo humano sostenible.

El llamado de alerta que emerge de este análisis es que la falta de respuestas a las demandas puede hacer

que la población, desencantada, vuelva la mirada hacia formas de gobierno de corte autoritario. Confiamos en que este Segundo Informe PAPEP resultará no solo iluminador sino también útil para todas aquellas personas que tienen en sus manos el poder de decidir sobre el rumbo de El Salvador.

No puedo concluir esta presentación sin expresar la gratitud del PNUD a todas las personas que formaron parte del proceso de análisis, participando como entrevistados, integrantes de grupos focales, respondiendo encuestas o a cargo de la realización de estudios (*positional papers*). Nuestro reconocimiento también está dirigido al grupo de analistas integrantes del Comité Consultivo, así como a los equipos PAPEP nacional y regional, por sus aportes, trabajo y acompañamiento. Finalmente, quiero expresar un agradecimiento muy especial a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), por el apoyo financiero brindado.



Roberto Valent

**Representante Residente del PNUD
y Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en El Salvador**

Prólogo

El Salvador se encuentra inmerso en un proceso político de enorme significación y trascendencia para el conjunto de las democracias centroamericanas. Al igual que todas ellas, la democracia salvadoreña se encuentra amenazada por los efectos sociopolíticos negativos de una doble crisis: económica y de seguridad, cuya evolución sigue siendo incierta y cuya solución trasciende ampliamente la capacidad de los actores nacionales. La magnitud y complejidad de la crisis es tal que su profundización bien puede provocar nuevas y serias tensiones a la gobernabilidad democrática.

Pero en el caso salvadoreño, el momento histórico está marcado por otra tendencia, de signo distinto: la de una suerte de segunda transición a la democracia, que abre la oportunidad histórica de generar soluciones de país y, en esa búsqueda, cicatrizar la fractura sociopolítica interna para construir los cimientos de una sociedad liberada del lastre y el dolor de la guerra civil.

La tesis central que sustenta este segundo informe político prospectivo de PAPEP señala que aprovechar esta oportunidad histórica es responsabilidad

de todos los actores nacionales y supondría la emergencia de un nuevo modelo democrático en la región. Para que ello suceda se deben abordar los capítulos pendientes de los Acuerdos de Paz de 1992, de forma tal que el sistema político en su conjunto sea capaz de responder a la principal demanda de los salvadoreños: un cambio de timón profundo y concertado en la forma en que se ha venido gestionando la economía y la seguridad en el país. Si el desafío pone en cuestión dogmas profundos a uno y otro lado del espectro político, hay razones para la esperanza.

Como lo señalara el primer informe político prospectivo de PAPEP: *El Salvador. El cambio hacia un nuevo ciclo político: escenarios de gobernabilidad 2009-2010*, discutido ampliamente y al más alto nivel con los liderazgos salvadoreños antes de las elecciones municipales y presidenciales de 2009:

(...) la polarización política muestra signos inequívocos de agotamiento tanto en los liderazgos como en la ciudadanía. Se ha constituido un piso de estabilidad institucional y rasgos de una cultura política

democrática, y por tanto el malestar ciudadano con su situación se canaliza en una demanda de cambio en democracia.

Por entonces, ocho de cada diez entrevistados señalaban que el país necesitaba un cambio de rumbo, y la gran mayoría de ellos señalaba que esto debía darse en un marco de respeto de las instituciones democráticas.

Meses después, las elecciones y la transición presidencial de 2009 confirmaron a la democracia salvadoreña como una democracia madura y pusieron sobre la mesa el inmenso desafío de responder a una demanda instalada de cambio en la ciudadanía: quienes votaron al nuevo Presidente lo hicieron por un cambio en sus condiciones de vida; y por tanto, condicionaron la evolución del proceso político en el mediano plazo a la capacidad de la democracia salvadoreña a formular respuestas concretas y sostenibles a esta demanda.

Por ello, este segundo informe: *El Salvador: entre la demanda y la gestión del cambio. Escenarios de gobernabilidad 2010-2014*, aborda precisamente el tema del cambio. Lo hace desde las tendencias estructurales de la economía, la política y la seguridad, pero sobre todo desde el análisis de los liderazgos y el punto de vista de la ciudadanía. Lo aborda, en primera instancia, como un imaginario y una demanda: ¿en qué piensan los salvadoreños cuando demandan un cambio? En segundo lugar, como un desafío de políticas públicas: ¿qué tipo de políticas permiten mate-

rializar el cambio que demanda y espera la población? En tercer lugar, como la construcción de un esquema de gobernabilidad distinto: ¿qué tipo de equilibrios y acuerdos sociopolíticos son necesarios para impulsar aquellas políticas que permitan satisfacer la demanda instalada de cambio?

Finalmente, como escenarios futuros de mediano plazo: entre el «cambio deseado» que los salvadoreños esperan que se materialice en los próximos años y el «cambio bloqueado» que nadie quiere, emergen situaciones intermedias en los discursos de los liderazgos, y por tanto en los caminos posibles: «el cambio viable», aquel que algunos liderazgos consideran el único factible dadas las condiciones estructurales del desarrollo y la democracia en el país, y «el cambio radical», aquel que otros liderazgos consideran el único capaz de responder a las expectativas y necesidades de la gente.

La oportunidad histórica de materializar el «cambio deseado», recorriendo senderos de ampliación y profundización democrática, ha colocado a El Salvador como un actor geopolítico pequeño pero importante en Centroamérica. El primer paso ha sido dado. Cuando se discutieron los escenarios políticos del primer informe PAPEP en diciembre de 2008, no se podían descartar riesgos de crisis de liquidez y de crisis político-electoral a corto plazo. Estos se despejaron en 2010, al influjo de una serie de acuerdos políticos implícitos y explícitos que permitieron blindar la economía y el proceso electoral.

Pero aún queda dar el segundo gran paso para enrumbar sólidamente al país en el camino de salida de crisis: generar acuerdos «con dientes» sobre los temas «de fondo» en los próximos dos a tres años. Si existen espacios e incentivos serios para el diálogo, es de temer que la distancia en relación con la orientación del modelo económico, la gravedad y la profundidad de la crisis del sistema de justicia y la exacerbación de nuevas dinámicas polarizantes ante el influjo del proceso electoral de medio término los limiten o incluso los impidan.

Ojalá este informe —elaborado por un grupo amplio de expertos nacionales e internacionales, impulsado por el equipo de gobernabilidad democrática del PNUD y bien recibido por los actores nacionales hace algunos meses— se convierta ahora en un insumo para la deliberación pública, la construcción de visiones de futuro compartidas y la generación progresiva de acuerdos sociopolíticos amplios que consoliden la democracia salvadoreña como una democracia de ciudadanos del siglo XXI.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Antonio Aranibar Arce', with a long horizontal stroke extending to the left.

Antonio Aranibar Arce
Coordinador PAPEP

Introducción

En el informe anterior de PAPEP: *El Salvador. El camino hacia un nuevo ciclo político: escenarios de gobernabilidad 2009-2010* (PNUD, 2009), se analizó el proceso político referido a las elecciones de enero y marzo de 2009 que produjeron la alternancia en el control del Órgano Ejecutivo, así como la evolución del sistema de partidos de posguerra.

Tras las elecciones de marzo de 2009, El Salvador enfrenta una coyuntura política inédita con la ocurrencia de una alternancia del partido en el Gobierno nacional, habiendo sido electo por vez primera un gobierno de izquierda. Entre el 15 de marzo y el 1.º de junio, se desarrolló un proceso de transición de gobierno con estabilidad; y el 1.º de junio, se inauguró la nueva administración del presidente Mauricio Funes.

Este segundo informe busca aportar elementos a la reflexión sobre el nuevo ciclo político que se ha abierto en el país, asumiendo que se están reconfigurando los factores que permiten entender y construir la gobernabilidad futura del país a mediano plazo. En este contexto, el enfoque de este informe se centra en el tema del cambio que, tras las elecciones, se ha colocado en el centro del debate político, abordándolo en dos niveles: (a) las valoraciones ciudadanas acerca del cambio, en torno a lo que podría considerarse como el «imagi-

nario del cambio», analizando la demanda de cambio que se ha instalado en la sociedad; y (b) la gestión del cambio, en términos del tipo de política pública para hacerle frente, caracterizando el nuevo esquema de gobernabilidad existente en el país.

El estudio se basa en los actores y en sus principales orientaciones, en la recomposición del nuevo escenario político, en la interacción entre aquellos y esta, y en las consecuencias de ello. Se parte de la premisa de que la posibilidad de construir los entendimientos que el país requiere, dependerá de las decisiones y acciones que tomen los diferentes actores.

El propósito de un ejercicio de construcción de escenarios prospectivos es contribuir a entender mejor la realidad e identificar las principales tendencias, la posible evolución de esa realidad, así como los acontecimientos claves que pueden impactar en el curso de los acontecimientos. La premisa subyacente es que el futuro no es solo el resultado de las tendencias y dinámicas pasadas, sino que puede ser influenciado —y de hecho lo es— por las decisiones y acciones de los distintos actores sociales y políticos.

Para la elaboración de este informe se ha utilizado la variada caja de herramientas del Proyecto de Análisis

Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP): entrevistas a profundidad a las élites de la sociedad, elaboración de documentos de análisis (*positional papers*), sistematización de encuestas, análisis de investigaciones producidas por diferentes instituciones, realización de grupos focales y monitoreo de medios de comunicación.

Esta publicación es el fruto de un proceso de reflexión colectivo, el segundo utilizando la metodología PAPEP en El Salvador. Para este proceso, en esta oportunidad, se conformó un grupo consultivo «como instancia de discusión e intercambio para retroalimentar los diferentes estudios (...), así como el informe final». El Grupo Consultivo estuvo integrado por: Dr. Álvaro Artiga, Dr. Carlos Briones (†), Lic. Carlos Dada, Lic. Alberto Enríquez, Licda. Claudia Umaña y Lic. Carlos Guillermo Ramos. La ejecución del proyecto abarcó un lapso de 14 meses, iniciando en mayo de 2009 y concluyendo en junio de 2010.

En El Salvador, el proceso inició con la preparación de cuatro documentos base (*positional papers*): (a) *La recomposición de los partidos mayoritarios y el sistema de partidos*, de Álvaro Artiga-González, et al. (2009); (b) *El sector empresarial y la administración de Mauricio Funes*, de Luis Mario Rodríguez (2009); (c) *El impacto de la crisis económica y los márgenes de manobra del nuevo Gobierno*, de Luis Membreno (2009); y (d) *Los medios de comunicación y la administración de Mauricio Funes*, investigación de José Luis Sanz y Adriana Valle (2009).

Asimismo, desde el inicio se realizó un monitoreo permanente de información que involucró las noticias en los principales medios de comunicación escritos, así como las principales encuestas de opinión. Luego, del 21 de septiembre al 2 de octubre de 2009, se realizaron entrevistas en profundidad al liderazgo político, económico y social salvadoreño¹, por parte del consultor Andrés Torres. En total se entrevistó a 39 élites salvadoreñas² para indagar sobre la situación del país y las posibilidades de alcanzar algunos acuerdos básicos³. El procesamiento de las entrevistas y la elaboración del informe estuvo a cargo de Pablo da Silveira y Luis Eduardo González: *El Salvador en el momento del cambio: la visión de las élites. Informe de la ronda de consultas realizadas en septiembre-octubre de 2009*.

En paralelo, entre el 23 de septiembre y el 2 de octubre de 2009 se realizaron 10 grupos focales⁴ que fueron conducidos por la consultora Isabella Prado, quien elaboró el *Informe de análisis de grupos focales*. Además, se decidió encargar una encuesta de opinión propia, para conocer las valoraciones ciudadanas sobre la situación del país y sus expectativas hacia el nuevo Gobierno, para lo cual se contrató al Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas»⁵. El trabajo de campo se realizó del 11 al 21 de octubre de 2009, y se obtuvo una muestra nacional de 1,261 personas mayores de 18 años, con un margen de error de +/- 2.8%. La elaboración del informe: *Encuesta sobre la situación del país y expectativas hacia el nuevo Gobierno* estuvo a cargo de Jeannette Aguilar y Marlon Carranza.

Todo el material así recogido sirvió como base para la realización de un taller prospectivo que se realizó en San Salvador los días 25 y 26 de noviembre de 2009. Esta actividad permitió construir un primer esbozo de los escenarios de gobernabilidad. El taller contó con la participación de los equipos PNUD El Salvador y PAPEP Regional, los miembros del Grupo Consultivo y los autores de los estudios realizados. A partir de estos insumos se procedió a la elaboración del segundo informe de PAPEP. En mayo de 2010, los principales resultados del informe fueron presentados a diferentes grupos políticos y de opinión en mesas de trabajo que permitieron discutir, validar y enriquecer las principales conclusiones del estudio, así como los escenarios elaborados.

Este producto, resultante de ese proceso de discusión y reflexión colectiva, se organiza en seis capítulos. El primero analiza las elecciones, la alternancia y el nuevo escenario del cambio. El segundo esboza, a partir de los datos de una encuesta realizada por el proyecto PAPEP, lo que podría considerarse como el «imaginario del cambio», a la vez que se presenta un conjunto de reflexiones acerca de la demanda por el cambio instalada en la sociedad, en lo que tiene que ver con el nivel de cambio, su moderación o radicalidad y la temporalidad, así como una aproximación a lo que podrían ser los límites del cambio. El tercero se dedica al examen de la doble crisis que vive El Salvador, en el ámbito tanto de la seguridad y de la economía, así como de las políticas públicas formuladas para hacerle frente. En el cuarto se aborda el tema de la «gestión del cambio», a

partir del análisis de una recomposición en el mapa de relaciones de poder, la tesis de un recentramiento en la política, una modificación en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, una caracterización del nuevo esquema de gobernabilidad, y de explorar las opiniones de las élites acerca de la necesidad existente por alcanzar algunos acuerdos básicos. Luego se presentan las conclusiones generales del estudio, reservándose el capítulo seis para los escenarios prospectivos 2010-2014, con los que se pretende sintetizar todo el esfuerzo reflexivo de la investigación, pero también los riesgos y oportunidades que enfrenta la sociedad salvadoreña.

Así, este segundo informe de PAPEP El Salvador concluye que el país tiene en frente la oportunidad de construir acuerdos que busquen responder a la demanda de cambio instalada en la sociedad. Pero también concluye que ello deberá ocurrir en un contexto en el que convergen la necesidad y la urgencia de responder a la doble crisis —inseguridad y económica— que son las principales preocupaciones de la ciudadanía y los temas que se profundizarán en el próximo informe.

Convencidos de la importancia de ahondar en los hallazgos del presente informe es que se pretende dar continuidad al proceso de investigación iniciado por el PAPEP en 2009. En este orden de ideas, el contenido del tercer informe PAPEP El Salvador buscará dar nuevas pautas analíticas a la vinculación entre la política, la seguridad, la economía y la gobernabilidad democrática, retomando hipótesis del primer informe y profundizando los hallazgos del segundo.



PRIMERA PARTE

La demanda de cambio y la gestión del cambio

1. Las elecciones, la alternancia y el nuevo escenario del cambio

En este capítulo se abordan brevemente dos aspectos: (a) los resultados de las elecciones de 2009 y (b) el proceso de transición de gobierno.

1.1 Las elecciones de 2009

De acuerdo con las encuestas de las principales casas encuestadoras y los centros de opinión pública de las universidades, las elecciones presidenciales de marzo de 2009 se perfilaban como las más competitivas desde la firma de los Acuerdos de Paz. Por vez primera, los candidatos de las dos principales fuerzas políticas tenían posibilidades de acceder a la presidencia. Se desarrolló una campaña electoral polarizada.

Para las elecciones de 2009, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) decidió separar las legislativas y municipales de las presidenciales. Así, el 18 de enero de 2009, se realizaron las elecciones legislativas y de autoridades municipales, y las mismas fueron asumidas por los actores políticos como una medición de fuerzas antes de las presidenciales, convocadas para el 15

de marzo. En la tabla 1.1, se presentan los resultados de las elecciones legislativas y municipales de 2006 y 2009 (enero), así como de las presidenciales de marzo de 2009.

En cuanto a los niveles de votación, el FMLN incrementó su votación legislativa entre 2006 y 2009, al pasar de 39.29% a 42.60%; mientras que a nivel municipal pasó de 33.52% a 39.89%. ARENA disminuyó ligeramente su votación legislativa, al pasar de 39.20% en 2006 a 38.55% en 2009; y en las elecciones municipales pasó de 39.55% a 39.04%. Sin embargo, obtuvo una victoria simbólica importante, al ganar la alcaldía de San Salvador, poniendo fin a cuatro períodos de gobierno consecutivos (12 años) del FMLN en la ciudad capital.

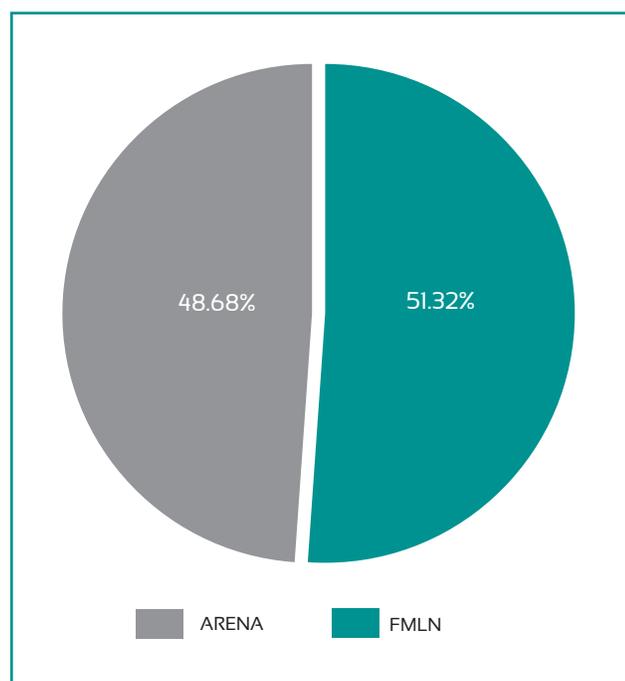
En el caso del PCN, este partido disminuyó su votación legislativa entre 2006 y 2009, al pasar de 11.42% a 8.79%; mientras que a nivel municipal pasó de 15.36% a 10.62%. Los demás partidos también redujeron levemente sus niveles de votación tanto en el plano legislativo como municipal.

Tabla 1.1 Resultados de las elecciones municipales y legislativas (2006 y 2009) y presidenciales (2009)

Partido	2006				2009					
	Legislativas		Municipales		Presidenciales		Legislativas		Municipales	
	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
ARENA	783,230	39.20	791,361	39.55	1,284,588	48.68	854,166	38.55	867,273	39.04
FMLN	785,072	39.29	670,711	33.52	1,354,000	51.32	943,936	42.60	886,161	39.89
PCN	228,196	11.42	307,330	15.36	—	—	194,751	8.79	236,029	10.62
PDC	138,538	6.93	173,982	8.70	—	—	153,654	6.94	185,824	8.36
CD	61,022	3.05	30,778	1.54	—	—	46,971	2.12	25,204	1.13
PLN	1,956	0.10	2,637	0.13	—	—	—	—	—	—
Coalición PLN-CD-FDR	—	—	24,101	1.21	—	—	—	—	—	—
FDR	—	—	—	—	—	—	22,111	1.00	20,962	0.94
Total	1,998,014	100.00	2,000,900	100.00	2,638,588	100.00	2,215,589	100.00	2,221,453	100.00

Fuente: Memoria Especial Elecciones 2006 y Memoria Especial Elecciones 2009. Tribunal Supremo Electoral.

Gráfico 1.1 Resultado de las elecciones para presidente y vicepresidente El Salvador (2009, porcentajes)

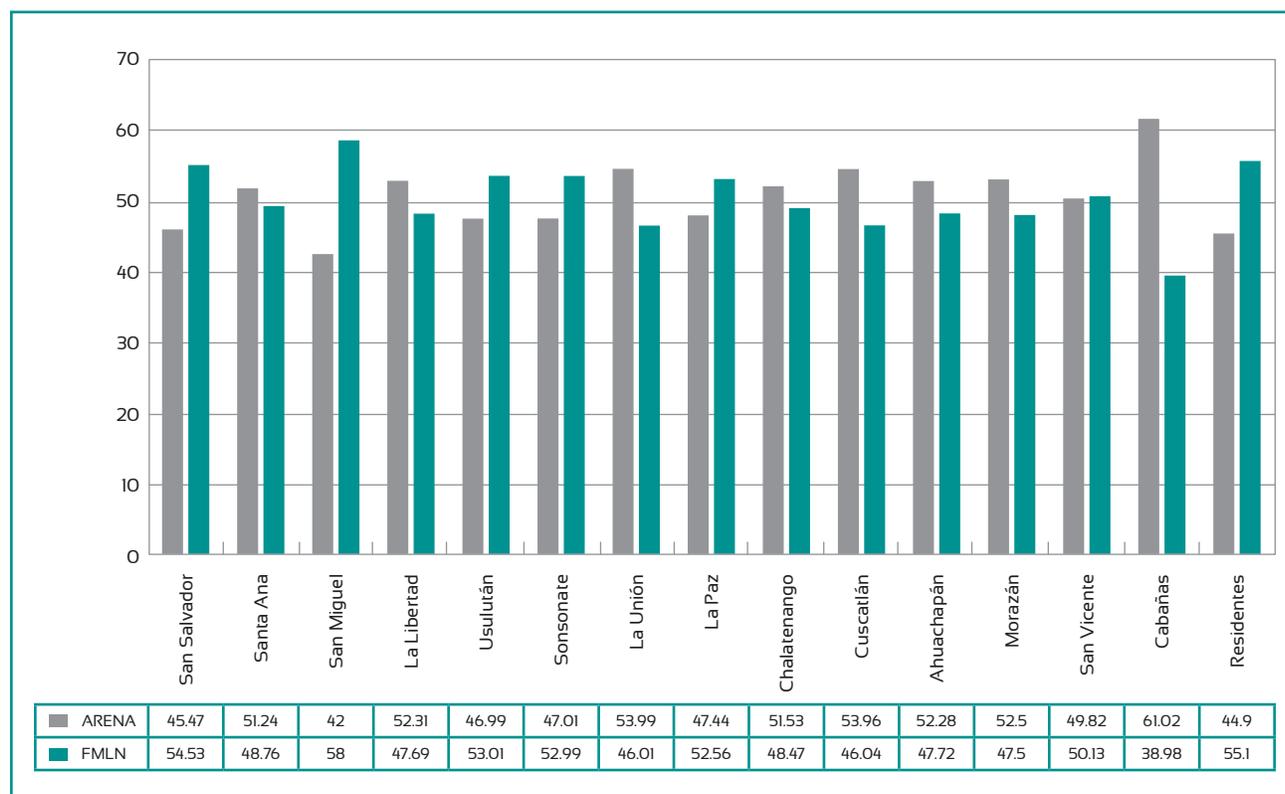


Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Memoria Especial Elecciones 2009.

Aunque los resultados en las elecciones legislativas fueron favorables para el FMLN, no parecieron satisfacer las expectativas generadas por las encuestas sobre una victoria más contundente. De esa manera, la elección de marzo se perfiló como altamente incierta y con posibilidades parecidas para los dos partidos principales. Otro elemento novedoso fue que se retiraron los candidatos de los partidos PDC y PCN, y que el CD no inscribiera candidatos para la elección presidencial, de manera que la misma se vio limitada únicamente a la competencia entre los candidatos de los dos partidos mayoritarios (ARENA y FMLN); aunque PDC y PCN decidieron apoyar públicamente al candidato del partido ARENA.

En marzo de 2009 se realizaron las elecciones presidenciales, en las cuales resultó ganador Mauricio Funes

Gráfico 1.2 Porcentaje de votos obtenidos por ARENA y FMLN en las elecciones presidenciales de 2009, por departamento



Fuente: Córdova, 2009.

—el candidato del FMLN— con el 51.32% de los votos, frente a Rodrigo Ávila —candidato de ARENA—, quien obtuvo el 48.68% de los votos (ver gráfico 1.1). Entre las elecciones de enero y marzo, se pasó de 2,215,589 votos válidos a 2,638,588, es decir, los votos válidos aumentaron en 422,999. Por su parte, el FMLN y su candidato aumentaron su votación, de las elecciones legislativas a las presidenciales, en 410,064 votos; y ARENA y su candidato lo hicieron en 430,422 votos.

El resultado electoral, si bien cerrado —con un margen de victoria de 2.64%— produjo un claro ganador, pero con un electorado dividido; y el mismo fue

aceptado por los actores políticos, sin ningún tipo de cuestionamiento. En el gráfico 1.2, se puede ver con mayor claridad el rasgo de un electorado dividido: solo en dos departamentos la diferencia de votos entre el FMLN y ARENA superó el 10%. En los departamentos restantes, la diferencia es notablemente corta, develando con claridad la condición dividida del electorado en casi todas las regiones del país.

Tras las elecciones de marzo de 2009, El Salvador enfrenta una coyuntura política inédita con la ocurrencia de una alternancia del partido en el Gobierno nacional, habiendo sido electo por vez primera un Gobierno de izquierda.

1.2 Un proceso de transición de gobierno con estabilidad

No obstante la campaña electoral fue bastante polarizada y polarizante, un estudio reciente identificó cinco factores que ayudan a explicar el desarrollo de un proceso de transición de gobierno con estabilidad, entre el 15 de marzo y el 1 de junio:

a) la importancia de que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) hiciera públicos los resultados preliminares, con un primer corte hacia las 7:30 p. m.; y a las 9:30 p. m. con más del 90% de las urnas;

b) el discurso de Mauricio Funes en la noche del 15 de marzo al declararse presidente electo, que tuvo un tono conciliador y contribuyó a calmar ansiedades, presentando un planteamiento de unidad nacional, invitando al diálogo, ofreciendo su apoyo al presidente Saca para que «concluya bien los últimos meses de su gobierno», ratificando sus principales compromisos de campaña, reafirmando el respeto al régimen económico establecido en la Constitución de la República, la propiedad privada y la seguridad jurídica, expresando interés en la estabilidad macroeconómica y la gestión fiscal responsable, y anunciando que impulsará un estilo de gobierno basado en el diálogo y la concertación, y en la construcción de políticas de Estado;

c) el discurso de Rodrigo Ávila, esa misma noche, concediendo la victoria de su oponente y manifestando que ARENA será una oposición «constructiva» y «vigilante»;

d) la llamada del presidente Elías Antonio Saca para felicitar y ofrecer una transición «tranquila y expedita» al candidato Funes; y

e) el entendimiento Saca/Funes para realizar un proceso de transición «sin sobresaltos» (Córdova, 2009).

A partir del día 15 de abril de 2009, se reunieron los integrantes de la Comisión de Transición de Gobierno del Presidente saliente y del mandatario electo, para dar inicio a la transición de gobierno⁶. Este proceso se realizó con cierta «cordialidad» y fue funcional al propósito de darle estabilidad política al proceso de transición⁷.

El día 1.º de junio tomó posesión el presidente Funes. Con relación a su discurso de inauguración⁸, se ha destacado: «Entre lo bueno, sobresale su llamado a la concertación y a la unidad, a trabajar todos juntos en la construcción de una nueva nación, una especie de nuevos acuerdos de paz, con un aire muy conciliador, asegurando que el Gobierno solo no puede sacar adelante al país»⁹. Pero también se ha señalado el tono de la crítica a los anteriores gobiernos de ARENA¹⁰.

2. La demanda de cambio

En torno a la campaña electoral y tras el resultado de las elecciones de 2009, se abrió un debate importante sobre la demanda social por el cambio y el tipo de cambio. Con base en la encuesta de opinión (PAPEP 2009)¹¹, este apartado explora las valoraciones ciudadanas acerca del cambio, analizando lo que podría considerarse como el «imaginario del cambio», así como la demanda de cambio instalada en la sociedad.

En este capítulo se abordan cinco aspectos: (a) el contexto del cambio; b) la idea del cambio y las concepciones que sobre esta prevalecen entre la población; (c) la orientación del cambio, enfocándose en: la problemática del país, el nivel de cambio, la moderación o radicalidad del cambio y la temporalidad de los cambios; (d) los temores sobre el cambio; y (e) una reflexión general sobre el cambio.

2.1 El contexto del cambio

En el período previo a las elecciones de enero-marzo de 2009, se fue instalando en la sociedad salvadoreña

una demanda de cambio, a la cual los candidatos y los partidos tuvieron que reaccionar buscando apropiarse de la misma.

De acuerdo con las encuestas del IUDOP para el período 2004-2008 sobre el principal problema que enfrenta el país, se puede observar una clara tendencia hacia una mayor importancia de los temas económicos a partir de 2007 (ver tabla 2.1). Así, por ejemplo, el problema de la economía pasa de 16.9% en 2004 a 12% en abril de 2007 para aumentar a 19.6% en noviembre de 2007 y alcanzar el 37.4% en mayo de 2008; de igual forma, el problema del alto costo de la vida pasa de 3.6% en 2004 a 2.2% en abril de 2007 y aumentar a 6.3% en noviembre de 2007 y a 19.5% en mayo de 2008.

En este contexto, en el que va adquiriendo mayor relevancia la problemática económica en la opinión pública, se puede identificar la evolución de una valoración negativa respecto de la situación económica en el país. En la tabla 2.2, se observa la valoración sobre el empeoramiento de la situación económica: de

Tabla 2.1 Principal problema que enfrenta actualmente El Salvador (2004-2008, porcentaje)

Principal problema	Nov. 04	May. 05	Nov. 05	May. 06	Nov. 06	Abr. 07	Nov. 07	May. 08
Ninguno	—	—	—	—	—	—	0.3	—
Delincuencia	15.6	19.8	26.5	25	47	32.5	25.8	10
Desempleo	25.8	22.8	17.6	19	11.6	10.8	13.3	10.4
Pobreza	22.7	20.6	23.8	16.9	14.9	18.3	20.8	12.8
Economía	16.9	15.1	11.5	16.1	9.1	12	19.6	37.4
Violencia	—	2.7	—	2.6	—	5.7	3.5	—
Alto costo de la vida	3.6	3.1	3.1	4.6	2	2.2	6.3	19.5
Maras	4.4	6.8	7	6.6	6.3	6.3	3.3	1.2
Dolarización	3.1	1.8	2.1	3.3	2.7	3.8	2.6	1.3
Corrupción	1.4	0	1.4	—	1.5	1.9	0.8	1.4
Otras respuestas y no sabe	6.4	7.4	7	5.8	5	6.6	3.5	6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: IUDOP, tomado de Córdova, 2008.

Tabla 2.2 Durante el presente año la situación económica del país, ¿ha mejorado o ha empeorado? (2004-2008, porcentajes)

Categoría	Nov. 04	May. 05	Nov. 05	May. 06	Nov. 06	Abr. 07	Nov. 07	May. 08
Ha mejorado	10.3	14.2	8.6	13.7	7.1	17.3	7.1	9
Sigue igual	48.6	30.7	37.9	27.9	40.2	19.2	29.4	10.6
Ha empeorado	41.2	55.1	53.5	58.4	52.8	63.5	63.5	80.4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

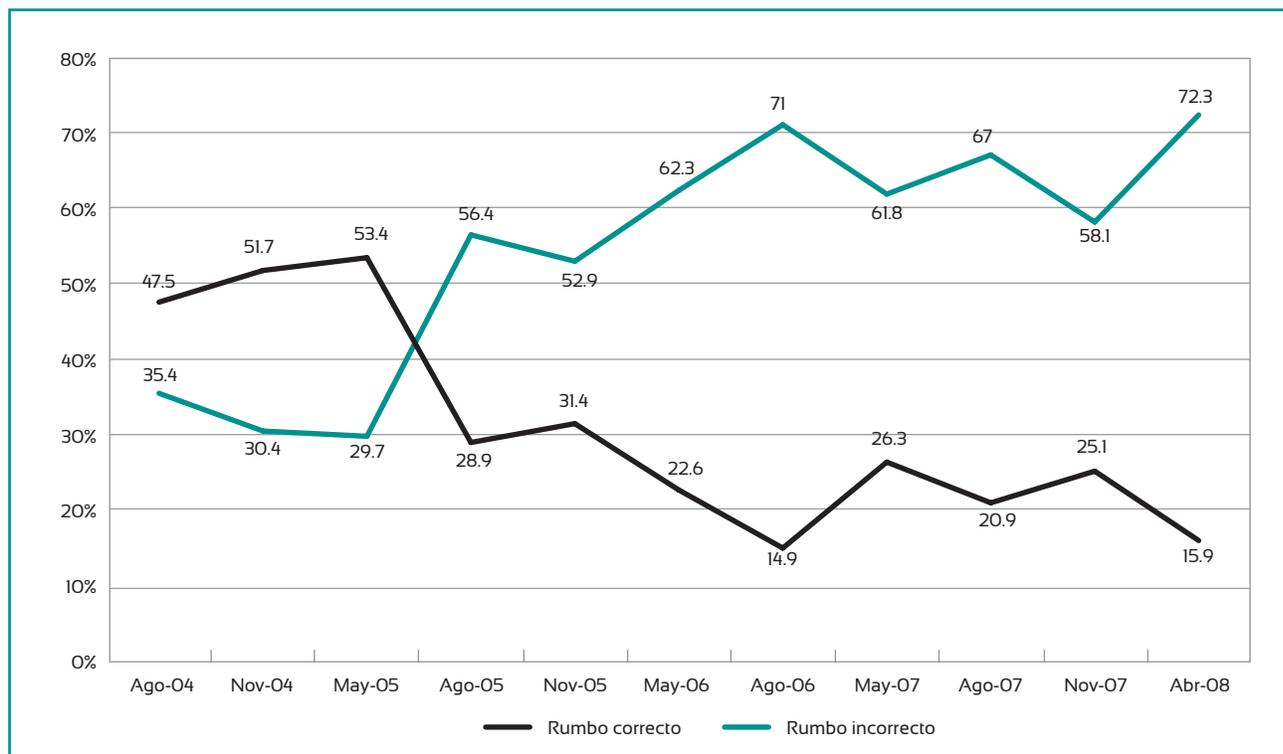
Fuente: IUDOP, tomado de Córdova, 2008.

Tabla 2.3 El Salvador va por buen camino o necesita un cambio (2004-2007, porcentajes)

Categoría	Nov. 04	May. 05	Nov. 05	Nov. 06	Nov. 07	May. 08
Va por buen camino	28.7	37.1	20.6	10.3	13.9	9
Necesita un cambio	68.7	62.1	74.9	87.4	85	10.6
No sabe/no responde	2.6	0.9	4.5	2.3	1	80.4
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: IUDOP, tomado de Córdova, 2008.

Gráfico 2.1 ¿Cuál es su opinión con respecto al rumbo que lleva actualmente El Salvador?
¿Va por el rumbo correcto o por el rumbo incorrecto? (2005-2008, porcentajes)



Fuente: «Marcados por los males económicos», LPG, 17 de abril de 2008. Tomado de Córdova, 2008.

41.2% en 2004 a 63.5% en abril y noviembre de 2007, y a 80.4% en mayo de 2008.

Otro indicador relevante a este respecto es la evolución de la pregunta acerca de la valoración sobre si el país va por buen camino o necesita un cambio (ver tabla 2.3). En el siguiente cuadro se puede observar que a partir de 2005 se inicia una tendencia a favor de la necesidad de un cambio: 62.1% en mayo de 2005, 74.9% en noviembre de 2005, 87.4% en noviembre de 2006 y 85% en noviembre de 2007.

En esta misma perspectiva, en la siguiente gráfica se presentan los resultados de la encuesta de LPG Datos

que muestra cómo, entre 2004 y 2008, se fue ensanchando la brecha entre quienes piensan que el país va por el rumbo incorrecto, en comparación con quienes piensan que va por el rumbo correcto (ver gráfico 2.1).

2.2 ¿Qué tipo de cambio?

Un primer elemento a considerar son las razones por las cuales los ciudadanos votaron por los partidos y sus candidatos en las elecciones de marzo de 2009. En la encuesta PAPEP 2009, se preguntó directamente a quienes habían emitido el sufragio el porqué habían votado por el FMLN o por ARENA en las

Tabla 2.4 Razones por las que los consultados mencionaron que habían votado por el FMLN o por ARENA en las elecciones del 15 de marzo de 2009

Razones	FMLN	ARENA
Por un cambio	68.1	1.4
Por las propuestas	8.7	13.9
Por el candidato	7.1	3.7
Para mejorar la situación del país	3.9	2.3
Por la simpatía con el partido	3.1	15.7
Por ideología	1.5	3.7
Voto de castigo	1.3	0.9
Para darle oportunidad a otro	1.3	0.0
Por la campaña/propaganda	1.1	3.2
Se preocupan por el pueblo/escuchan al pueblo	1.1	0.9
Por tradición	0.8	19.4
Tienen credibilidad/cumplen promesas	0.6	1.4
Trabajan mejor	0.5	4.2
Por las obras	0.0	2.8
Por temor en general/temor a que ganara el FMLN	0.0	14.8
Otras	0.5	11.1
No sabe, no responde	0.3	0.5

Fuente: Encuesta PAPEP 2009, véase: Aguilar y Carranza.

elecciones del 15 de marzo. Las respuestas muestran el claro contraste en el razonamiento que utilizó la población para justificar su voto según el partido de preferencia (ver tabla 2.4). En el caso de los que votaron por el FMLN, el 68.1% dijo haber votado porque deseaba un cambio, el 8.7% mencionó las propuestas y el 7.1%, al candidato; mientras que de los que votaron por ARENA, el 19.4% mencionó que había votado por tradición; el 15.7%, por simpatía con el partido; el 14.8%, por temor (en general o al triunfo del FMLN); y el 13.9% se refirió a las propuestas que hizo el partido en la campaña electoral.

Estos resultados son consistentes con otro estudio post-electoral que señala que:

Las principales razones para votar por el partido ARENA son: la confianza que le tiene al partido (35.7%), las propuestas del candidato (13.6%), porque no es conflictivo (7.2%), por el candidato (6.4%) y por la libertad (6.4%). En tanto que por el FMLN fueron: porque se necesita un cambio (60.2%), por las propuestas del candidato (18.7%) y por el candidato (9.6%) (Córdova y Loya, 2009).

Ahora bien, en la encuesta PAPEP 2009 se preguntó a la población: «¿Cuál cree usted que es la principal razón por la cual el FMLN ganó esta vez la presidencia?». Como se observa en la tabla 2.5, las motivaciones por un cambio/para mejorar concentran el 37.4% de las opiniones; mientras que un 27%

respondió que la imagen del candidato tuvo una fuerte influencia. Finalmente, también el 15.2% de la población opinó que el FMLN ganó las elecciones

Tabla 2.5 Razones por las que los consultados creen que el FMLN ganó las elecciones presidenciales

Razones	Porcentaje
Por un cambio/para mejorar	37.4
Por su candidato	27.0
Por las propuestas	15.2
Recibió mayor apoyo	10.3
Había que darle la oportunidad a otro	2.9
Apoyará más al pobre	2.6
Estaban cansados de ARENA	1.2
Otras	2.4
No sabe, no responde	1.0

Fuente: Encuesta PAPEP 2009, véase: Aguilar y Carranza.

Tabla 2.6 ¿Qué entiende usted por "cambio"? (porcentajes)

Categorías	En porcentajes
Mejorar	29.8
Mejorar condiciones sociales/económicas	15.8
Mejorar situación del país	14.8
Algo diferente	5.8
Cambio gobierno/gestión/partido	5.8
Mejorar la vida de los pobres	3.6
Transformar	2.9
Renovar	2.1
Combatir la delincuencia	1.8
Mejorar o empeorar	1.6
Creación de empleos	1.5
Mejorar sistema de educación	1.2
Mejorar sistema de salud	0.8
Otras respuestas	7.4
No responde	5.2

Fuente: Encuesta PAPEP 2009, véase: Aguilar y Carranza.

debido a las propuestas que hicieron durante la campaña electoral (Aguilar y Carranza, 2009).

Uno de los temas que se ha explorado en la encuesta PAPEP 2009 son las nociones que sobre el cambio dominan en el imaginario de la población, o dicho de otra manera, los significados que la gente otorga a este concepto. Para ello, se preguntó: «¿Qué entiende usted por cambio?». Esto generó una enorme variedad de respuestas que luego fueron agrupadas en varias categorías, las cuales se presentan en la tabla 2.6.

Como puede verse en la tabla 2.6, las nociones que la ciudadanía tiene del cambio son diversas. El 29.8% lo asocia con «mejorar», seguido de «mejorar las condiciones sociales y económicas» del país (15.8%), y un 14.8% alude a la idea genérica de «mejorar el país». «En suma, seis de cada diez personas encuestadas refiere el concepto de cambio a la mejoría de las personas o del país» (Aguilar y Carranza, 2009). Otro grupo de personas complementan la noción anterior con aspectos como: «algo diferente» (5.8%), «cambio de gobierno/gestión/partido» (5.8%), «mejorar la vida de los pobres» (3.6%), «transformar» (2.9%) y «renovar» (2.1%). A manera de conclusión, se puede señalar que el 80.6% de la población entiende el cambio como «mejora», «algo diferente», «renovación» y/o «transformación». Mientras que solo un grupo reducido de los encuestados define el cambio como mejoras concretas en el área de salud (0.8%), educación (1.2%), combate a la delincuencia (1.8%) y creación de empleos (1.5%).

Al analizar las respuestas, se puede identificar una demanda de cambio muy pragmática: mejora en la calidad de vida de las personas, la cual no responde a un clivaje político-ideológico, sino más bien a quienes se sienten o perciben más afectados por la situación económica o de inseguridad.

2.3 La orientación del cambio

A propósito de esta demanda por cambios que se ha instalado en la sociedad, en este apartado se explora la orientación de los mismos, en torno a cuatro aspectos: (a) la percepción sobre la problemática del país, (b) el nivel de cambio, (c) la moderación o radicalidad del cambio y (d) la temporalidad.

2.3.1 La problemática del país

Los resultados de la encuesta PAPEP 2009 muestran que las temáticas asociadas a la inseguridad y al crimen se ubican en primer lugar, con el 58.3% de las menciones, mientras que los tópicos vinculados a la economía alcanzan el 39.2%. Es decir, la seguridad y la economía se ubican como los dos principales problemas del país y ambos representan el 97.5% de las preocupaciones ciudadanas. En el siguiente capítulo se analiza la doble crisis que enfrenta el país en los dos últimos años, en el ámbito de la economía y de la seguridad.

Además, en la encuesta PAPEP 2009 se exploró la valoración sobre los principales logros que los encues-

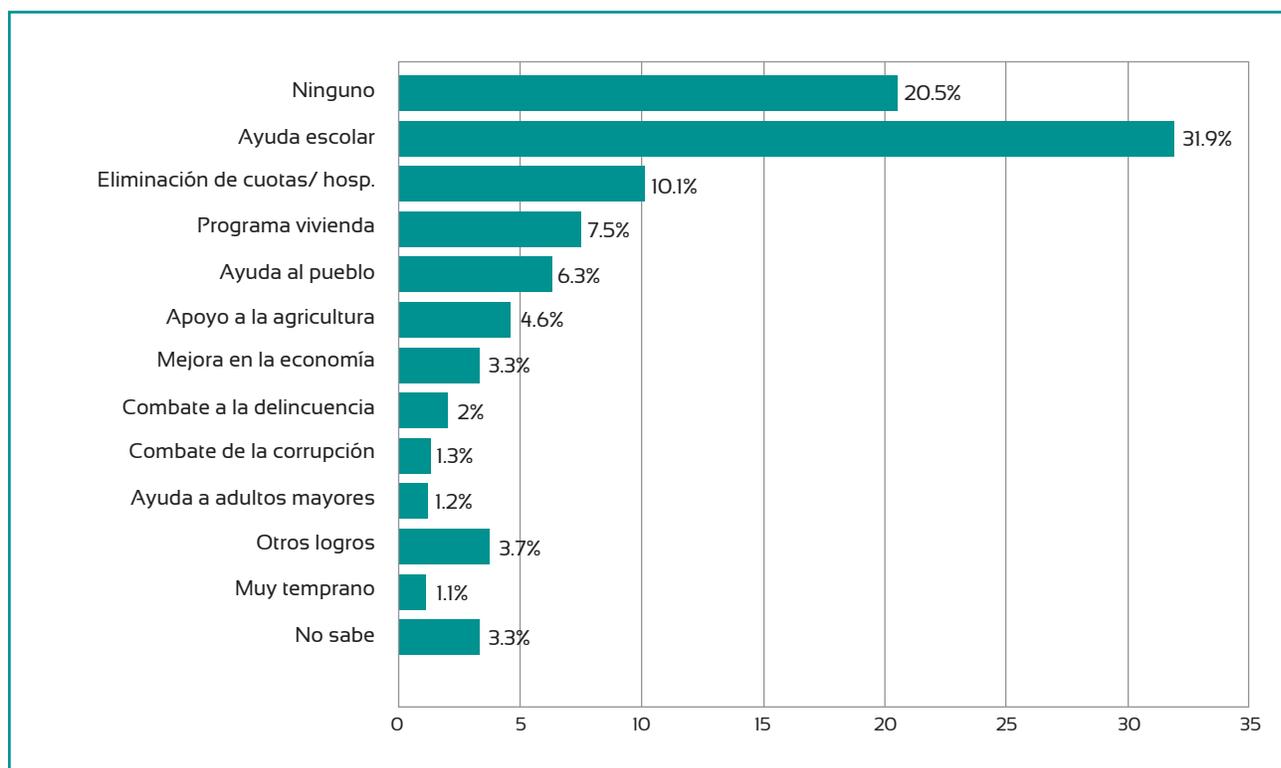
tados identificaron en los primeros meses de gestión del presidente Funes: destaca fundamentalmente la ayuda escolar que el Gobierno ha ofrecido, mencionada por el 31.9% de la población. Le siguen otros logros como la eliminación de las cuotas voluntarias en los hospitales (10%), el programa de vivienda «Casa para todos» (7.5%) y la ayuda al pueblo (6.3%) (ver gráfico 2.2).

Otros aspectos señalados como éxitos tales como al apoyo a agricultura, la mejora de la economía, el combate a la delincuencia y a la corrupción, son señalados en porcentajes menores al 5%. A su vez, una quinta parte de la población no supo identificar ningún logro o consideró que no hubo ninguno durante los primeros meses de la actual gestión.

(...) el aspecto que la gente destaca como el principal acierto de la gestión Funes es la dotación de ayuda escolar anunciada. Aunque este programa no fue implementado por el Gobierno sino hasta el inicio del año escolar 2010, parece ser que los anuncios realizados por el Ejecutivo al respecto facilitaron que en la opinión de la gente esta medida sea valorada como uno de los mayores logros gubernamentales en los primeros meses de gestión (Aguilar y Carranza, 2009).

Lo anterior fue confirmado con la encuesta del IUDOP de mayo de 2010, según la cual el 40% de los encuestados reporta la ayuda escolar/paquetes escolares/mejora en educación como el principal logro del Gobierno de Mauricio Funes; en segundo lugar,

Gráfico 2.2 Principal logro del Gobierno (2009)



Fuente: Encuesta PAPEP 2009, véase: Aguilar y Carranza.

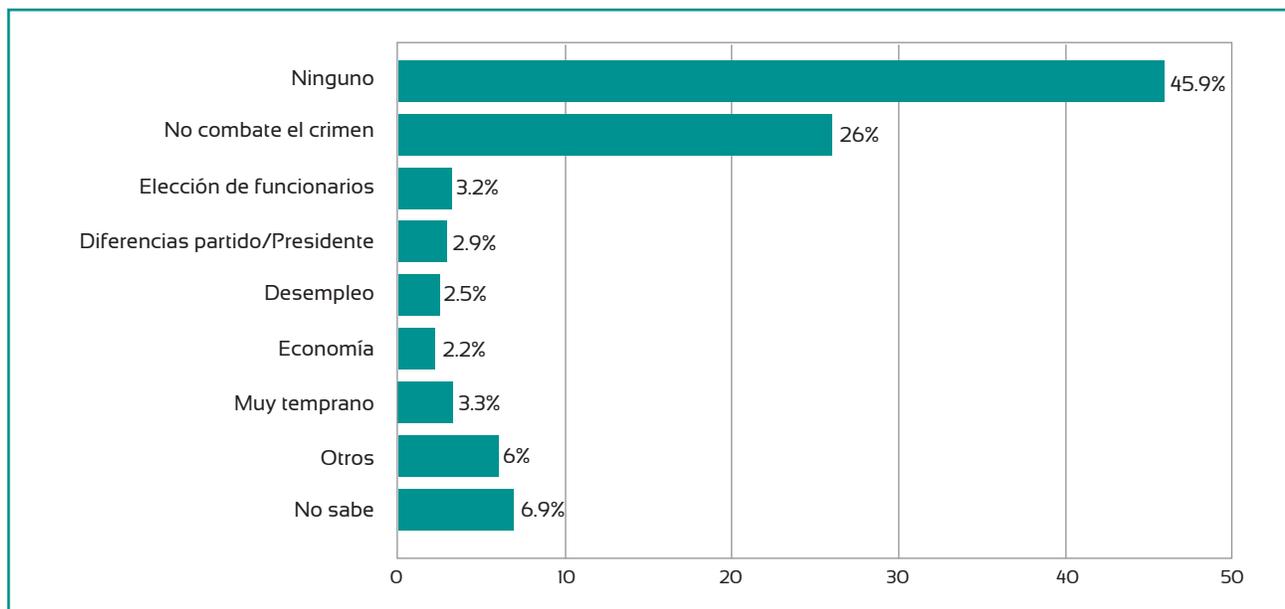
señala el apoyo a la agricultura/semilla mejorada (6.1%); y en tercer lugar, la ayuda al pueblo/Comunidades Solidarias (4.8%). «A la luz de estos datos, los mayores aciertos reconocidos por la gente son las ayudas materiales otorgadas a sectores de escasos recursos y no el impulso de políticas integrales de atención a los principales problemas del país»¹² (IUDOP, 2010). En términos generales, estos logros identificados están vinculados con las medidas contenidas en el Plan Anticrisis.

La encuesta PAPEP 2009 también exploró la percepción sobre los principales fracasos en los primeros meses del Gobierno (ver gráfico 2.3). «El 45.9% indicó que no advierte ningún fracaso. Sin embargo, entre el grupo

restante (...) hay bastante unanimidad en las opiniones que señalan que la delincuencia es el más grande fracaso del actual Gobierno (26%). Otros aspectos como la elección de funcionarios del gabinete, las diferencias entre el partido y el Presidente, el desempleo, y la economía, apenas alcanzan porcentajes menores al cuatro por ciento» (Aguilar y Carranza, 2009).

En la encuesta del IUDOP de mayo de 2010, el 32.4% no pudo identificar un fracaso específico, mientras que el 26.7% reporta como el principal fracaso del Gobierno de Mauricio Funes la delincuencia (no combate la delincuencia/aumento de la violencia), el 7.8% las diferencias entre el partido y el Presidente, y el 7.2% la situación económica/alto costo de la vida¹³.

Gráfico 2.3 Principal fracaso del Gobierno (2009)



Fuente: Encuesta PAPEP 2009, véase: Aguilar y Carranza.

Estas valoraciones confirman que el tema de la delincuencia no solo constituye en este momento la principal fuente de preocupación ciudadana, sino que este es el ámbito más deficitario en la evaluación de desempeño que la gente hace del Gobierno, por lo que todo parece indicar que este tema se convertirá en el principal desafío de la actual gestión gubernamental.

Por otra parte, en la encuesta PAPEP 2009 se preguntó, además: «¿Cuál es la principal tarea en la que debe centrarse el nuevo Gobierno para mejorar la situación del país? (...) la principal tarea en la que debe centrarse el nuevo Gobierno para mejorar la situación del país es combatir la delincuencia» (39.6%). Una segunda tarea a la que debe dar prioridad el Gobierno de Funes es crear fuentes de empleo, lo cual fue señalado por el 17% de la gente; seguido de mejorar la economía (12.3%), controlar el costo de la vida (10.7%),

cumplir sus promesas (6.4%) y combatir la corrupción (6.1%). Otros aspectos señalados en proporciones menores al 3% fueron proveer educación y salud gratuitas a la población, mejorar los servicios y la recaudación de impuestos, entre los más importantes (Aguilar y Carranza, 2009). En este caso, la tarea a la que se le debe dar prioridad por parte del Gobierno es combatir la delincuencia (39.6%), mientras que se señalan varias tareas de carácter económico que sumadas representan el 40%, y aparece en una distante posición el tema de la corrupción (6.1%).

En la encuesta del IUDOP de mayo de 2010, se identifican las siguientes principales tareas que deberá enfrentar el Gobierno¹⁴: combatir la delincuencia (37.2%), crear fuentes de empleo (14.5%), seguido por controlar el costo de la canasta básica (13.4%) y mejorar la economía/combate la pobreza (13.2%). Las

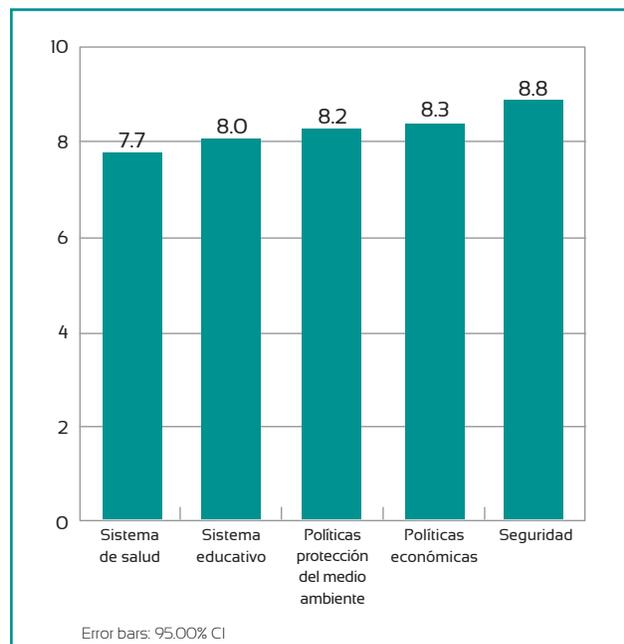
diversas tareas de carácter económico sumadas representan el 41.1%; y en una distante posición, el 5.8% menciona combatir la corrupción¹⁵.

Estas valoraciones reafirman la valoración ciudadana de que la principal tarea en la que debe centrarse el nuevo Gobierno es combatir la delincuencia (39.6%) y mejorar la economía (crear fuentes de empleo, controlar el costo de la canasta básica, combatir la pobreza).

2.3.2 Nivel de cambio

Un aspecto importante que se exploró en la encuesta PAPEP 2009 fueron las expectativas de la población sobre los niveles de cambio que debe haber en el país, relacionadas con lo que hizo el Gobierno anterior en

Gráfico 2.4 Nivel de cambio necesario en un conjunto de políticas públicas (2009)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta PAPEP 2009.

los temas de salud, seguridad, política económica, política de protección al medio ambiente y sistema educativo¹⁶ (ver gráfico 2.4).

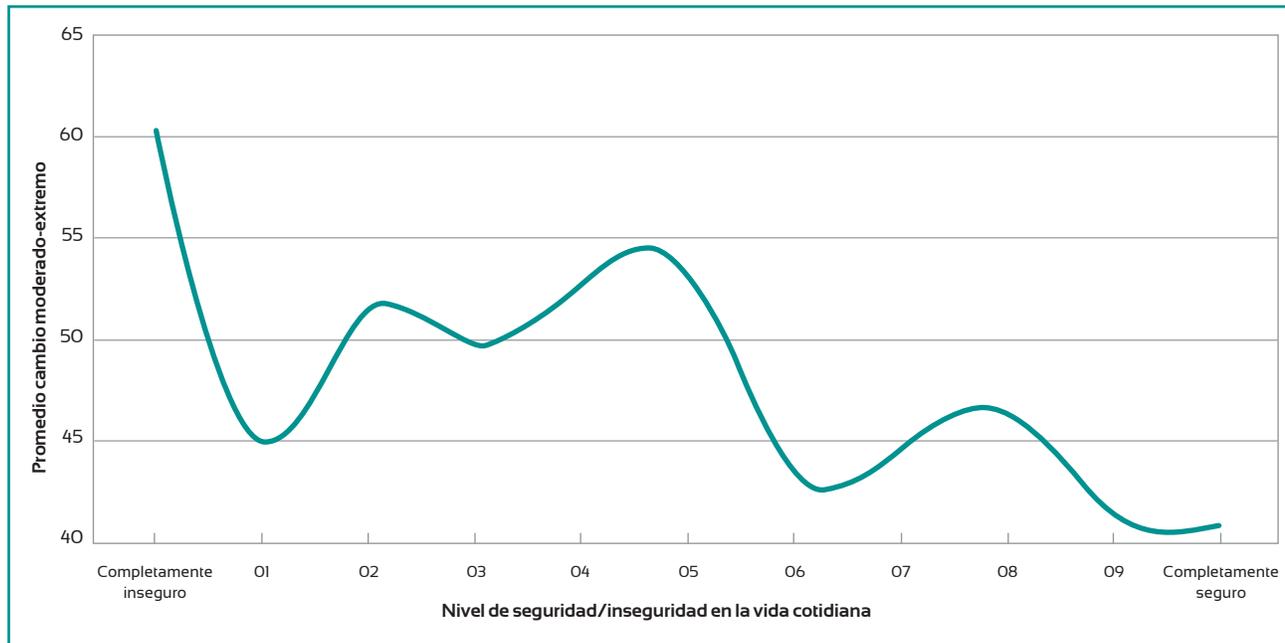
Los resultados en general mostraron un puntaje que oscila entre 7.7 y 8.8, lo que indicaría que existe una opinión bastante generalizada de que se deben promover cambios importantes con relación a las políticas públicas impulsadas en la administración anterior. Las principales áreas donde, a juicio de la población, el nuevo Gobierno debe introducir cambios sustanciales, marcando distancia con lo que hizo el anterior Gobierno son: la seguridad (8.8) y las políticas económicas (8.3), es decir, hay una valoración mayor acerca de la necesidad de introducir cambios —con relación a la administración anterior— en las políticas de seguridad y las políticas económicas.

2.3.3 Moderación o radicalidad del cambio

Con el propósito de ahondar más acerca de las opiniones sobre el cambio, en la encuesta PAPEP 2009 se exploró entre la población entrevistada si el país necesita cambios extremos o moderados¹⁷. Las respuestas prácticamente muestran una opinión dividida. El 50.5% se inclina por los cambios moderados en el país, el 49.3% se muestra a favor de cambios extremos y el 0.4% señala ni lo uno ni lo otro.

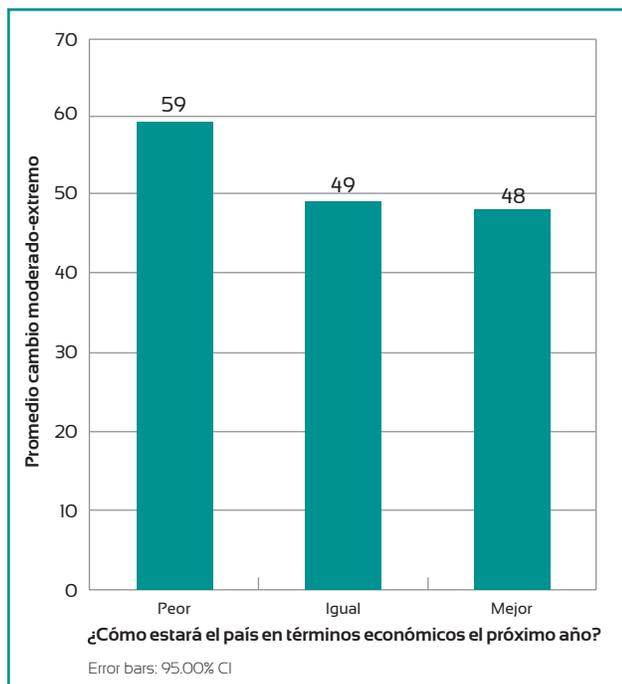
Esta preferencia por el tipo de cambio extremo o moderado no responde a un clivaje político-ideológico,

Gráfico 2.5 Preferencia por el cambio moderado-extremo según escala de seguridad/inseguridad (2009)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta PAPEP 2009.

Gráfico 2.6 Preferencia por el cambio moderado-extremo según valoración de la situación económica del país (2009)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta PAPEP 2009.

sino más bien está influenciada por quienes se sienten o perciben más afectados por la situación económica o de inseguridad. En el gráfico 2.5, se puede observar que, conforme es mayor la percepción de inseguridad, se inclinan por el cambio extremo¹⁸; y quienes se sienten más seguros se inclinan por un cambio moderado.

En el gráfico 2.6, se puede observar que quienes piensan que la situación económica del país estará mejor o igual el próximo año se inclinan más por el cambio moderado, mientras que quienes piensan que la situación económica estará peor se inclinan por el cambio extremo.

Al contrastar las respuestas de la batería de preguntas sobre el nivel de cambio que se necesita en el país con las opiniones sobre los cambios extremos o moderados,

Tabla 2.7 Nivel de cambio que se necesita en el país* según necesidad de cambios extremos o moderados (promedios)

Nivel de cambio en las siguientes políticas públicas en relación con el Gobierno anterior	Extremo	Moderado	Todos
Política de seguridad**	9.02	8.67	8.83
Nivel de cambio que necesitan las políticas económicas en relación con el gobierno anterior**	8.53	8.05	8.29
Nivel de cambio que necesitan las políticas de protección al medio ambiente en relación con el Gobierno anterior**	8.30	8.09	8.18
Nivel de cambio que necesita el sistema educativo en relación con el Gobierno anterior**	8.12	7.78	7.94
Nivel de cambio que necesita el sistema de salud en relación con el gobierno anterior**	7.84	7.53	7.69

* Las respuestas están en un formato 0-10

** $p < 0.05$

Fuente: Encuesta PAPEP 2009, véase: Aguilar y Carranza.

se puede observar que los promedios de las áreas en las que la población demanda más cambios se incrementan en todas las categorías. Sin embargo, en términos generales, las áreas de las políticas públicas donde la gente reclama más cambios extremos son las mismas en las que se exige que haya una conducción diferente a las administraciones anteriores. La tabla 2.7 muestra que las políticas económicas y de seguridad son los ámbitos en los que la población insiste en señalar la necesidad de cambios extremos (Aguilar y Carranza, 2009).

2.3.4 La temporalidad de los cambios

Siempre relacionado con el tema del cambio, en la encuesta PAPEP 2009 se exploró acerca de la temporalidad de los cambios, es decir, del momento en que deberían de realizarse los cambios en el país en temas de importancia como salud, políticas de seguridad, políticas económicas, medio ambiente, corrup-

ción y políticas educativas¹⁹. Para facilitar el análisis, se creó una escala que indicaría la temporalidad en que deberían realizarse los cambios. La escala tiene un rango de 0 a 4, en donde: (0) nunca, (1) al finalizar el período presidencial, (2) a mediados del período presidencial, (3) en el segundo año de Gobierno y (4) este mismo año (ver tabla 2.8).

Lo que se observa en términos generales es que el puntaje promedio de las escalas en todas las categorías evaluadas oscilaron entre 3.43 y 3.78, es decir, la mayor parte de la población considera que esos cambios deberían impulsarse en 2009 y en el segundo año de Gobierno; o sea que los cambios deben ejecutarse en el corto e inmediato plazo. A su vez, la población estaría demandando que la lucha contra la corrupción y las políticas de seguridad en el país son las áreas de trabajo gubernamental en las que los cambios deberían hacerse con mayor prontitud. En

Tabla 2.8 ¿Cuándo considera usted que se deberían hacer los cambios, según necesidad de cambios extremos o moderados en el país (promedio)?

Nivel de cambio en las siguientes políticas públicas en relación con el Gobierno anterior	Extremo	Moderado	Todos
¿Cuándo el nuevo Gobierno debe cambiar la manera de enfrentar la corrupción en el país?*	3.83	3.74	3.78
¿Cuándo el nuevo Gobierno debe cambiar políticas de seguridad en el país?*	3.72	3.66	3.69
¿Cuándo el nuevo Gobierno debe cambiar políticas económicas en el país?*	3.60	3.48	3.54
¿Cuándo el nuevo Gobierno debe cambiar el sistema de salud en el país?*	3.54	3.41	3.48
¿Cuándo el nuevo Gobierno debe cambiar la atención que se ha dado al medio ambiente?*	3.52	3.37	3.44
¿Cuándo el nuevo Gobierno debe cambiar políticas educativas en el país?*	3.47	3.38	3.43

* $p < 0.05$

Fuente: Encuesta PAPEP 2009, véase: Aguilar y Carranza.

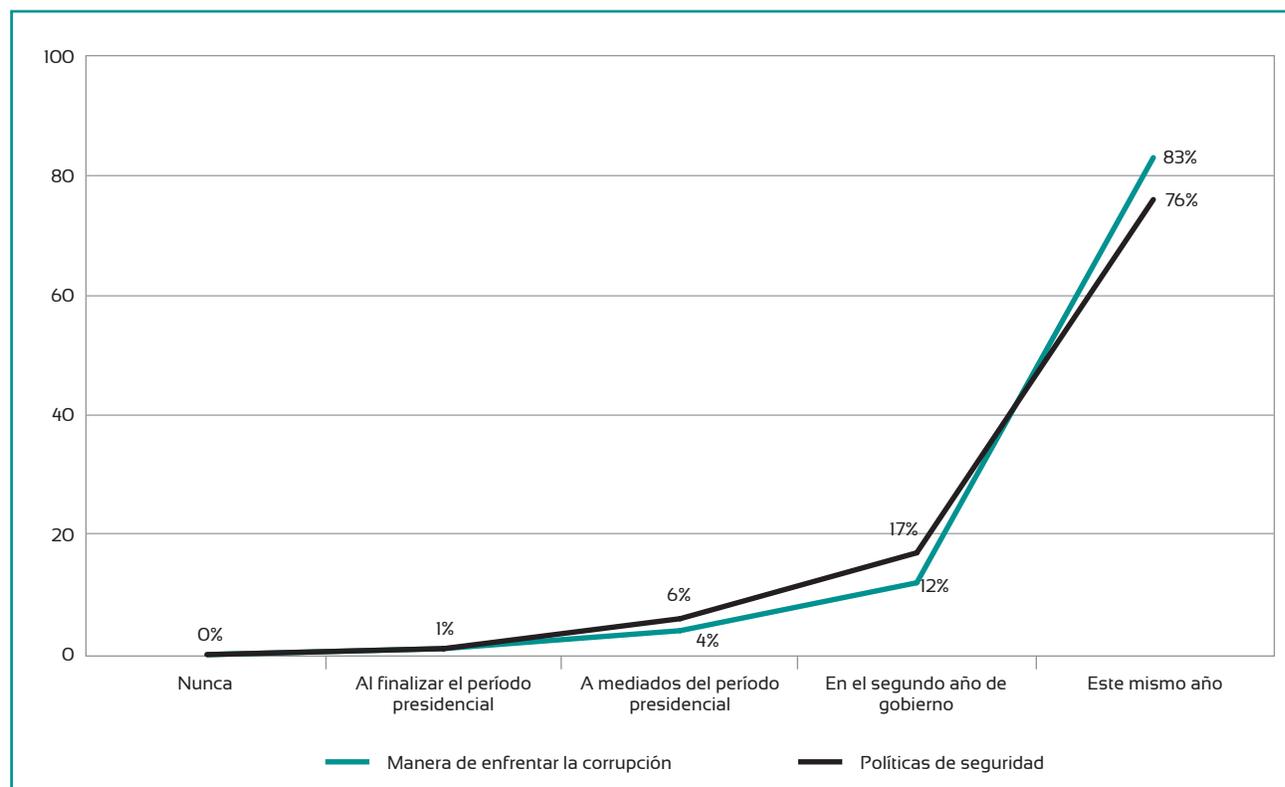
contraste, los temas vinculados a medio ambiente y a políticas educativas del país son los que podrían esperar un poco más (Aguilar y Carranza, 2009).

En esta batería también se analizó si había diferencias entre las opiniones de quienes apoyarían cambios extremos o moderados en el país. Los datos muestran, de manera general, que todos los que mencionaron la necesidad de cambios extremos también son los que plantean que los cambios deberían de hacerse con mayor prontitud, mientras que los que se expresan a favor de cambios moderados más bien estarían de acuerdo con la idea de prolongar el tiempo de su implementación. Sin embargo, a la hora de encontrar diferencias significativas entre los ítems, según cambios extremos o moderados, los temas de corrupción, economía, sistema de salud y medio ambiente son los que muestran diferencias estadísticamente significativas (Aguilar y Carranza, 2009).

Planteándolo de otra manera, el mayor nivel de urgencia estaría con relación al tema de la corrupción, cuando el 83.4% señaló «este mismo año», y el 12.4% «en el segundo año»; mientras que la seguridad se ubicaría en segundo lugar, ya que el 76.3% expresó que la urgencia es «este mismo año» y el 17.4%, «en el segundo año»; y la política económica quedó en tercer lugar, pues el 64.5% manifestó que «este mismo año» y el 27%, «en el segundo año» (ver gráfico 2.7). Resumiendo, el 91.15% de las opiniones plantea que las señales concretas de cambio deberían de ocurrir en los primeros dos años.

Para visualizar con mayor claridad la demanda por la urgencia del cambio, en el gráfico 2.7 se presentan los resultados con respecto a los cambios en la manera de enfrentar la corrupción y las políticas de seguridad. Una nota aclaratoria es que las opiniones indican la preferencia con relación al momento en

Gráfico 2.7 ¿Cuándo el nuevo Gobierno debe cambiar la manera de enfrentar la corrupción en el país/ las políticas de seguridad en el país?



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta PAPEP 2009.

que deberían producirse los cambios en las políticas, lo cual es independiente del tiempo que tome la implementación de los cambios y la producción de resultados. En cierto sentido, se refieren al envío de señales de que se está haciendo algo para enfrentar dichas temáticas.

2.4 Los temores sobre el cambio

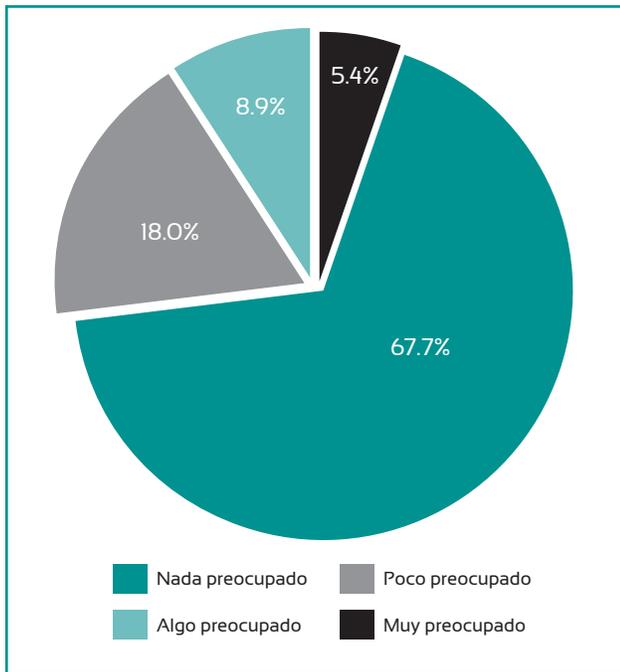
En este apartado se abordan dos aspectos relacionados con los temores de la población respecto del cambio: (a) la preocupación inicial referida a un posible

triumfo de Mauricio Funes y el FMLN, y (b) una medición más específica con respecto a los derechos y libertades políticas.

2.4.1 La preocupación inicial referida a un posible triunfo de Mauricio Funes y el FMLN

En la encuesta PAPEP 2009 se incluyó la pregunta: «¿Qué tan preocupado está usted con el triunfo de Mauricio Funes y el FMLN en la elección presidencial?». Recuérdese que la encuesta se realizó en octubre de 2009, y por lo tanto recoge las valoraciones

Gráfico 2.8 Preocupación por el triunfo de Mauricio Funes y el FMLN en elección presidencial

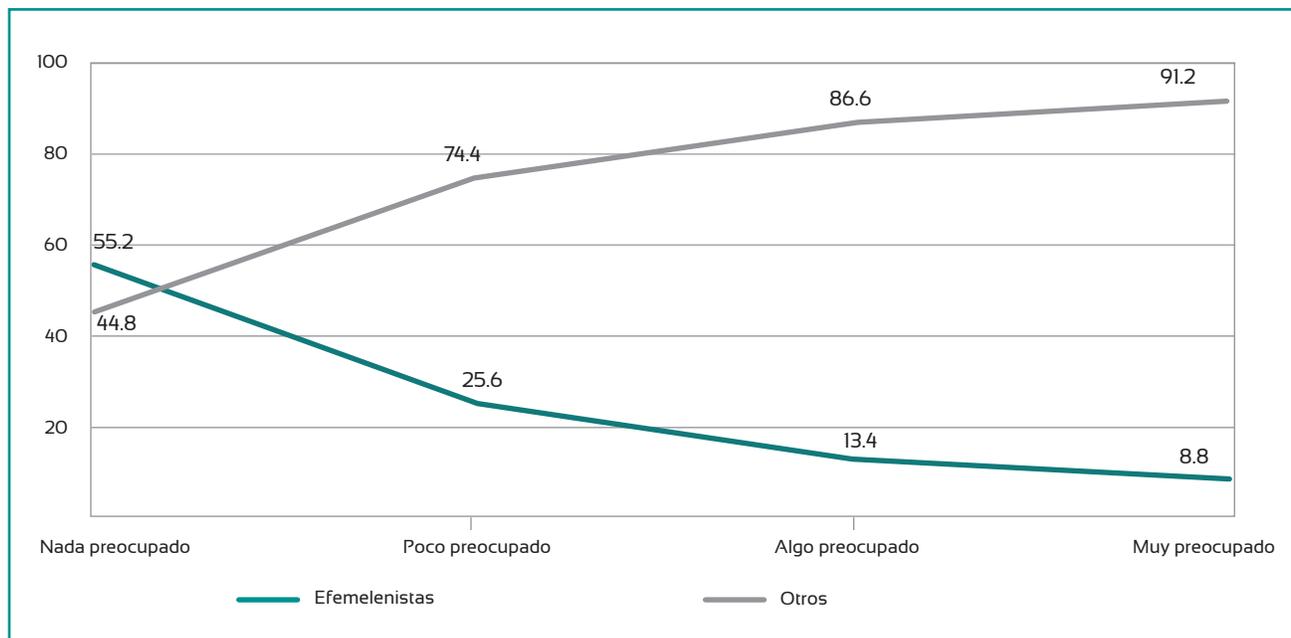


Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta PAPEP 2009.

a casi cuatro meses de iniciada la nueva administración. El 67.7% manifiesta no estar preocupado, el 18% poco preocupado, el 8.9% algo preocupado y el 5.4% muy preocupado (ver gráfico 2.8). Es decir, en los primeros meses de la gestión del presidente Funes, en términos generales se observa un bajo nivel de temor por lo que podría ser la gestión de ese gobierno de izquierda.

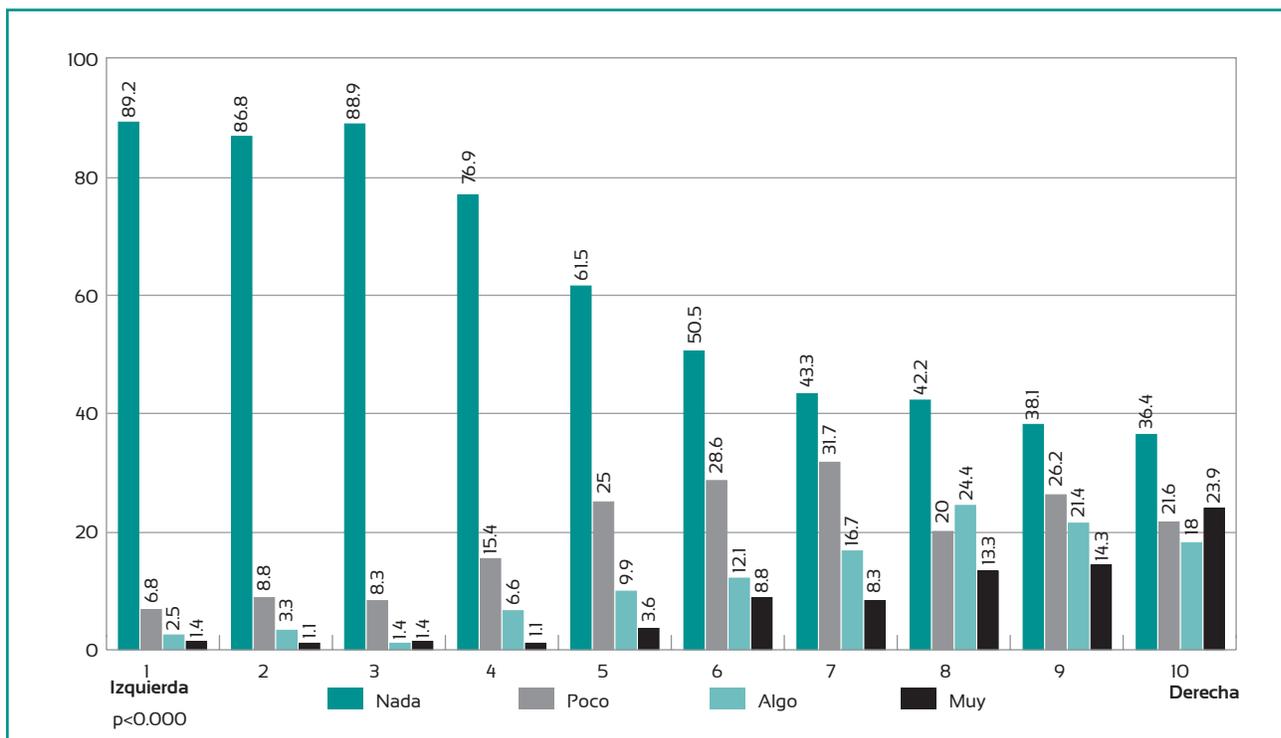
Para entender mejor lo anterior es necesario tener presente que aquellos que se muestran preocupados por el triunfo de Funes y el FMLN son principalmente las personas que no tienen al FMLN como partido político de preferencia, como se puede observar en el gráfico 2.9.

Gráfico 2.9 Preocupación por el triunfo de Mauricio Funes y el FMLN, según si tiene como partido político de preferencia al FMLN (2009)



Fuente: Encuesta PAPEP 2009, véase: Aguilar y Carranza.

Gráfico 2.10 Preocupación por el triunfo de Mauricio Funes y el FMLN, según autoubicación ideológica (2009, porcentajes)

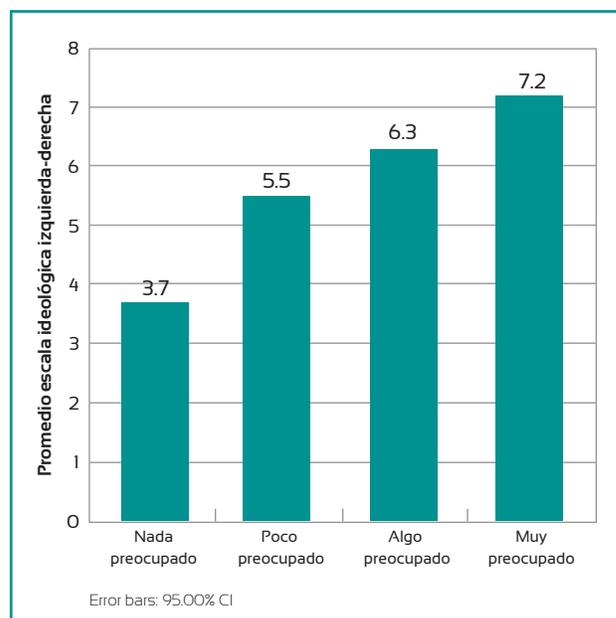


Fuente: Encuesta PAPEP 2009, véase: Aguilar y Carranza.

También la ideología estaría contribuyendo a explicar a quiénes les preocupaba el triunfo de Funes y del FMLN. Tal como se observa en el gráfico 2.10, «a partir de la posición ideológica de centro-derecha hacia la derecha es cuando se observa que los niveles de preocupación empiezan a sobrepasar el 50% de las opiniones de la población» (Aguilar y Carranza, 2009).

Otra manera de visualizar cómo la orientación ideológica²⁰ se relaciona con el nivel de preocupación por el triunfo de Mauricio Funes y el FMLN se presenta en el gráfico 2.11. Los que están «muy preocupados» tienen un puntaje más alto en la escala ideológica, lo cual significa una posición más de derecha; en tanto que los que están «nada preocupados» tienen un puntaje más

Gráfico 2.11 Preocupación por el triunfo de Mauricio Funes y el FMLN según escala izquierda-derecha (2009, promedio)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta PAPEP 2009.

bajo en la escala ideológica, lo cual indica una posición más de izquierda; y los que están «poco» o «algo» preocupados tienen un puntaje intermedio, lo cual indica una posición más en el centro.

2.4.2. Una medición más específica con respecto a los derechos y libertades políticas

En el apartado anterior se han reportado los resultados en lo que se refiere a un temor difuso o general respecto al triunfo de Mauricio Funes y el FMLN. Pero en la encuesta PAPEP 2009 se midió además la sensación de temor de la población acerca de la posibilidad de que se produjeran algunos cambios específicos en el país. Para ello se creó una batería de preguntas con una escala que va de cero a tres (0-3), donde cero (0) representaba la opinión «nada de temor» y tres (3) «mucho temor». Los temas que se exploraron y el puntaje promedio que cada ítem obtuvo después de recodificar la escala a una de 0 a 100 fueron los que se muestran en la tabla 2.9 (Aguilar y Carranza, 2009).

Los datos presentados la tabla 2.9 indican que existen ciertos temas relacionados con el cambio que producen temor entre la población y, por lo tanto, constituyen los límites o fronteras del cambio.

Básicamente, aquellos aspectos del cambio que generan más temor entre los salvadoreños están relacionados con la posibilidad de que se afecten algunas de

Tabla 2.9 Puntaje promedio del temor al cambio de cada ítem consultado, 2009

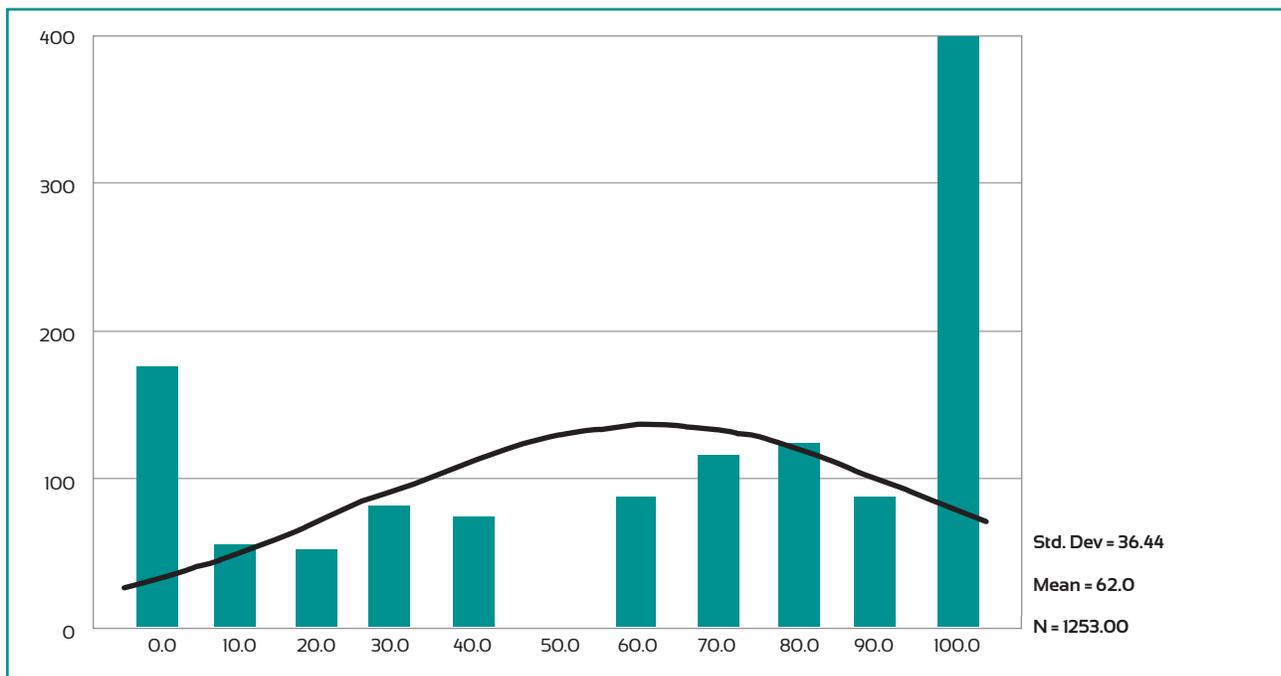
Que el nuevo Gobierno limite la libertad de expresión.	65.6
Que el nuevo Gobierno irrespete la libertad de culto.	61.3
Que el nuevo Gobierno limite el derecho a la propiedad privada.	59.0
Que el nuevo Gobierno rompa relaciones diplomáticas y comerciales con los Estados Unidos.	54.5
Que el nuevo Gobierno permita que en el país haya una fuerte influencia de Cuba y Venezuela.	40.0
Que el nuevo Gobierno vuelva a hacer circular el colón.	16.9

Fuente: Encuesta PAPEP 2009, véase: Aguilar y Carranza.

sus libertades básicas: expresión (promedio 65.6%)²¹ y de culto (61.3%), o que se limite el derecho a la propiedad privada (59%), e incluso que se puedan romper relaciones con Estados Unidos (54.5%). Se observa sin embargo, una preocupación menor por una posible influencia de Cuba y Venezuela (40%) y menor aún por una posible vuelta a la circulación del colón (16.9%).

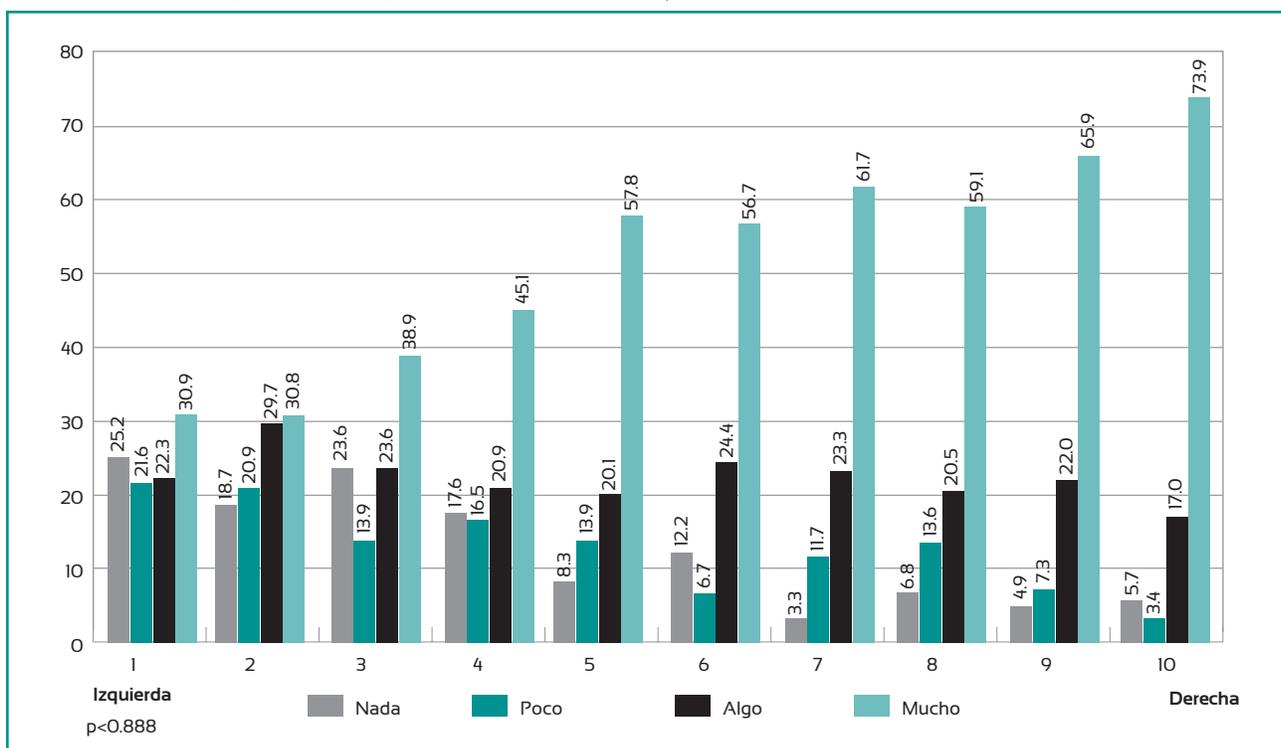
Sin embargo, en un ejercicio más fino de análisis, se construyó también un índice que unifica los tres principales aspectos a lo que los salvadoreños dijeron tener mayor miedo: limitar la libertad de expresión, culto y propiedad privada. De esa manera se construyó un índice al que se denominó «Índice de temor al cambio en los derechos y libertades individuales», que mostró un Alfa de Cronbach de 0.82, lo que indica que las variables en su conjunto tienen un alto nivel de consistencia y que, por lo tanto, también es posible construir

Gráfico 2.12 Tendencia del índice de temor al cambio en los derechos y libertades individuales (2009, porcentajes)



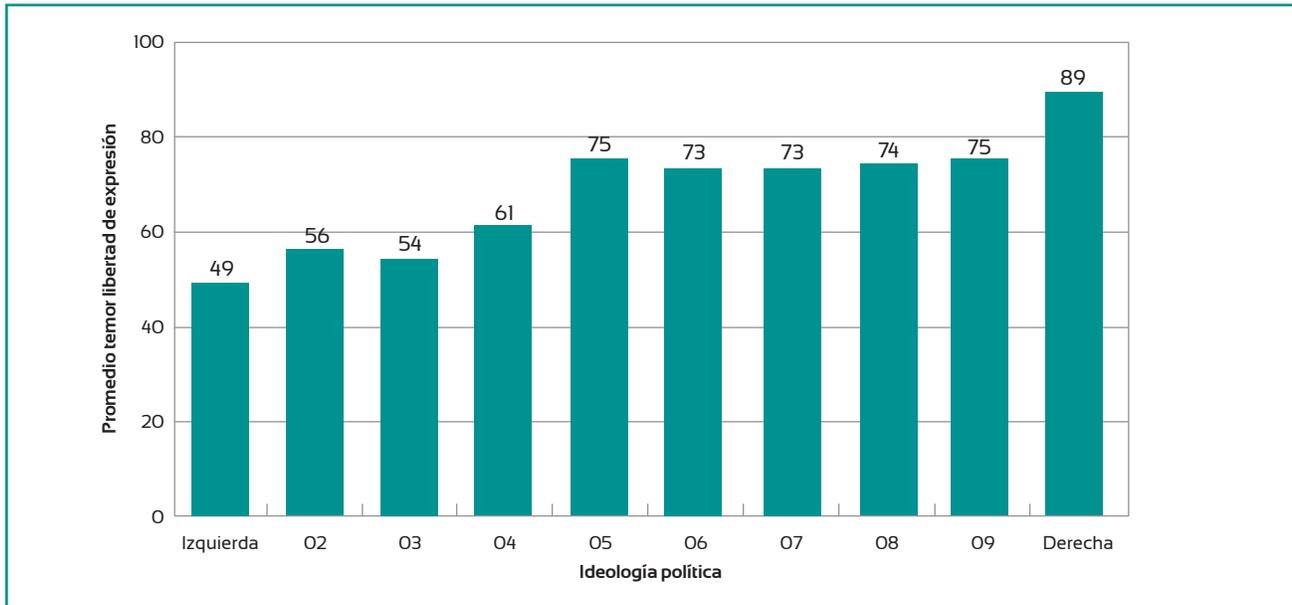
Fuente: Encuesta PAPEP 2009, véase: Aguilar y Carranza.

Gráfico 2.13 Temor al cambio en los derechos y libertades individuales según ideología (2009, porcentajes)



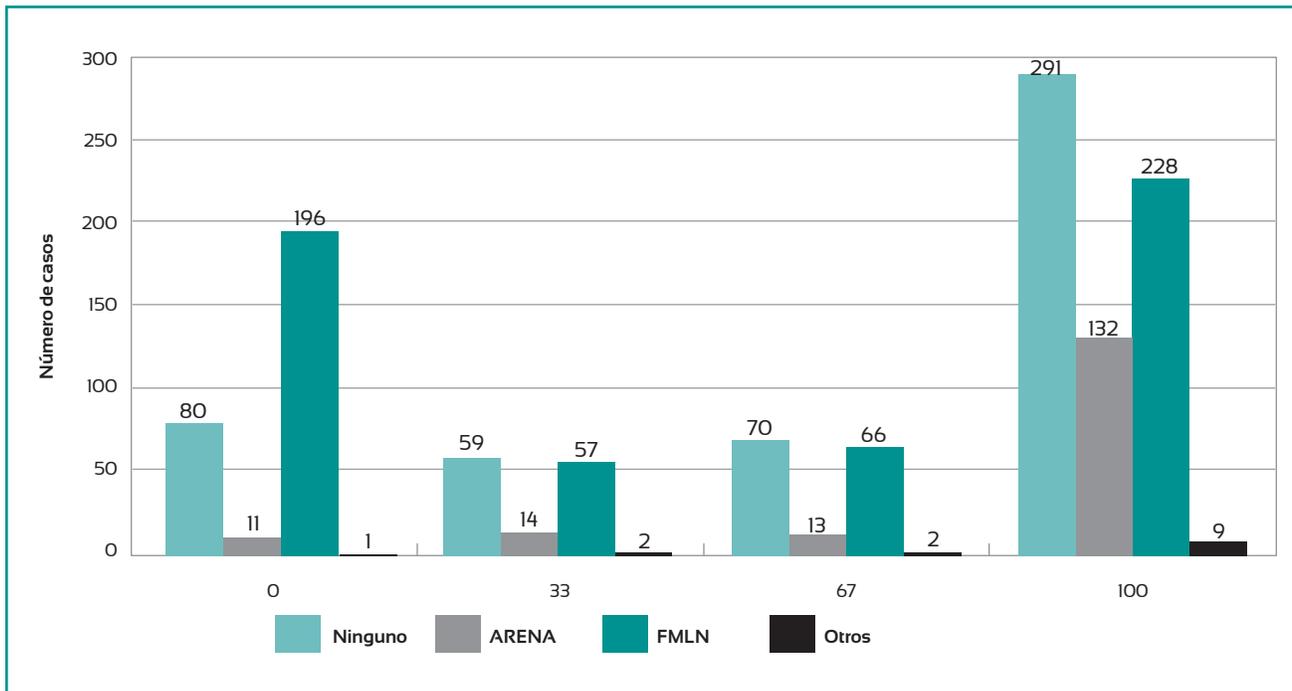
Fuente: Encuesta PAPEP 2009, véase: Aguilar y Carranza.

Gráfico 2.14 Temor a que el Gobierno limite la libertad de expresión, según orientación ideológica (2009, promedios)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta PAPEP 2009.

Gráfico 2.15 Temor a que el Gobierno limite la libertad de expresión, según partido de preferencia (2009)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta PAPEP 2009.

un índice general de ellos. Lo que se observa con el índice es que prácticamente la mitad de las y los salvadoreños dijeron sentir en promedio mucho temor (48.7%) a la posibilidad de que se pudieran limitar o irrespetar los derechos y libertades de la población en el país (Aguilar y Carranza, 2009).

Es importante destacar la influencia que tiene la ideología en ese temor, tal y como se observa en el gráfico 2.13. En la medida en que las personas se declaran a sí mismas más cercanas a la ideología de la derecha se incrementan considerablemente el temor a estos cambios.

Con el propósito de ampliar este hallazgo, es bueno detenerse en la pregunta específica que mide el temor a que el nuevo Gobierno limite la libertad de expresión. En el gráfico 2.14 se presenta el promedio de temor a que el nuevo Gobierno limite la libertad de expresión de acuerdo con la orientación en la escala izquierda-derecha.

Ahora bien, este temor a que el Gobierno limite la libertad de expresión, no se reduce a los encuestados que se autoidentifican con una orientación política de derecha: como se observa en el gráfico 2.15, parte de quienes se identifican con una orientación de izquierda como de centro, expresan algún temor por la posibilidad de que se limite la libertad de expresión.

En conclusión, los datos muestran que si hay algún aspecto de la gestión gubernamental que puede ge-

nerar temor entre la población sería la eventualidad de que se tomen decisiones que restrinjan libertades individuales (como expresión y culto) o se afecte el derecho a la propiedad privada. Estos parecen constituir los límites o las fronteras del cambio.

2.5. Reflexión general sobre el cambio

En la tabla 2.10 se han colocado los principales hallazgos que se han reportado en este capítulo sobre la demanda de cambio instalada en la sociedad, a partir de los datos de la encuesta PAPEP 2009.

Recapitulando, para el análisis sobre la orientación del cambio, se han identificado seis aspectos relevantes:

a) El nivel de cambio muestra que las principales áreas en donde, a juicio de la población, el nuevo Gobierno debe introducir cambios sustanciales, marcando distancia con lo que hizo el anterior Gobierno, son las políticas de seguridad y las políticas económicas.

b) Hay una opinión dividida con respecto a la moderación del cambio: el 50.5% se inclina por cambios moderados y el 49.3% favorece cambios extremos. Pero al referir esta valoración con respecto al nivel de cambio en las políticas específicas, las áreas de las políticas públicas donde la población reclama más cambios extremos son las mismas en las que se exige que

Tabla 2.10 Resumen de las principales demandas de cambio (2009)

Áreas	Principal problema del país	Principal tarea en la que debe centrarse el Gobierno	Nivel de cambio con relación a la anterior administración (escala 1-10)	Moderación o radicalidad del cambio (escala 1-10)		Temporalidad de los cambios ^a	Principal logro del Gobierno	Principal fracaso del Gobierno
				Extremo	Moderado			
Seguridad	58.3% (primero)	39.6% (segundo)	8.84 (primero)	9.02 (primero)	8.67 (primero)	76.3% (segundo)	2%	26% (primero) ^b
Economía	39.2% (segundo)	40% ^c (primero)	8.29 (segundo)	8.53 (segundo)	8.05 (tercero)	64.5% (tercero)	4.3% ^d	4.7% ^e
Corrupción	0.4%	6.1%	—	—	—	83.4% (primero)	—	1.3%

(a) Se reporta solo la mayor urgencia, es decir, este mismo año.
 (b) Primero específico en mencionar, pues el otro es «ninguno» (45.9%).
 (c) Incluye mejorar la economía, crear fuentes de empleo y controlar el costo de la vida.
 (d) No se incluyen las respuestas que indican los planes específicos gubernamentales como ayuda escolar, eliminación de cuotas voluntarias en hospitales, apoyo a la agricultura con semilla mejorada, programa de viviendas, comunidades solidarias, y la pensión al adulto mayor; solo se han agregado mejora de la economía y empleos.
 (e) Incluye la situación económica/alto costo de la vida y el desempleo.

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta PAPEP 2009.

haya una conducción diferente a las administraciones anteriores: las políticas económicas y de seguridad.

que las señales concretas de cambio deberían de ocurrir en los primeros dos años.

c) En cuanto a la temporalidad de los cambios, la población estaría demandando mayor urgencia en la lucha contra la corrupción, las políticas de seguridad y la política económica. El 91.15% de las opiniones plantea

d) En los primeros meses de la administración Funes, se ha encontrado un relativo bajo temor difuso o general con relación al triunfo de Mauricio Funes y el FMLN. Pero, además, se exploró el nivel de preocupación con

Tabla 2.11 Identificación de los márgenes para el cambio (2009)

Cambios considerados prioritarios, urgentes, y que requieren diferenciación con relación a la anterior administración	Cambios considerados no prioritarios, no urgentes, y que requieren diferenciación menor con relación a la anterior administración	Cambios considerados no aceptables o que generan importante niveles de temor y rechazo en la población
Seguridad	Medio ambiente	Libertad de expresión y libertad de culto
Economía	Sistema educativo	Derecho a la propiedad privada
Corrupción	Sistema de salud	

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta PAPEP 2009.

respecto a cambios específicos. En conclusión, los datos estarían mostrando que si hay algún aspecto entre la población que puede generar temor es la posibilidad de que el Gobierno pudiera tomar medidas que limiten algunas de sus libertades individuales: expresión y culto, o se afecte el derecho a la propiedad privada. Estos constituyen los límites o fronteras del cambio.

e) De manera paradójica, en las dos áreas prioritarias para la población: la seguridad y la economía, es donde los ciudadanos perciben pocos logros. Y la

delincuencia fue identificada por el 26.7% de los encuestados como el principal fracaso de la gestión gubernamental en su primer año.

f) En suma, la demanda es por un cambio pragmático, pero en democracia, que mejore la calidad de vida de las y los salvadoreños.

A manera de síntesis, en la tabla 2.11 se estaría buscando colocar cuáles son los márgenes para el cambio, a partir de los aspectos analizados.

3. La doble crisis

Tanto las encuestas de opinión como los indicadores objetivos mostraban que desde finales de 2008 y antes de la instalación del nuevo Gobierno el 1.º de junio de 2009, el país enfrentaba una doble crisis de considerable importancia en el ámbito de la economía y de la seguridad. En este capítulo, se abordan cuatro aspectos: (a) las percepciones ciudadanas acerca de los principales problemas del país, (b) el panorama de seguridad, (c) el panorama económico y (d) las percepciones ciudadanas acerca de la respuesta del Estado a la doble crisis.

3.1 Percepciones ciudadanas acerca de los problemas principales en el país

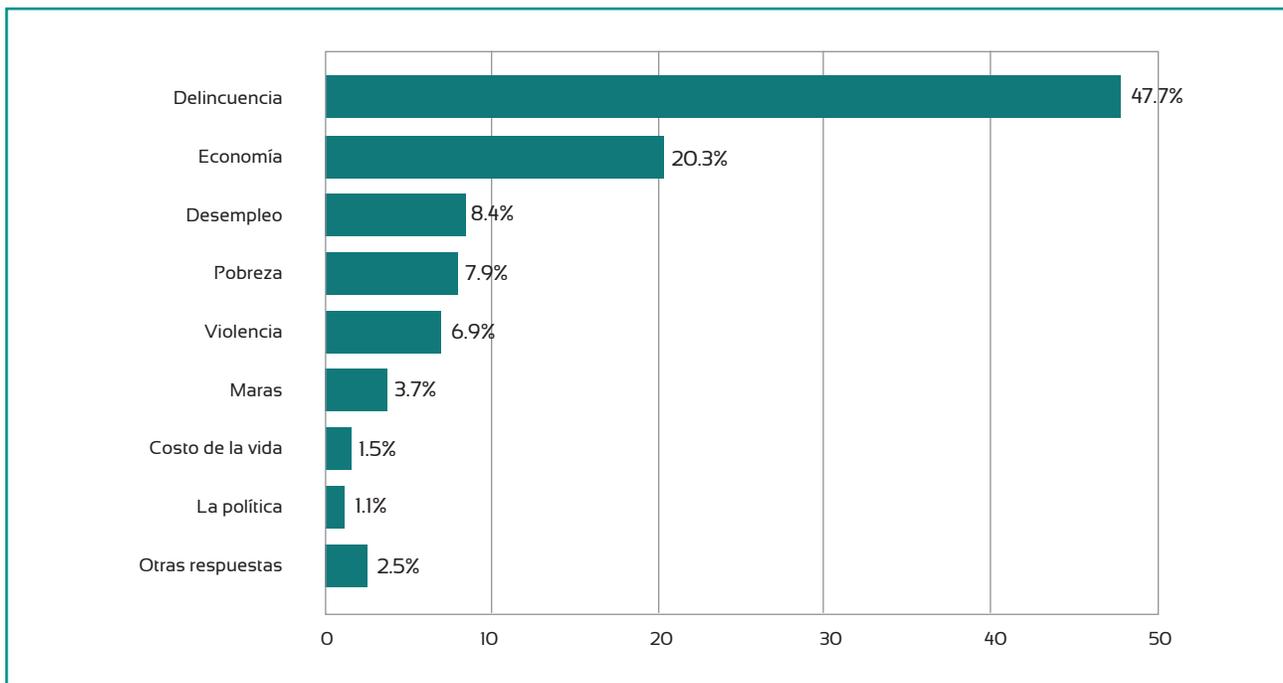
En el marco de Encuesta PAPEP 2009, las y los ciudadanos —al ser consultados sobre el problema principal que enfrenta actualmente El Salvador²²— señalaron mayoritariamente la delincuencia (47.7%),

seguido de la economía (20.3%) y el desempleo (8.4%); otros temas como la pobreza, la violencia y las maras rondan el 6%.

Al agrupar las respuestas en temáticas asociadas a la inseguridad y al crimen, estas concentran el 58.3% de las menciones, mientras que aquellos tópicos vinculados a la economía como: el desempleo, la pobreza y el costo de la vida, alcanzan el 39.2% de las alusiones ciudadanas. Un 1.1% señaló la política y un 2.5%, otros problemas. Es decir, la seguridad y la economía se ubican como los dos principales problemas del país y ambos representan el 97.5% de las preocupaciones ciudadanas.

Aunque estos datos no representan una novedad respecto a las tendencias de los últimos años, dado que tanto el tema de la economía como el de la inseguridad han estado presentes en las preocupaciones prioritarias de la gente al momento de opinar sobre la situación del país, vale la pena destacar que el orden

Gráfico 3.1 Principal problema del país (2009)

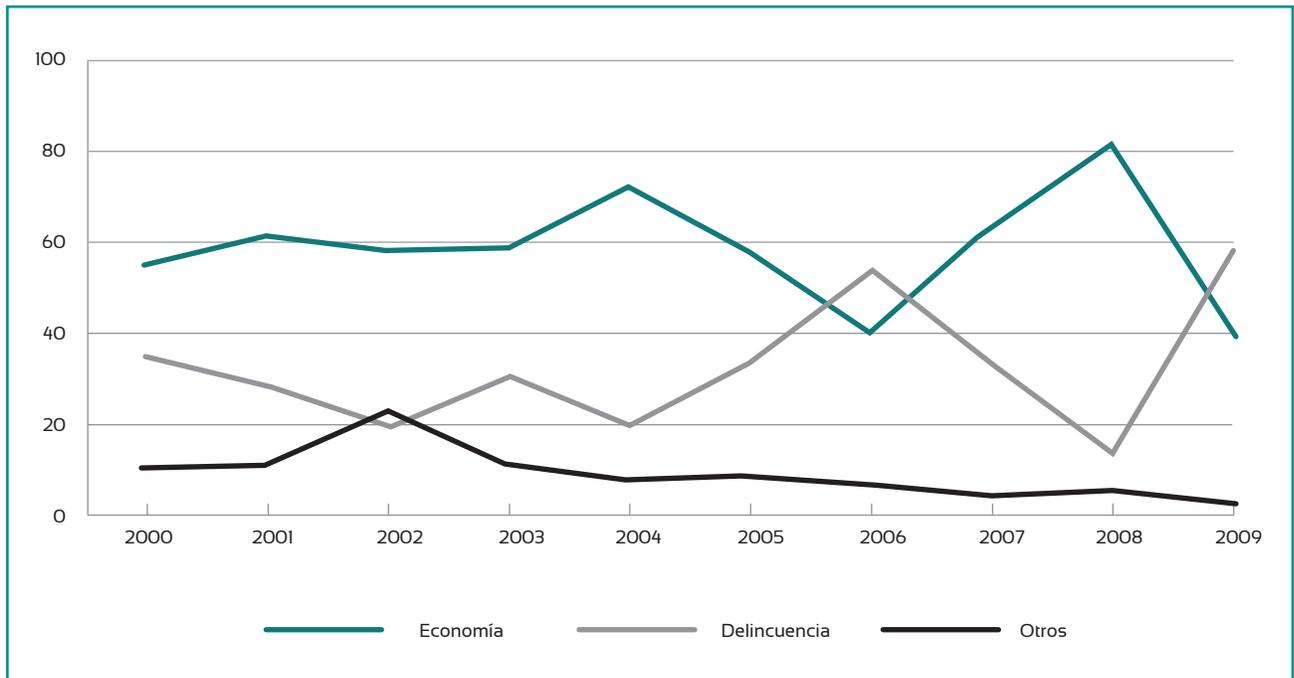


Fuente: Encuesta PAPEP 2009, véase: Aguilar y Carranza.

de las prioridades ha fluctuado según determinadas coyunturas o contextos. No obstante, lo encontrado en el presente estudio representa una novedad respecto a las tendencias de la última década. Si bien es cierto que tanto la economía como la inseguridad ocupan un lugar dominante en las inquietudes ciudadanas, al pasar revista a las tendencias de la opinión pública registradas en la última década, tomando como base las encuestas de evaluación del año cursadas por el IUDOP entre los años 2000 y 2009, es notorio que la economía ha sido en general el problema nacional que ha sido señalado con más reiteración por la ciudadanía, y cuya preocupación ha ido creciendo sostenidamente desde 2006, hasta alcanzar los mayores niveles hacia finales de 2008 (el 81.4 % mencionó problemas asociados a la economía). Esto se explica por el

deterioro del bienestar económico experimentado por la población, tanto debido a factores endógenos como la conducción del país en materia económica, en un contexto de alzas constantes en el costo de la vida, así como debido a variables exógenas como la crisis económica internacional que ha impactado directamente en el rubro de las exportaciones y en la reducción de remesas. (...) No obstante, la tendencia dominante en la que la economía es considerada el principal problema de la nación ha experimentado un importante cambio en el período en el que se desarrolló esta medición, expresado en un elevado aumento de la población que señala a la delincuencia como el problema más importante que enfrenta el país. (...) Aunque son diversas las variables que pueden estar incidiendo en esta valoración, no debe perderse de vista el con-

Gráfico 3.2 Principal problema del país (2000-2009)



Fuente: Aguilar y Carranza 2009; con base en encuestas IUDOP (2000-2008) y encuesta PAPEP 2009.

texto político en el que se cursó el sondeo, el cual estuvo caracterizado por una alarma por la seguridad, generada tanto por una tendencia al aumento en el número de homicidios y extorsiones, así como por una fuerte exposición y cobertura de los medios de comunicación a las imágenes de crimen y violencia, y por el reclamo público de determinados sectores debido al auge de la criminalidad (Aguilar y Carranza, 2009).

La encuesta del IUDOP de mayo de 2010 reporta este aumento en la preocupación ciudadana por la inseguridad. Al agrupar las respuestas en temáticas asociadas a la inseguridad y la violencia, estas concentran el 59.3% de las menciones, mientras que aquellos tópicos vinculados a la economía, el des-

empleo, la pobreza y el costo de la vida alcanzan el 35.5%. En este caso, la seguridad y la economía se ubican como los dos principales problemas del país, y ambos representan el 94.8% de las preocupaciones ciudadanas.

Esta valoración de los ciudadanos sobre las problemáticas de seguridad y económica es coincidente con lo expresado por las elites entrevistadas en el marco de este proyecto. Precisamente en el informe sobre la ronda de entrevistas con los liderazgos²³, se señala que:

(...) para la gran mayoría de los entrevistados, el principal problema que enfrenta hoy El Salvador es el deterioro de la seguridad pública, debido al aumento

Tabla 3.1 Principales problemas de El Salvador* (2009, en porcentajes, tres primeras menciones)

Principales problemas	Primera mención	Segunda mención	Tercera mención	Suma menciones
Seguridad pública, delincuencia	62	26	5	93
Desempleo, pobreza, desigualdades sociales	15	28	28	71
Corrupción y problemas de liderazgo	10	8	18	36
Problemas económicos, crisis mundial	5	31	13	49
Otros, Ns Nc	8	7	36	51
Total	100	100	100	
Total de consultados	39	39	39	

* Pregunta cerrada: «A su juicio, ¿cuáles son los principales problemas que El Salvador enfrenta hoy? Por favor, nombre los tres más importantes».

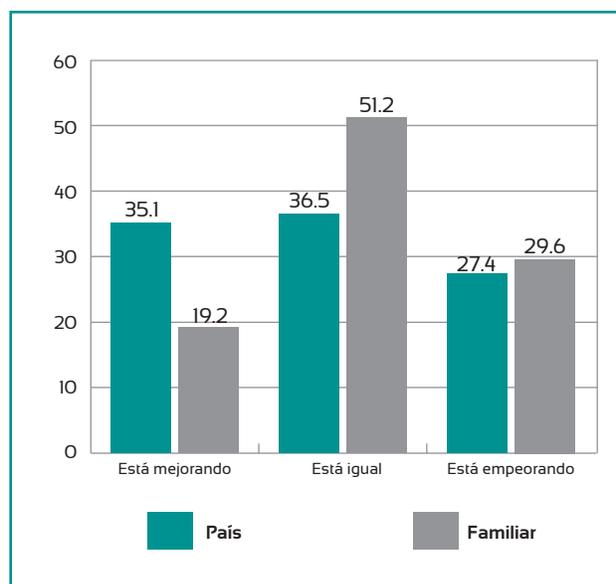
Fuente: Silveira y González, 2009.

de la delincuencia y al narcotráfico. Casi dos de cada tres entrevistados (62%) lo mencionan como primera respuesta, y casi todos (el 93%) lo incluyen entre sus tres primeras respuestas. En segundo lugar, y en estrecho contacto con lo anterior, se ubica un conjunto de problemas sociales entre los que destacan el desempleo, la pobreza y la desigualdad. Para siete de cada diez entrevistados (el 71%) este es uno de los tres problemas más importantes del país. Otros problemas mencionados con especial frecuencia son la corrupción y los problemas de liderazgo, y de modo más estrictamente asociado a la coyuntura, la crisis económica internacional (Silveira y González, 2009).

Como ha sido señalado con anterioridad, a propósito de la encuesta PAPEP en octubre de 2009, cuatro de cada diez salvadoreños se encontraban preocupados por algún tema económico. La encuesta indagó las opiniones ciudadanas sobre la situación de la economía nacional y familiar, con el cambio de Gobierno:

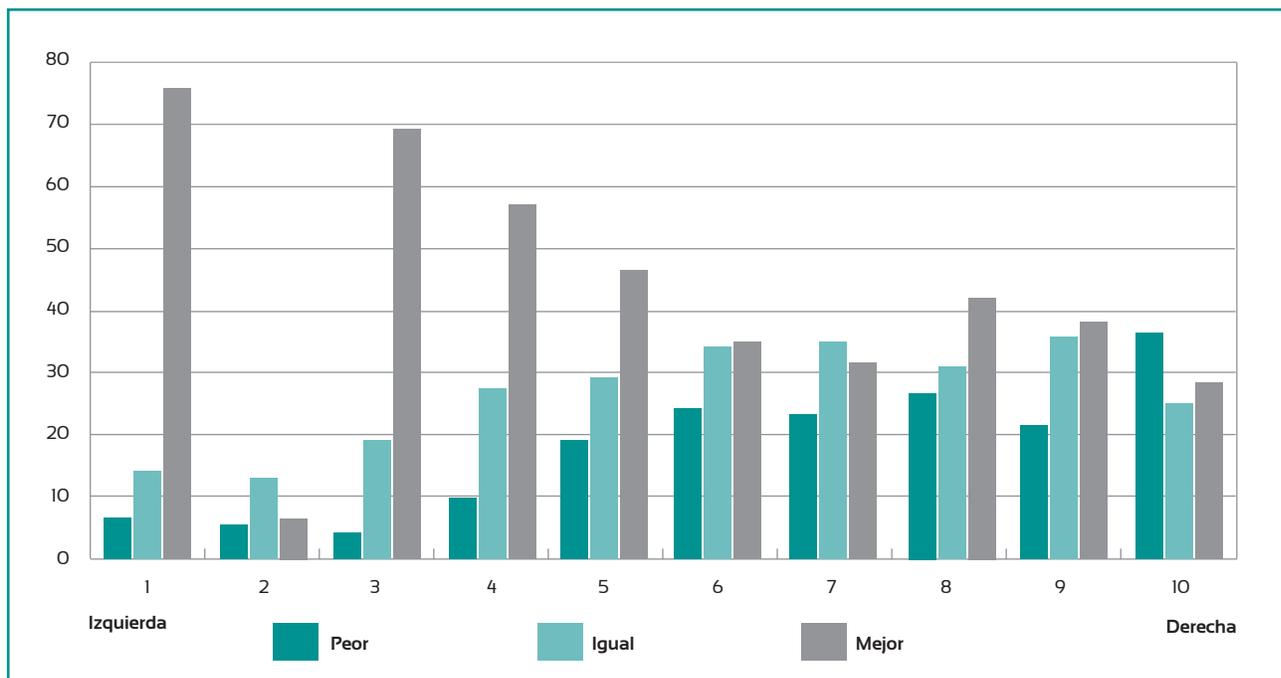
En lo relativo a la economía nacional, las opiniones se mostraron divididas: el 36.5% consideró que estaba igual, es decir que no había experimentado cambio; 35.1% declaró que la economía había mejorado con el nuevo Gobierno; y el 27.4% indicó que había

Gráfico 3.3 Opiniones sobre la economía nacional y familiar con el cambio de Gobierno (2009, porcentajes)



Fuente: Encuesta PAPEP 2009, véase: Aguilar y Carranza.

Gráfico 3.4 Opiniones sobre el estado de la economía del país el próximo año según ubicación en escala izquierda-derecha (2009, porcentajes)



Fuente: Encuesta PAPEP 2009, véase: Aguilar y Carranza.

empeorado (ver gráfico 3.3). Sin embargo, cuando se consultó sobre la situación de la economía familiar, las valoraciones son mucho más críticas que las vertidas respecto a la economía nacional, probablemente porque esto los remite a mirar su realidad más concreta, es decir, a considerar su propia situación (Aguilar y Carranza, 2009).

El 51.2% de los encuestados consideró que su economía familiar siguió igual con el cambio de Gobierno; el 29.6% opinó que había empeorado y el 19.2% consideró que había mejorado; mientras que el 36.5% de los encuestados opinó que la economía del país seguía igual; el 27.4%, que había empeorado; y el 35.1%, que estaba mejorando (ver gráfico 3.3). Esto significa que la gente valora más negativamente el estado de su

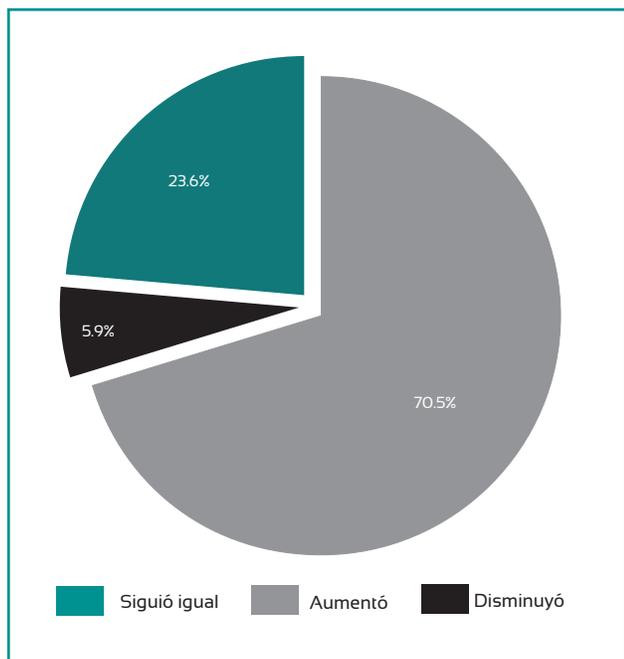
economía familiar en relación con la situación económica nacional.

En relación a las perspectivas económicas para 2010, las opiniones en la encuesta PAPEP 2009 muestran que aún con todas las preocupaciones y ansiedades que circulaban en el país respecto al impacto de la crisis económica, los pronósticos para 2010, no fueron del todo desventajosos. Un poco más de la mitad de la gente consideró que la economía mejoraría en el año 2010, mientras que un poco más de la cuarta parte (27.5%) señaló que seguiría igual; y solo un 15.9% de los entrevistados consideró que la economía empeoraría en 2010.

Además, la variable «posición ideológica» marcó diferencias a la hora de valorar las perspectivas económicas

del país para 2010. Tal y como lo muestra el gráfico 3.4, los que se ubicaron en el espectro ideológico de la izquierda o centro izquierda, se expresaron más optimistas respecto al futuro de la economía nacional, mientras que los que expresaron en mayor medida que la economía empeoraría el año 2010 tendieron a ubicarse más a la derecha de la escala ideológica. Estos datos confirman nuevamente que —si bien es cierto que la ubicación de las personas en la sociedad, otorgada por las variables demográficas, sigue teniendo importancia a la hora de valorar la situación del país— las variables asociadas a la ideología y a las afinidades partidarias constituyen un importante tamiz a la luz del cual se construyen los juicios sobre la realidad social y política (Aguilar y Carranza, 2009).

Gráfico 3.5 Opinión sobre la situación delincencial de 2009 en comparación con 2008

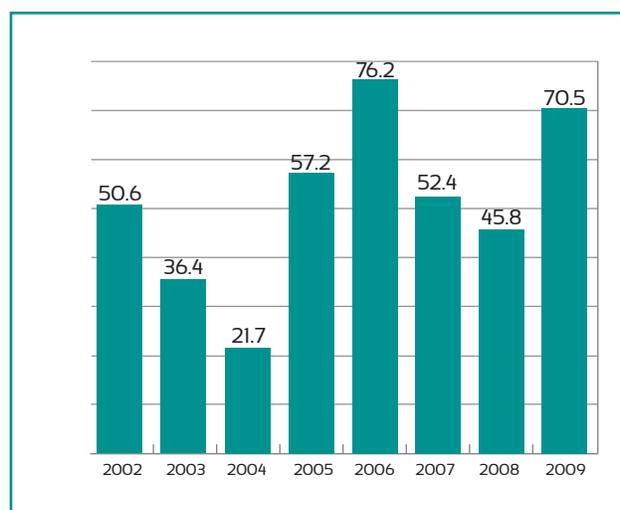


Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta PAPEP 2009.

La encuesta del IUDOP de mayo de 2010 muestra una valoración ciudadana un poco más negativa con relación al desempeño de la economía. El 41.8% consideró que la economía había empeorado con el actual Gobierno; el 33.4%, que seguía igual; y el 24.8%, que había mejorado²⁴.

La encuesta PAPEP 2009 también exploró, en el apartado relativo a la situación del país, las opiniones específicas sobre el estado actual de la seguridad y su evolución con el cambio de Gobierno. Al ser consultadas las personas entrevistadas sobre la situación de delincuencia actual con la experimentada hace un año,²⁵ la encuesta revela que el 70.5% percibía que esta había aumentado; el 23.6%, que seguía igual; y

Gráfico 3.6 Porcentaje de personas que opinan que la delincuencia aumentó (2002-2009)



Fuente: Aguilar y Carranza 2009; con base en encuestas IUDOP (2000-2008) y encuesta PAPEP 2009.

el 5.9%, que la delincuencia había sufrido una disminución respecto al año anterior. Esto indica que la mayor preocupación de la gente respecto al tema de la delincuencia se asocia a la percepción de una eventual agudización de la misma.

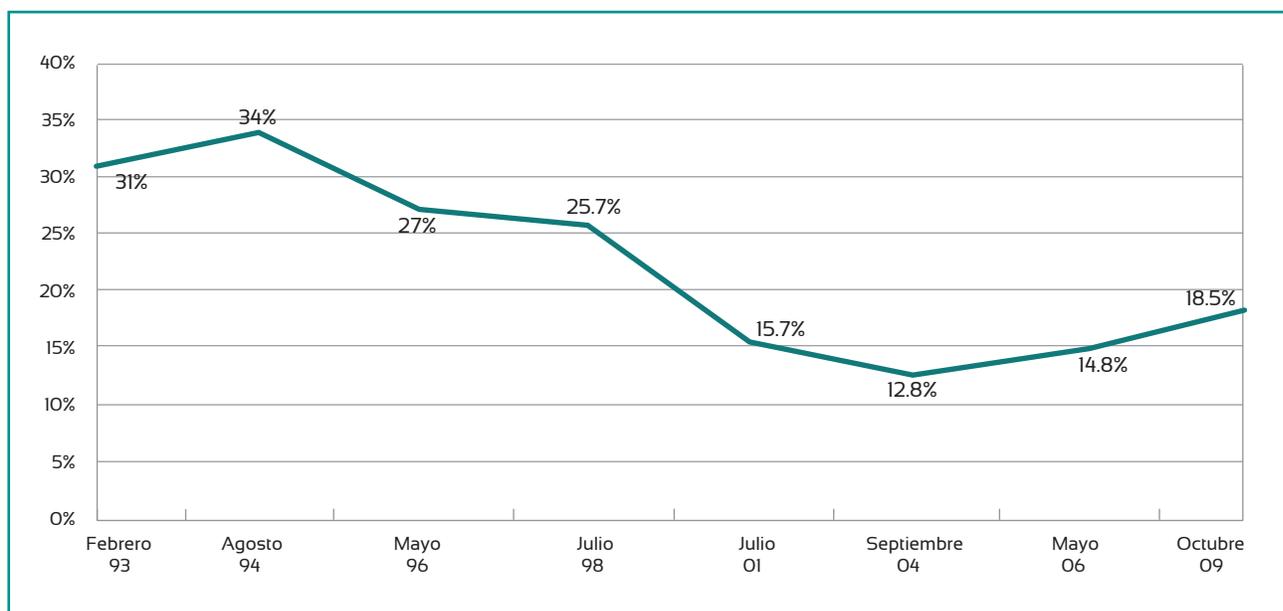
Una comparación de estas opiniones con las recabadas en encuestas de evaluación del año, cursadas por el IUDOP en la última década, muestra que, a diferencia de la encuesta de 2006 (76.2% señaló que la delincuencia aumentó), en el resto de mediciones cursadas al cierre del año, las opiniones que valoraban de forma crítica la situación delincriminal no habían alcanzado proporciones tan elevadas como las reportadas en este sondeo. Para el caso, los datos muestran que la proporción de personas que pensaba que la delincuencia aumentó se elevó en 24.7 puntos

porcentuales, respecto a lo recabado a finales de 2008 (45.8%) (Aguilar y Carranza, 2009).

La encuesta del IUDOP de mayo de 2010 muestra una valoración ciudadana más negativa con relación a la situación de inseguridad. A un año de la nueva administración, el 63.3% consideró que la delincuencia había aumentado; el 20.3%, que seguía igual; y solamente el 16.4%, que había mejorado²⁵.

Con respecto a los niveles de victimización por crimen, estos se exploraron utilizando la pregunta que indagó si el entrevistado había sido víctima directa de un hecho delincriminal en el transcurso de los últimos 12 meses previos al estudio. El 18.5% de los entrevistados admitieron haber enfrentado un hecho delincriminal de forma directa en los últimos 12 meses.

Gráfico 3.7 Personas que han sido víctimas de un hecho delincriminal (1993-2009, porcentajes)



Fuente: Aguilar y Carranza 2009; con base en encuestas IUDOP 1993, 1994, 1996, 1998, 2001, 2004, 2006 y Encuesta PAPEP 2009.

Una comparación de estas cifras con las consignadas en encuestas cursadas por el IUDOP desde 1993 mostró que las tasas de victimización nacional habían sufrido fluctuaciones en los últimos quince años. El gráfico 3.7 muestra que, luego de haber alcanzado en la década de los noventa tasas de entre 25% y 34% de victimización general, a inicios de los años 2000 se experimentó una importante reducción con proporciones que alcanzaron el 15%. Esta tendencia a la disminución registró las más bajas proporciones en 2004, con tasas menores al 13%, para luego experimentar a partir de 2006 una leve pero sostenida tendencia al aumento. Cabe destacar que la tasa de victimización consignada en esta medición constituye la más elevada que se haya registrado en los últimos ocho años (Aguilar y Carranza, 2009).

La encuesta del IUDOP, de mayo de 2010, reporta que el 24.6% de la población fue víctima directa de un hecho delincencial en los 12 meses previo al sondeo, con lo que se alcanzó el porcentaje de victimización general más elevado de la década²⁶.

3.2 El panorama de seguridad

El Salvador exhibe —junto a Guatemala y Honduras— las tasas más altas de homicidios en la región Centroamericana. A principios de la década, se observó una tendencia al incremento en la tasa de homicidios, hasta alcanzar en 2006 un nivel alarmante (65 personas de cada cien mil habitantes). Posteriormente se dio una disminución en los años 2007 y 2008 (57 y 52 de cada cien mil habitantes, respectivamente) y un aumento considerable en 2009, alcanzando su punto más alto (69 de cada cien mil habitantes). De esta manera, el país actualmente se ubica como el más violento de la región, superando en siete veces la tasa mundial y, en algo más de dos veces y medio, el promedio latinoamericano.

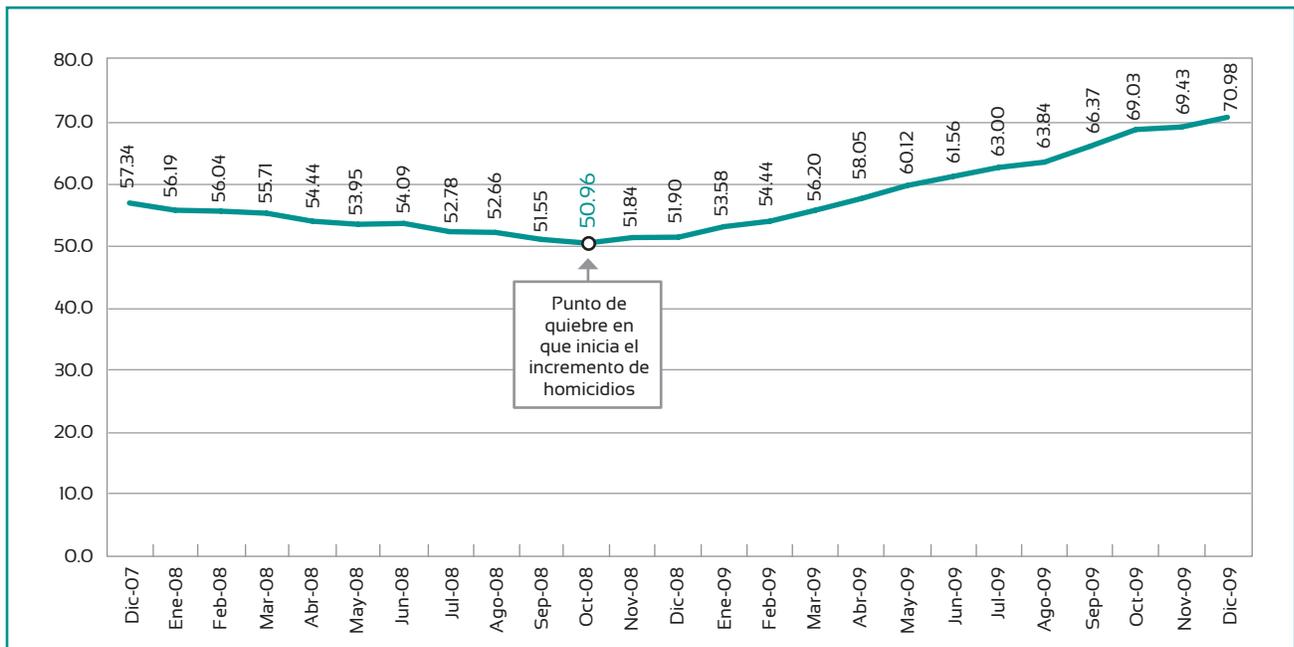
En el gráfico 3.8, se presenta información más actualizada y desglosada por mes para las tasas de homicidios en el caso de El Salvador para tres años (2007-2009). Se puede observar que el último trimestre de 2008 marca el final de la tendencia decreciente de la

Tabla 3.2 Centroamérica: tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes (2000-2008, por países y años)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Belice	19	25	30	24	27	28	31	30	32
Costa Rica	6	6	6	7	7	8	8	8	11
El Salvador	45	40	39	40	49	62	65	57	52
Guatemala	28	30	32	37	38	44	47	45	48
Honduras	-	-	69	65	35	37	46	50	58
Nicaragua	9	10	10	12	12	13	13	13	13
Panamá	10	10	12	11	10	11	11	13	19

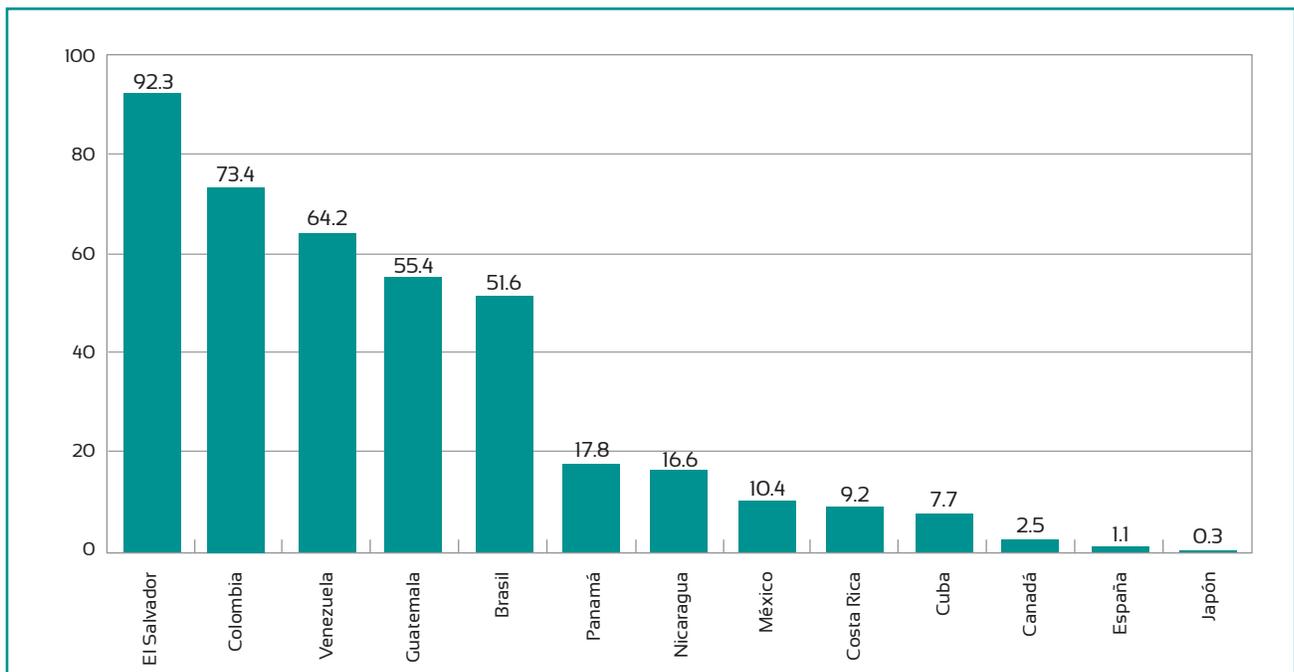
Fuente: IDHAC, 2009-2010.

Gráfico 3.8 El Salvador: tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes (diciembre 2007-diciembre 2009)



Fuente: PNUD El Salvador.

Gráfico 3.9 Tasas de homicidio jóvenes (15-24 años), países seleccionados

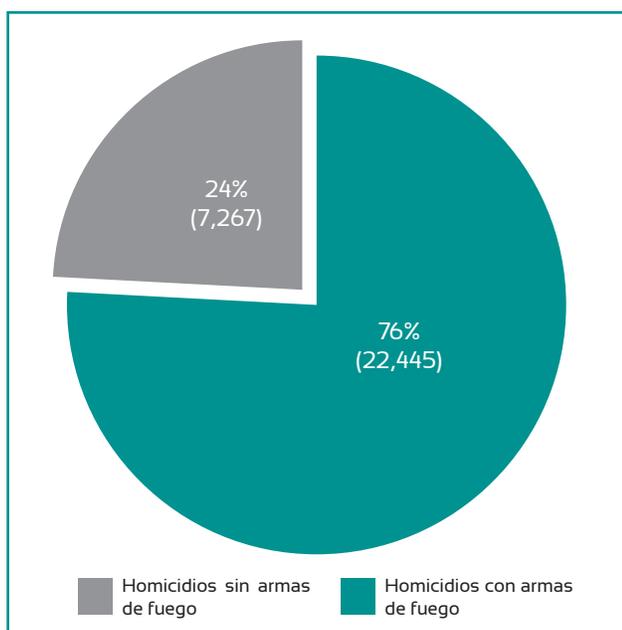


Fuente: Waiselfisz, Julio. (2008), *Mapa de la violencia: Los jóvenes en América Latina*. RITLA-Ministerio Justicia de Brasil, pp.17-18, [en línea], disponible en http://www.ritla.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=541

tasa de homicidios y se produce un incremento sostenido mensualmente hasta alcanzar una tasa de 63.3 en agosto de 2009 y de 71 en diciembre de 2009. En los 14 meses fueron de noviembre de 2008 a diciembre de 2009, se tuvo un incremento sostenido de las tasas de homicidios. Este incremento se produjo en los últimos siete meses de la anterior administración y continuó en los primeros siete meses de la nueva administración.

Por otro lado, es importante señalar que existe un grupo potencialmente victimizado, constituido por jóvenes de 15 a 24 años, alcanzando una tasa de homicidios que supera los 250 por cada cien mil habitantes, siendo considerablemente mayor respecto a otros países. Si bien el 90% de las víctimas son hombres, la tasa de homicidios de mujeres se ha incrementado en

Gráfico 3.10 Porcentaje de homicidios con y sin armas de fuego (1999-2008)



Fuente: PNUD El Salvador.

un 79% en la última década, mientras que la de los hombres solo lo ha hecho en un 20%.

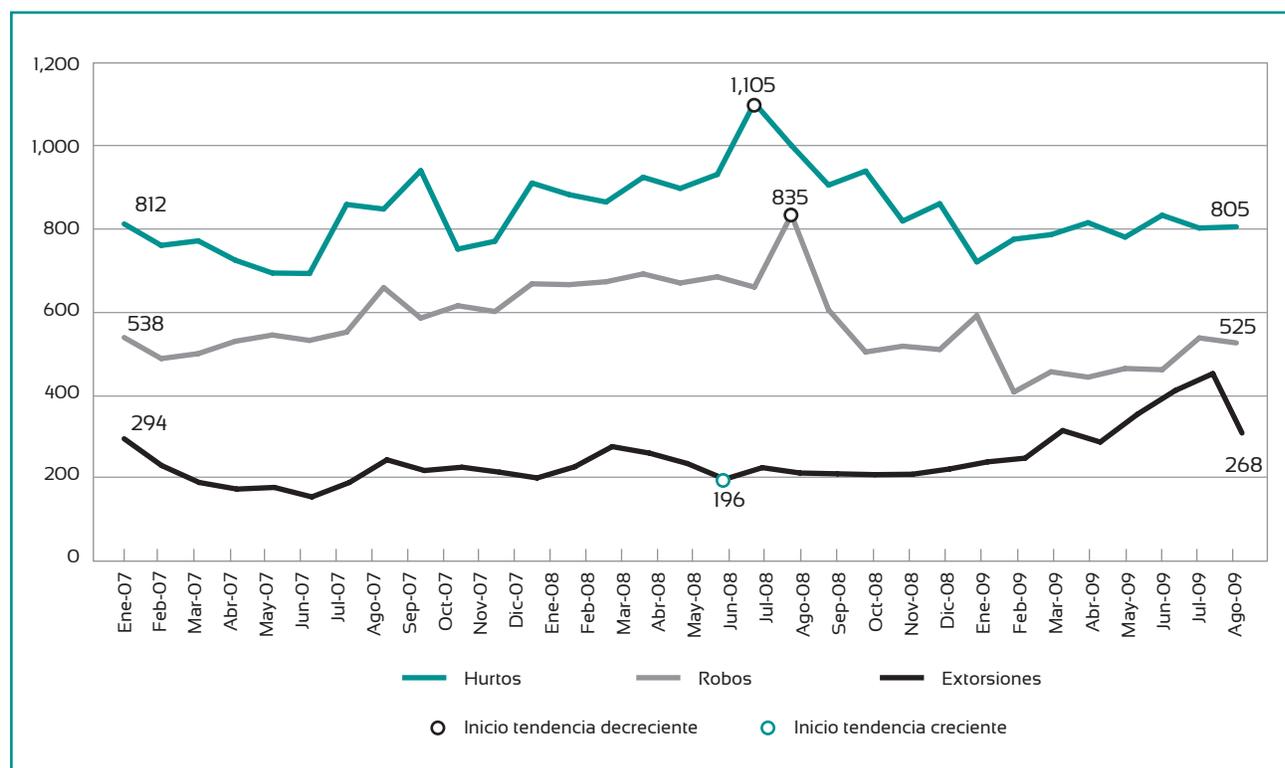
Los homicidios tienen en El Salvador otras dos características particulares: ocurren predominantemente en zonas urbanas y son cometidos mayoritariamente con armas de fuego. En El Salvador, se estima que circulan más de 450,000 armas de fuego, el 60% de manera ilegal (Carballido/PNUD, 2009), por lo que la proliferación de armas se ha convertido en uno de los mayores factores generadores de violencia y delincuencia. Este indicador ha mantenido una tendencia más o menos constante a lo largo de los años, y sigue una tendencia prácticamente idéntica a la tasa total de homicidios.

De acuerdo con el Instituto de Medicina Legal, durante el año 2009 ocurrieron 4,367 homicidios —1,188 más que en 2008. Durante 2009, el promedio de asesinatos por día fue de 12²⁷. Para el mes de enero de 2010, se alcanzó un promedio de 13 homicidios al día²⁸.

Sin embargo, a pesar de su gravedad y repercusión social, los homicidios constituyen un pequeño porcentaje del total de delitos denunciados. Según datos que maneja la Policía Nacional Civil (PNC), los hurtos, robos y lesiones son los tres delitos más padecidos por la población, y suelen constituir más del 60% de las denuncias.

En el gráfico 3.11, se presenta la evolución de los principales delitos contra la propiedad para el período 2007-2009. En términos generales, a partir de julio de 2008, se puede observar el inicio de una tendencia

Gráfico 3.11 El Salvador: Evolución de los delitos contra la propiedad (2007-2009)



Fuente: PNUD El Salvador.

decreciente en el caso hurtos y robos, así como el inicio de una tendencia creciente en las extorsiones.

Es importante recalcar que para aproximarse a la realidad respecto al tema de la seguridad, no es suficiente conocer la situación objetiva, es decir, los datos duros, sino que es necesario medir la inseguridad subjetiva, es decir, la inseguridad percibida por la ciudadanía a través de encuestas periódicas realizadas en el país. Así tenemos que, de acuerdo con una encuesta realizada en 2004, el 43.4% de las personas ha limitado los lugares donde va de compras; un 44.4% ha limitado los lugares de recreación; el 19.7% ha tenido la necesidad de cambiarse de barrio/colonia; y el 13% que tenía un negocio propio ha tenido que cerrarlo (Cruz y Santacruz, 2005).

Por otro lado, con base en las encuestas, se puede afirmar que la victimización afecta más a los hombres (22.2%) que a las mujeres (16%), incide más en las áreas urbanas que en las rurales (24.6% frente a un 9.6%, respectivamente) y en quienes poseen un mayor nivel educativo (30.1% con estudios universitarios, un porcentaje tres veces superior al de las personas con estudios primarios). Asimismo, parece haber una clara relación entre victimización y edad, es decir, los jóvenes tienen un riesgo casi tres veces mayor a ser víctima de la delincuencia respecto a una persona de más de 45 años. Sin embargo, mientras la victimización crece, la denuncia de los delitos cae. Solo el 27% de las víctimas asegura haber acudido a instancias oficiales para presentar la denuncia correspondiente. Por lo tanto,

mientras la ciudadanía afirma ser cada vez más víctima de la delincuencia y la violencia, denuncia menos esta situación a las autoridades correspondientes.

En cuanto a los costos económicos de la violencia, el estudio más reciente en El Salvador durante 2008, elaborado por Carlos Acevedo (2008), los estima en US\$2,010 millones, lo que equivale al 11% del PIB. A propósito del impacto de la delincuencia en el sector empresarial, los resultados de la encuesta realizada en el marco del encuentro empresarial ENADE 2010, indican que el 17.8% de los empresarios entrevistados, su empresa y/o su personal fue afectado una vez por delitos (extorsiones, secuestro o asesinatos) durante 2009; el 52.2%, más de una vez; y el 26.9%, ninguna vez. A propósito del gasto mensual realizado por las empresas en materia de seguridad, el 4.2% no realizó ningún gasto; el 9.2%, menos de \$400; el 12.5%, entre \$400 y \$1,000; el 70.8%, más de \$1,000; y el 3.3% no sabe/no responde²⁹.

3.2.1 La propuesta gubernamental frente al problema de seguridad

Frente a esta problemática, la actual administración, en su Programa de Gobierno, planteó frenar la delincuencia en el periodo 2010-2014 a partir de una política de seguridad cuyos ejes principales serían los siguientes³⁰:

a) *Prevención del delito y de la violencia social*, a partir de programas de formación, reinserción y recreación para jóvenes, promoviendo la creación de espacios pú-

blicos de calidad, creando programas de aplicación estricta del derecho en cuando al control y regulación de armas de fuego, y generando una comunicación bajo una lógica de cooperación entre la PNC y la comunidad organizada que permita crear bases sólidas de convivencia, conductas autorreguladas de la ciudadanía, buenos comportamientos e imposición de inhibiciones a conductas destructivas, entre otras.

b) *Combate al delito e investigación criminal*, a partir de programas de mejora de las condiciones laborales para la policía, modernizando la Academia de Seguridad Pública, creando un instituto de Ciencias Forenses, desarrollando la profesionalización permanente de la inteligencia e investigación científica del delito, además de la Inspectoría General de la PNC, fomentando siempre el respeto de los principios constitucionales y los estándares internacionales sobre los derechos humanos en el proceso investigativo y desarrollando un sistema integral e interinstitucional para la recolección, el análisis y el tratamiento de la información criminal; este sistema será de acceso público.

c) *Rehabilitación e inserción social*, a partir de la reestructuración de las instituciones de privación de libertad para garantizar el tratamiento adecuado, el respeto de derechos y la efectividad de la rehabilitación, además de la profesionalización y especialización de funcionarios y personal.

d) *Transformación y mejora del funcionamiento institucional*, a partir de la contribución —desde el Ejecutivo— a

recuperar, rediseñar y fortalecer las instituciones de justicia y seguridad pública, propiciando una efectiva coordinación interinstitucional, a partir de la redefinición y reestructuración organizacional de las instituciones del Órgano Ejecutivo vinculadas al sistema penal; del monitoreo y la evaluación constante y participativamente del estado de la seguridad pública, mediante un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, complementándolo con un Programa de Observatorios de Violencia y Delincuencia en aquellos municipios más violentos, además del financiamiento del sector a través de un pacto fiscal que incremente las asignaciones de fondos públicos al área de la seguridad ciudadana y paz social.

Asimismo, en junio de 2009, el Presidente anunció un plan de seguridad de «emergencia» centrado en diez medidas:

1. Focalización, en una fase inicial e inmediata, del trabajo de la PNC en los seis municipios con mayor índice delincencial: San Salvador, Santa Ana, San Miguel, Colón, Soyapango y Apopa.
2. Apoyo disuasivo de la Fuerza Armada, que incrementará notoriamente su presencia en todo el ámbito nacional.
3. Incorporación lo más rápidamente posible de más de mil nuevos policías.
4. Protección especial a las familias en las comunidades más desfavorecidas y de mayor concentración delictiva.
5. Implementación del Plan «Protección Escolar», dirigido a escuelas, colegios e institutos.

6. Refuerzo logístico inmediato para la fuerza de seguridad con equipos de comunicación, transporte y armamento.
7. Promoción de la conversión de los municipios y comunidades en territorios libres de armas y la prohibición de portación en los sitios más afectados por el delito y la violencia.
8. Refuerzo a nivel nacional y, particularmente en las zonas más afectadas, de los equipos antiextorsión.
9. Conformación, bajo la dirección de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, de Consejos Municipales de Prevención de la Violencia, en seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de Seguridad y Paz Social.
10. Refuerzo de los Consejos Criminológicos.

3.3 El panorama económico

En este apartado se abordan tres aspectos: (a) el impacto de la crisis económica, (b) las políticas gubernamentales para hacerle frente a la misma y (c) la situación de las finanzas públicas y los márgenes de maniobra para la administración Funes.

3.3.1 El impacto de la crisis económica

La crisis mundial llegó en un momento en que el país estaba retomando una senda de crecimiento tras un período de bajo crecimiento económico (1999-2004). Entre 2004 y 2008, la economía salvadoreña creció a una tasa anual promedio de 4%. Esto representaba una

mejora significativa frente al 2.1% promedio del periodo 1999-2004 y al 3.9% del quinquenio 1995-1999.

La crisis económica internacional puede dividirse en dos grandes etapas que han tenido impactos diferentes en El Salvador: la primera, que inicia en 2007 y se extiende hasta agosto de 2008, caracterizada por un fuerte incremento en los precios de los alimentos y el petróleo; y la segunda, que inicia en septiembre de 2008, con el estallido de la crisis financiera y la caída en recesión de las principales economías del mundo.

3.3.1.1 Primera etapa: fuerte incremento en los precios de los alimentos, del petróleo y otros productos básicos

Durante esta etapa, los principales impactos de la crisis internacional fueron: un fuerte aumento en la inflación, que golpeó de manera especial a los sectores más pobres; un aumento en el déficit comercial; y un profundo deterioro de la situación fiscal.

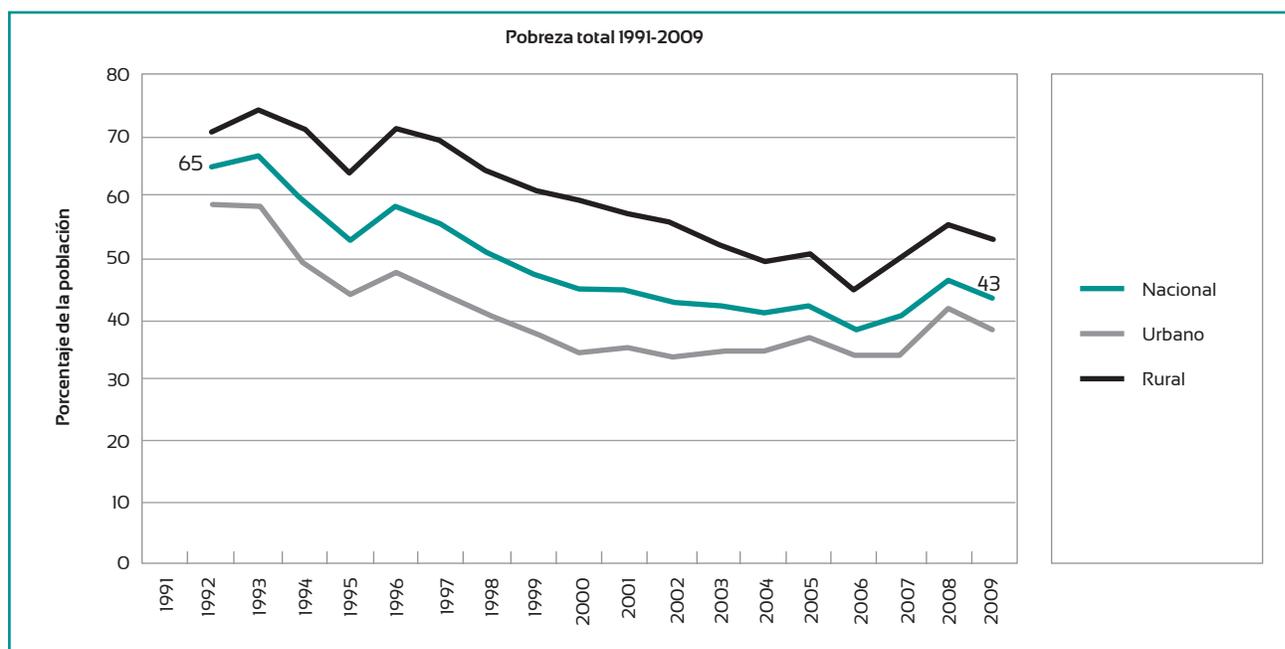
Uno de los mayores efectos de la crisis internacional en su primera etapa fue el fuerte aumento en el costo de la vida, afectando especialmente a la población más pobre. La inflación punto a punto llegó casi a 10% en agosto de 2008, la más alta desde 1996, mientras que la inflación del componente de alimentos del Índice de Precios al Consumidor (IPC) superó el 17% ese mismo mes, una cifra que no se registraba en por lo menos en veinte años. En el caso del costo de las canastas básicas alimentarias

de las áreas urbana y rural el aumento fue todavía mayor, aproximándose a 25% entre enero de 2007 y julio de 2008. Producto de ello, de 2006 a 2008, el porcentaje de personas pobres aumentó de 38.1% a 46.4% (gráfico 3.12), con lo cual el país retrocedió a los niveles de hace una década.

Dos factores contribuyeron al incremento del déficit fiscal; por un lado, el deterioro de la balanza comercial y, por otro, el congelamiento de precios de ciertos rubros dependientes del precio de los hidrocarburos. En cuanto al primero, la fuerte subida de los precios del petróleo fue el que contribuyó más en el deterioro de la balanza comercial, ya que aunque en 2008 se consumió un 20% menos de combustible en relación a 2007, el valor de la factura aumentó de US\$1,139 millones a US\$1,580 millones, ampliando la brecha comercial hasta alcanzar un valor equivalente casi del 25% del PIB.

Como se anotó, la situación fiscal también se vio afectada por la decisión de mantener controlados los precios de ciertos rubros fuertemente dependientes del precio de los hidrocarburos. Si bien el objetivo fue contrarrestar la crisis, tuvo una fuerte incidencia en el monto total de subsidios, que aumentó de US\$194.5 millones en 2007 a US\$420 millones en 2008. Estos subsidios contribuyeron a deteriorar rápidamente la situación fiscal del país, a tal punto que el déficit fiscal para 2008 fue de -2.9% y la deuda del sector público (porcentaje del PIB) subió de 40.8% del PIB en 2007 a 41.7% en 2008.

Gráfico 3.12 Porcentaje de personas en pobreza extrema y relativa, por áreas geográficas (1991-2009)



Fuente: Elaboración propia utilizando base de datos de EHPM (varios años)

3.3.1.2 Segunda etapa: crisis financiera y recesión económica

Con el estallido de la crisis de liquidez y el inicio de la recesión económica en Estados Unidos y la mayoría de economías desarrolladas a partir de septiembre de 2008, algunos de los impactos de la crisis internacional sobre El Salvador cambiaron de dirección.

Para 2009, el PIB real decreció en 3.3%; mientras que para 2010 hubo un crecimiento de 1.4%, señalando algunos —si bien débiles— signos de recuperación.

Junto a la caída del PIB en 2009, también se deterioraron severamente algunos de los principales indicadores económicos y sociales:

- Uno de los primeros impactos de la crisis fue la contracción del financiamiento externo y el endurecimiento de los requisitos exigidos por la banca nacional a sus clientes, incluido un aumento de alrededor de dos puntos porcentuales en la tasa de interés. Como consecuencia de ello, el crédito otorgado al sector privado se contrajo en términos reales en 5.7%.
- Simultáneamente, y en correspondencia con el menor nivel de actividad económica, la inversión decreció en 17%.
- El menor ritmo de actividad económica también ha afectado la productividad de muchas empresas y el empleo. Más de 30,000 empleos formales se perdieron y aunque la tasa de desempleo no ha cambiado considerablemente, sí ha aumentado el

empleo informal con todas las inseguridades que este supone: sin garantía del salario mínimo y sin protección social.

- Las exportaciones totales, por su parte, decrecieron en 16%; y las exportaciones de maquila, en 30%; mientras que las importaciones experimentaron una contracción de 27%.
- Por otra parte, las remesas familiares, que antes del estallido de la crisis representaban el 18% del PIB y eran recibidas por el 25% de los hogares salvadoreños, decrecieron en 8.5%, después de haber estado creciendo de manera sostenida en 30 años. En términos nominales, la reducción de remesas fue de US\$323 millones de dólares. Sin embargo, para finales de 2010 las remesas repuntaron alcanzando un crecimiento de 2.2% respecto a 2009.
- Los efectos de la crisis también se hicieron sentir en el ámbito fiscal, ya que los ingresos corrientes del Gobierno disminuyeron en 11.5%, mientras que el déficit fiscal aumentó de 3.1% del PIB a 5.4%. La deuda pública, por su parte, aumentó de 39.7% del PIB a 45.3%. Como consecuencia del deterioro registrado en estos indicadores, en noviembre de 2009, Moody's degradó la calificación de la deuda pública del país.
- Durante 2010, se observaron algunos signos de reactivación económica, pero todavía débiles. El índice de volumen de la actividad económica, que es el principal indicador para evaluar el comportamiento de la economía en el corto plazo, registró desde marzo valores positivos, después de 20 meses de valores negativos. De mayo de 2009 a mayo de 2010, por su parte, las exportaciones crecieron

en 12.3%; las importaciones, en 16.4%; las remesas, en 2.6%; y los ingresos tributarios, en 11%. Sin embargo, en el mismo período, el crédito al sector privado en términos reales se redujo en 5.2%.

3.3.2 Las políticas gubernamentales para hacerle frente a la crisis económica

Unas semanas después de su juramentación, el presidente Mauricio Funes presentó —en cadena nacional de radio y televisión— el Plan Global Anticrisis³¹, que consta de cuatro componentes y 19 medidas:

- (i) Componente de apoyo a la producción y generación de empleo, con las siguientes medidas: (a) creación de la banca estatal para el fomento productivo, (b) creación del sistema de garantías estatales para el acceso a crédito productivo, (c) importación y distribución de fertilizantes y paquetes agrícolas a pequeños y medianos productores, (d) programa de apoyo temporal al ingreso, (e) ampliación y mejoramiento de servicios públicos y de infraestructura básica en los municipios de extrema pobreza, y (f) programa de construcción y mejoramiento de viviendas de interés social.
- (ii) Componente del sistema de protección social universal y las políticas sociales estratégicas, con las siguientes medidas: (a) ampliación y fortalecimiento del Programa Comunidades Solidarias, (b) ampliación del Programa de Alimentación Escolar a centros educativos públicos de las áreas urbanas, (c) dotación gratuita de uniformes y útiles escolares a

estudiantes de centros educativos públicos, (d) garantía y extensión temporal de servicios de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, (e) eliminación de cuotas para acceder a servicios de salud pública y (f) dotación de medicamentos esenciales.

- (iii) Componente de fortalecimiento de las finanzas públicas, con las siguientes medidas: (a) austeridad en el gasto público, (b) combate a la elusión y evasión fiscales, al contrabando y a la corrupción, (c) racionalización de los subsidios, y (d) reformas a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública.
- (iv) Componente de políticas de Estado, con las siguientes medidas: (a) creación del Consejo Económico y Social, (b) creación de consejos sectoriales y (c) elaboración de políticas de Estado en temas estratégicos³².

El costo del Plan Global Anticrisis estaba estimado en \$587.5 millones de dólares, de los cuales el 60% estaba financiado; y el 40% restante, en proceso de negociación con los organismos internacionales.

En tabla 3.3, se presenta el monto correspondiente a cada uno de los componentes y sus medidas principales, así como el porcentaje que representan dentro del Plan Global Anticrisis.

Como puede observarse, el Plan Global Anticrisis contempló políticas más de orden compensatorio que anticíclicas; es un plan basado, sobre todo, en la ampliación de las políticas de atención a la pobreza, con el propósito de contrarrestar el impacto de la crisis en grupos vulnerables.

Tabla 3.3 Financiamiento por medidas (2009-2010)

Medidas según componente	Gran total 2009-2010	
	Monto (\$)	Total (%)
Componente 1. Apoyo a la producción y la generación de empleo		
1. Importación y distribución de fertilizantes a pequeños y medianos productores	53.00	9.0%
Componente 2. Sistema de Protección Social Universal		
1. Comunidades Solidarias (incluye vivienda social y pensión básica)	254.60	43.3%*
2. Creación del programa de atención integral de salud y nutrición (incluye extensión de cobertura y alimentación)	16.10	2.7%
3. Ampliación del programa de alimentación escolar a centros educativos urbanos	23.90	4.1%
4. Dotación gratuita de uniformes y útiles escolares	118.60	20.2%*
5. Garantía y extensión temporal de servicios de salud del ISSS	6.30	1.1%
6. Eliminación de cuotas en el acceso a servicios de salud pública	15.00	2.6%
7. Dotación de medicamentos esenciales	75.40	12.8%*
8. Obras de mitigación	24.5	4.2%
Total	587.4	100%

* Estimaciones preliminares

Fuente: Secretaría Técnica de la Presidencia.

3.3.3. La situación de las finanzas públicas y los márgenes de maniobra para la administración Funes

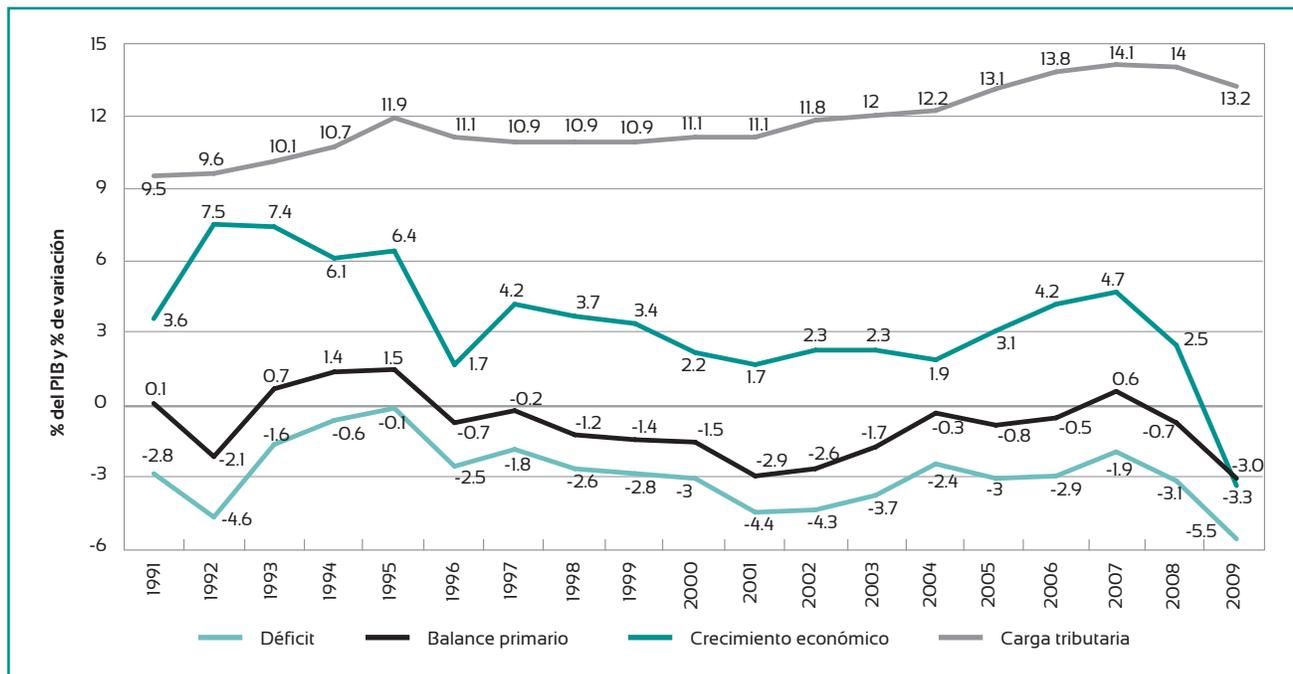
La nueva administración encontró las finanzas públicas del país en una situación delicada, caracterizada por una baja recaudación tributaria, una rigidez en el gasto y un proceso creciente de endeudamiento público. La carga tributaria del país se mantuvo entre el 11% y 12% del PIB entre 1996 y 2004, para luego subir a alrededor de 14% entre 2006 y 2008. En 2009, sin embargo, se redujo a 13.2% como consecuencia de la recesión económica. Por su parte, el déficit fiscal que había logrado estabilizarse en niveles menores del 3% del PIB, se disparó a 5.5% en 2009 (gráfico 3.13).

La deuda pública total, por su parte, ha pasado del 40.1% del PIB en 2001 al 44.5% en 2008, hasta alcanzar el 52.1% en 2009. Por su parte, la deuda pública del sector público no financiero representaba en el año 2009 el 48.2% del PIB (tabla 3.4).

La frágil situación de las finanzas públicas se ha visto afectada por el incremento en los subsidios estatales a ciertos productos claves para las familias y los sectores productivos en los últimos años (transporte público, gas licuado, energía eléctrica y agua), los cuales pasaron de US\$60.8 millones en 2004 a US\$420.1 millones de dólares en 2008 (gráfico 3.14).

En el gráfico 3.15, puede verse de manera resumida la evolución de tres variables que se han comentado ante-

Gráfico 3.13 Carga tributaria, crecimiento económico, balance primario y déficit fiscal (1991-2009)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2010).

Tabla 3.4 Deuda pública total, 2001-2009 (millones de US\$ y % del PIB)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Millones de US\$									
Deuda pública total	5,535.0	6,389.1	7,123.2	7,284.3	7,675.7	8,341.2	8,677.3	9,847.8	11,172.4
Sector público no financiero*	4,668.8	5,544.1	6,084.9	6,404.3	6,756.9	7,474.9	7,895.1	8,769.0	10,336.8
Sector financiero**	746.0	749.6	775.8	682.1	723.5	770.1	721.2	753.5	628.7
Banco Central	120.2	95.4	262.5	197.9	195.3	96.2	61.0	325.3	206.9
% del PIB									
Deuda pública total	40.1	44.7	47.3	46.1	45.0	44.7	42.6	44.5	52.1
Sector público no financiero*	33.8	38.8	40.4	40.5	39.6	40.1	38.8	39.7	48.2
Sector financiero**	5.4	5.2	5.2	4.3	4.2	4.1	3.5	3.4	2.9
Banco Central	0.9	0.7	1.7	1.3	1.1	0.5	0.3	1.5	1.0

Fuente: Dirección de Inversión y Crédito Público y BCR.

* Incluye CIP Serie "A" para el pago de pensiones.

** Incluye FSV, BFA, FONAVIPO, ISDEM, BMI y FIGAPE, entre otras.

Certificados de Traspaso (serie "B"):	901.7	1,009.1	1,098.1	1,182.4
% del PIB	4.8	5.0	5.0	5.5

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB nominal	13,812.7	14,306.7	15,046.7	15,798.3	17,070.2	18,653.6	20,372.6	22,114.6	21,428.3
PIB real	7,659.7	7,839.0	8,019.3	8,167.7	8,419.7	8,772.0	9,179.9	9,413.6	9,100.4
Crec. PIB real (%)	1.7	2.3	2.3	1.9	3.1	4.2	4.7	2.5	-3.3
Carga tributaria	11.1	11.8	12.0	12.2	13.1	13.8	14.1	14.0	13.2

Fuente: Ministerio de Hacienda (2010).

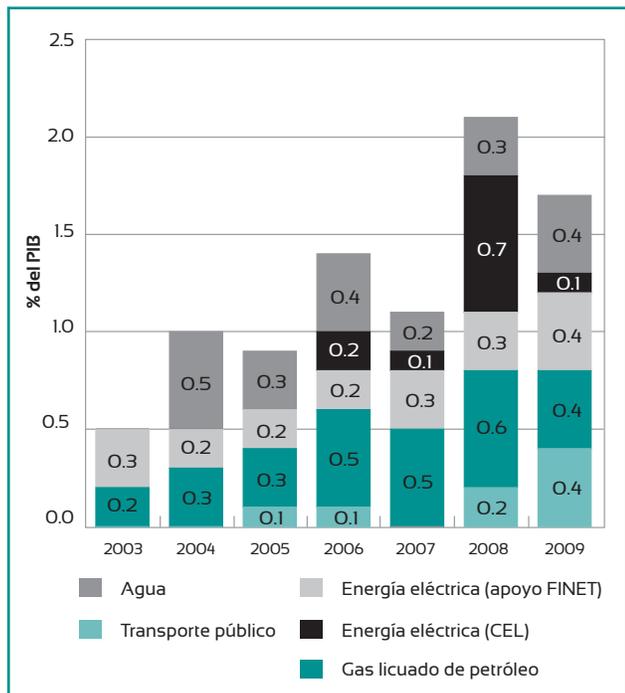
riormente en los últimos nueve años: la deuda del sector público no financiero, la carga tributaria y el déficit fiscal; así como las proyecciones para el período 2010-2015, a partir del Acuerdo *Stand-by* negociado por el Gobierno con el Fondo Monetario Internacional³³.

La meta principal negociada por el Gobierno con el FMI en el Acuerdo de *Stand By* consiste en estabilizar la deuda pública en alrededor del 50% del PIB en esta administración. Para ello, es necesario hacer

algunos esfuerzos en términos de racionalización del gasto público, especialmente en términos de focalizar los subsidios, de manera tal que beneficien únicamente a quienes los necesitan.

Sin embargo, el principal compromiso del acuerdo consiste en aumentar la carga tributaria en el equivalente al 4% del PIB, algo nunca logrado en el pasado en un espacio tan corto de tiempo. Para ello, se tiene prevista la negociación de un acuerdo o pacto fiscal

Gráfico 3.14 Evolución de los subsidios (2004-2008)



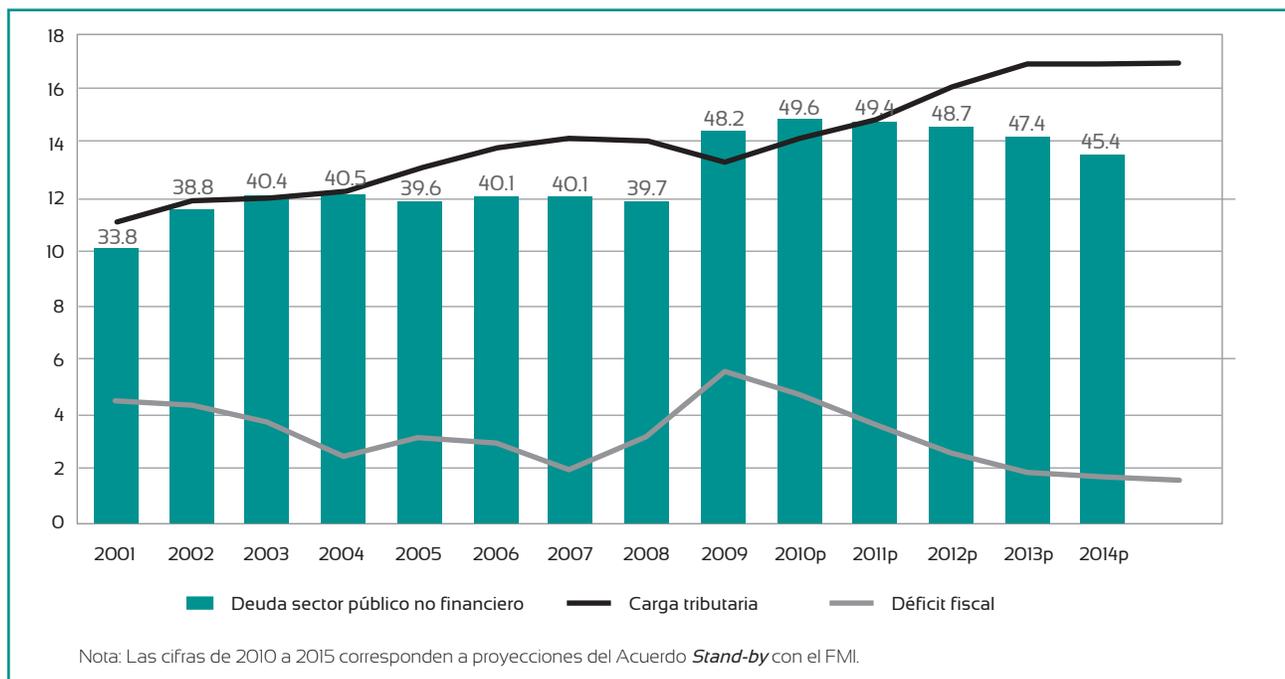
Fuente: Ministerio de Hacienda.

entre el Gobierno, el sector empresarial y otros actores sociales, el cual no tiene precedentes en el país.

En este contexto, con cuentas fiscales deficitarias y niveles crecientes de deuda pública que vuelven obligatoria la necesidad de un pacto fiscal, los márgenes de maniobra de la administración Funes para responder a las demandas de los ciudadanos parecen reducidos. Dadas las restricciones fiscales, priorizar el ajuste fiscal y el equilibrio macroeconómico con ligeros tintes sociales, pero en el marco de una aproximación ortodoxa, implica el riesgo de alejar al Gobierno de las demandas de la ciudadanía.

Resulta, por tanto, necesario y urgente pensar en medidas orientadas a procurar un ajuste de tipo expan-

Gráfico 3.15 Deuda del SPNF, carga tributaria y déficit fiscal como porcentaje del PIB (2001-2009 y proyección 2010-2014)



Nota: Las cifras de 2010 a 2015 corresponden a proyecciones del Acuerdo *Stand-by* con el FMI.

Fuente: *El Salvador: Sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo (2010-2015)*, Ministerio de Hacienda. Disponible en www.mh.gob.sv.

Tabla 3.5 Escenarios fiscales activos y pasivos (2008-2009 y proyecciones 2010-2015)

Indicadores (% del PIB)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Carga tributaria	14.0	13.2	14.2	14.9	16.1	16.9	16.9	17.0
Ahorro corriente	1.1	-1.4	-0.3	0.7	1.9	3.0	3.1	3.3
Inversión SPNF	2.6	2.7	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2	3.2
Balance primario SPNF	-0.7	-3.0	-1.7	-0.5	0.5	1.2	1.3	1.2
Déficit global SPNF	-3.1	-5.5	-4.7	-3.5	-2.5	-1.8	-1.7	-1.5
Deuda SPNF	39.6	48.2	49.6	49.4	48.7	47.4	45.4	43.8
Servicio de deuda SPNF	3.7	4.8	4.5	7.2	4.3	4.2	5.3	3.4
Servicio de deuda SPNF (millones de US\$)	826.1	1,025.7	1,007.6	1,680.1	1,072.0	1,127.4	1,517.2	1,038.0

% del PIB							
Carga tributaria	14.0	12.9	12.9	13.1	13.1	13.1	13.1
Gasto corriente	16.4	17.1	18.0	18.4	18.7	18.9	19.0
Inversión	2.6	2.9	2.8	3.0	3.0	3.2	3.3
Ahorro corriente	1.1	-1.4	-1.8	-2.0	-2.4	-2.6	-2.9
Déficit fiscal	-3.1	-5.4	-6.0	-6.3	-6.8	-6.5	-7.6
Balance primario	-0.7	-3.0	-2.9	-3.0	-3.2	-3.4	-3.5
Deuda total	39.7	45.3	48.6	53.3	57.0	60.1	63.2
PIB nominal (millones US\$)	22,114.6	22,137.5	22,850.0	23,698.1	25,076.5	26,844.0	28,744.0

Fuente: Ministerio de Hacienda.

sivo y que aborde la doble crisis de forma integral y articulada. Al tiempo, se debe pensar en el concurso del conjunto de los sectores sociales, económicos y políticos para la construcción de un entendimiento compartido de la gravedad de la situación actual y de las medidas a implementar.

A lo largo de la gestión de Gobierno, se buscaría reconducir los equilibrios macroeconómicos, incrementando la carga fiscal, preservando los programas sociales y focalizando los subsidios. Con recursos escasos, los desafíos en materia de priorización y eficiencia son aún mayores.

4. La gestión del cambio

Tras el resultado electoral del 15 de marzo de 2009 y habiéndose producido el escenario de la alternancia, es entendible que se desencadenara un proceso de recomposición general del mapa de relaciones de poder en El Salvador, que alcanza también al sector empresarial y, a un nivel más específico, a los medios de comunicación, así como a los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos. Además, el primero de mayo se instaló una nueva legislatura que refleja el resultado de las elecciones de enero de 2009 y que produjo como resultado un presidente que no tiene una mayoría legislativa, con lo cual se podría anticipar que el Gobierno del presidente Funes tendría dificultades para impulsar sus iniciativas³⁴.

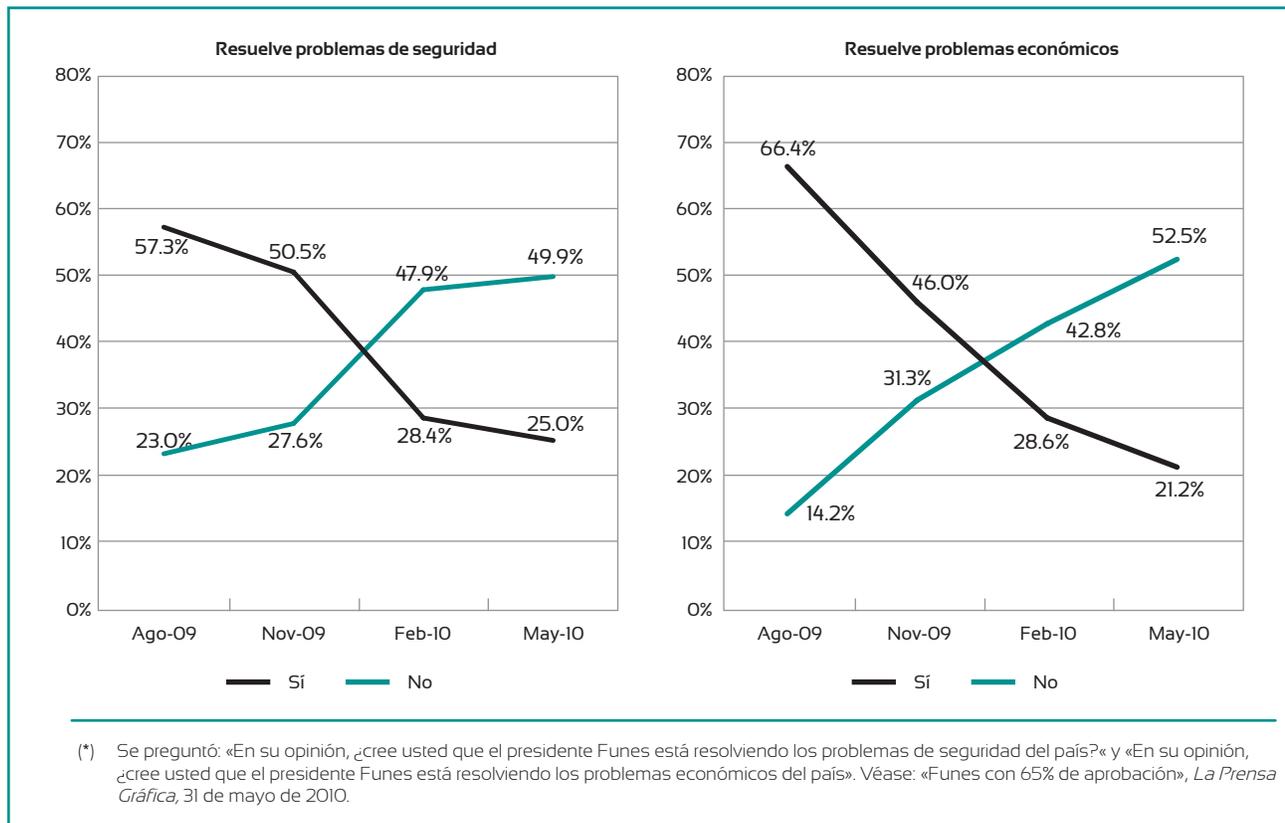
A partir de esta situación, en este capítulo se analizan cinco aspectos que guardan relación con lo que para efectos de este informe es la «gestión del cambio»: (a) una aproximación a la recomposición en el mapa de relaciones de poder, (b) la tesis de recentramiento en

la política, (c) una modificación en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, (d) una caracterización del nuevo esquema de gobernabilidad y (e) la exploración de las opiniones de las élites acerca de la necesidad existente por alcanzar algunos acuerdos básicos.

4.1 Desfase entre la oferta y la demanda, y eficacia

En los capítulos anteriores, se han presentado los datos que permiten caracterizar la doble crisis que ha estado viviendo El Salvador en los últimos años, en los ámbitos de la seguridad y de la economía. Además, de acuerdo con los resultados de las encuestas de opinión revisadas en este estudio, incluyendo la encuesta PAPEP 2009, así como de las entrevistas en profundidad al liderazgo salvadoreño y de los grupos focales, la inseguridad ciudadana y la crisis económica son las principales preocupaciones de la ciudadanía.

Gráfico 4.1 Evaluación sobre los resultados de la gestión económica y en seguridad pública (agosto de 2009- mayo de 2010)*



Fuente: LPG Datos 2010.

Pero no se trata de dos problemas separados, sino que están interrelacionados y se retroalimentan de forma tal que se ha estado desarrollando un círculo vicioso. En los grupos focales³⁵ se ha encontrado que la crisis económica y la inseguridad constituyen una doble problemática «que aflige a la ciudadanía en igual nivel de importancia y gravedad», los cuales están «amarrados íntimamente, pues el uno depende y se nutre del otro: a mayor crisis económica, mayor delincuencia; y, a su vez, a medida que aumenta la delincuencia y la inseguridad, las iniciativas e inversiones económicas se reducen» (Prado, 2009). Este aspecto ha sido destacado re-

cientemente en los siguientes términos: «La economía salvadoreña aún no da señales de mejoría, y el serio problema de inseguridad que vive el país se ha convertido en una pesada ancla que no ha permitido que la recuperación despegue», según evaluó FUSADES³⁶.

En lo que se refiere a la problemática de la inseguridad ciudadana, esta «permea cada momento e interviene en cada decisión de la vida cotidiana (qué ponerse, por dónde ir, lugares prohibidos, hasta qué hora salir, estrategias frente al asalto, considerado como una certeza más que como una posibilidad)» (Prado, 2009). La

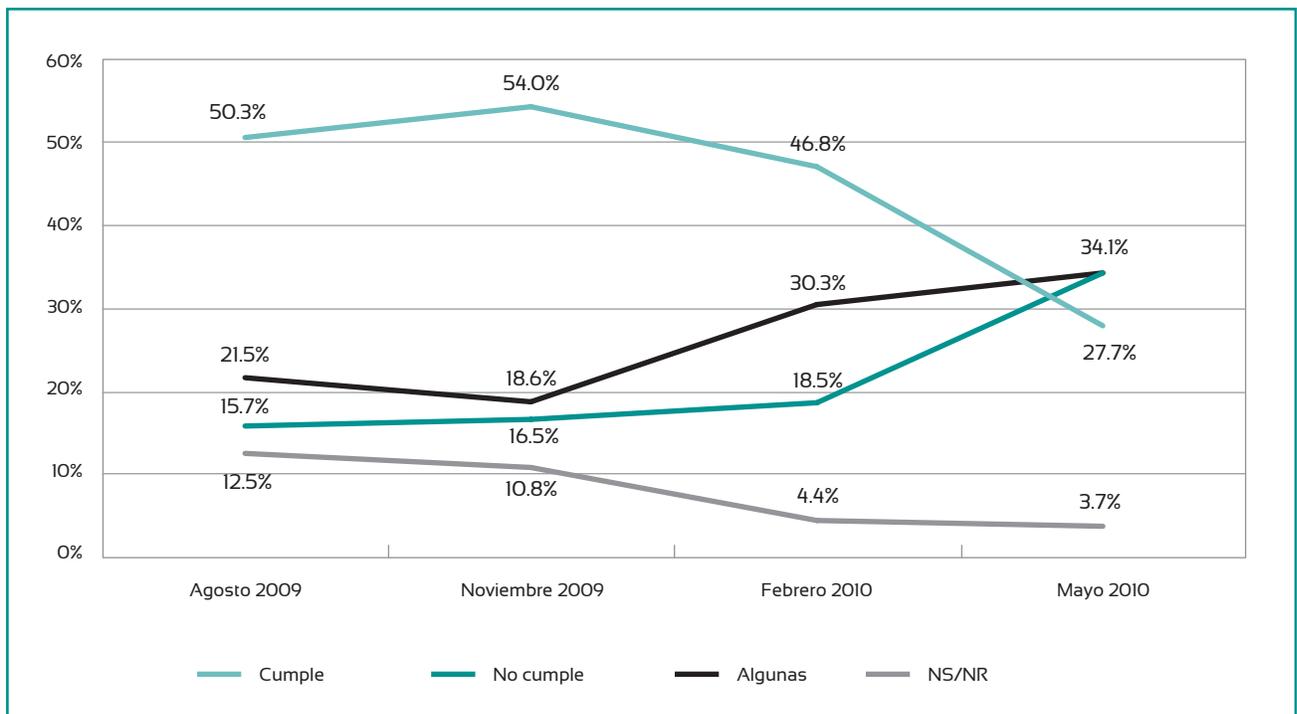
delincuencia «no es un fenómeno conocido a través de la televisión, sino un hecho con el que se convive en el día a día y que impacta el nivel personal, familiar y social de los ciudadanos» (Prado, 2009)³⁷.

La encuesta más reciente del IUDOP, de mayo de 2010, que realiza un balance del primer año de la administración Funes reporta una valoración ciudadana negativa con relación a la situación de inseguridad (el 63.3% considera que la delincuencia ha aumentado, el 20.3% considera que sigue igual y solamente el 16.4%, que ha mejorado) y relativamente negativa

con relación al desempeño de la economía (el 41.8% considera que la economía ha empeorado, el 33.4% cree que sigue igual y el 24.8%, que ha mejorado)³⁸.

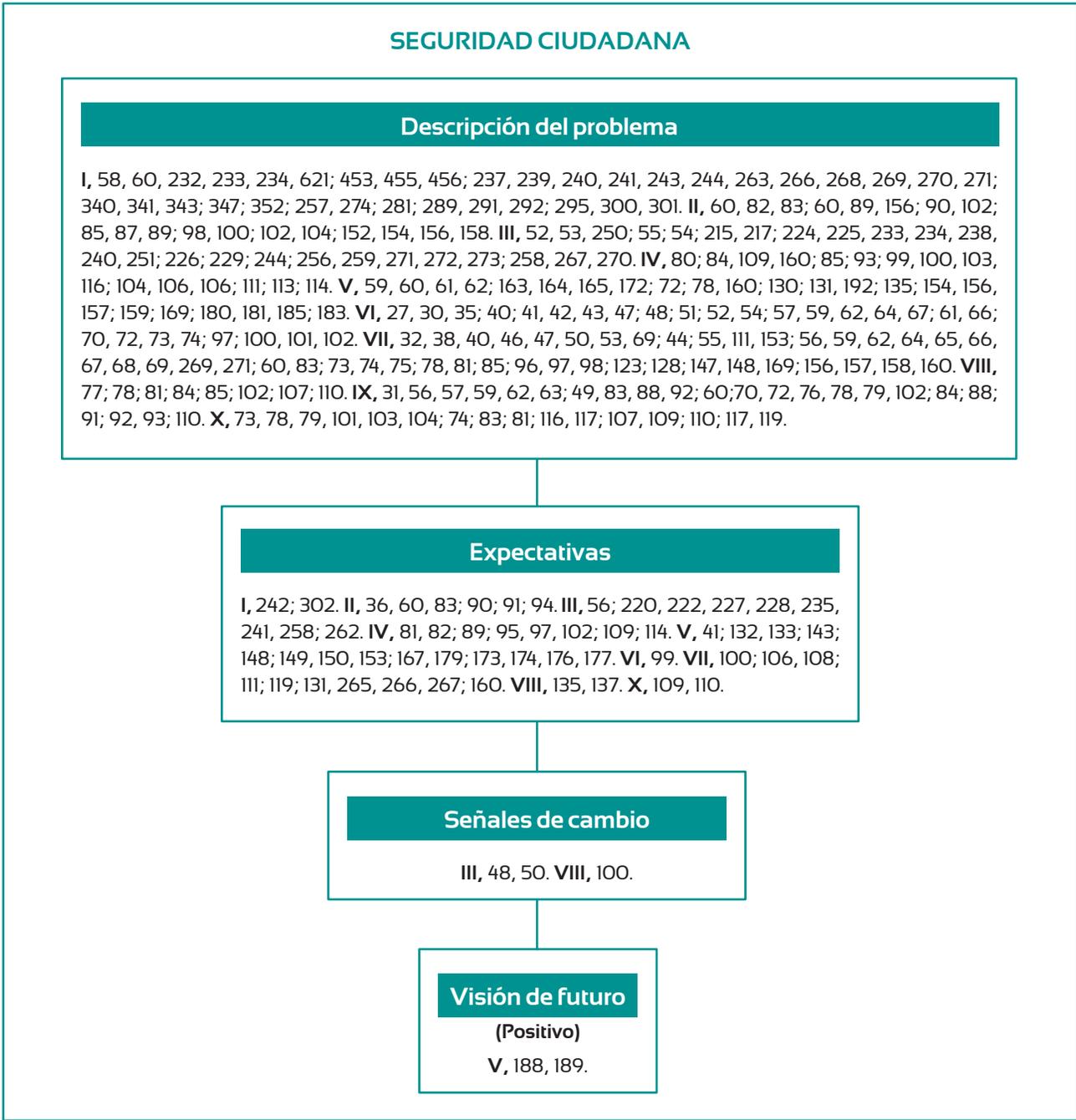
La encuesta de LPG Datos reporta una calificación de 7.1 para la gestión del Presidente por el trabajo realizado en sus primeros nueve meses de gestión, en una escala de 0 a 10³⁹. Sin embargo, con respecto a la pregunta sobre el cumplimiento de las promesas⁴⁰, en el gráfico 4.2 se puede observar en las mediciones más recientes una disminución en la valoración positiva con relación al cumplimiento de las mismas⁴¹.

Gráfico 4.2 Cumplimiento de las promesas por parte del presidente Funes (agosto de 2009 - mayo de 2010)



Fuente: LPG Datos 2010.

Figura 4.1 Relación entre problemas, expectativas, señales de cambio y visión de futuro en el ámbito de la seguridad ciudadana y la crisis económica



Fuente: Prado Zanini (2009).

En la figura 4.1, se presentan las menciones realizadas por los participantes en los grupos focales con respecto a estos dos problemas, en cuatro aspectos:

lo referido al problema, las expectativas sobre el mismo, la señales de cambio y la visión de futuro. Así, la figura:

(...) es elocuente al mostrar la carga que tiene el problema de la seguridad ciudadana para las personas. Gran parte del discurso giró en torno a cómo las condiciones de inseguridad y de violencia han ido aumentando y la manera en que la delincuencia interfiere en cada rincón de la vida cotidiana. (...) Además, ha quedado claro que este fenómeno incide directamente en las iniciativas económicas, coartándolas de manera sistemática, convirtiéndose en un freno importante a las opciones de desarrollo. (...) Y sin embargo, tanto las señales de cambio de parte del Gobierno, como las perspectivas de mejora a futuro, son casi nulas. El cambio al que todos han hecho referencia parece no abarcar el problema más severo que afecta a El Salvador; y el Gobierno actual, que encarna como ninguno las expectativas de cambio, tampoco ofrece esta certeza (Prado, 2009).

De igual forma se refleja una desproporción en lo que se refiere a la crisis económica, en lo que tiene que ver con el problema y las expectativas, las señales de cambio y la visión de futuro.

A pesar de la importancia que tienen estos dos problemas —la inseguridad y la crisis económica⁴²— para la ciudadanía, se aprecia un desfase entre la demanda y la oferta de políticas públicas. Es decir que, siendo estas dos demandas ciudadanas prioritarias, no se percibe una adecuada respuesta por parte del Estado para resolver las dos principales demandas asociadas al cambio. Esto no significa que se estaría esperando la resolución de estas problemáticas⁴³ en un período relativamente corto de tiempo, sino que la expectativa

tiene que ver con que la nueva administración coloque con decisión y claridad el tema entre sus prioridades más apremiantes, mandando las señales de que se está tomando acción sobre el asunto.

4.2 Una recomposición en el mapa de relaciones de poder

4.2.1 El sector empresarial

Durante la pasada campaña electoral, el candidato del partido de izquierda fue severamente cuestionado por empresarios y gremiales empresariales, al mismo tiempo que recibió una cobertura sesgada en el tratamiento en los medios de comunicación⁴⁴. Esto llevó a que algunos analistas políticos anticiparan su preocupación por lo que podría haber sido una fuerte confrontación entre el sector empresarial y el nuevo Gobierno de izquierda desde el inicio de su gestión, con sus consecuencias para el sistema económico y la gobernabilidad democrática. Sin embargo, esto no ha ocurrido; más bien en los primeros meses se observa este proceso de reacomodo al nuevo escenario político, aunque en algunos actores persisten las desconfianzas.

Como se ha señalado, a lo largo de la campaña electoral, empresarios y gremiales empresariales cuestionaron al candidato del partido de izquierda, al mismo tiempo que algunas declaraciones hicieron evidente la afinidad de algunos de los empresarios con el candidato del partido ARENA^{45/46}. En opinión de Rodríguez

(2009): «La preocupación ante una eventual victoria del FMLN hacía predecir, a una muestra muy representativa de grandes empresarios salvadoreños, que el camino hacia el desarrollo se detendría y, en consecuencia, el sistema de libertades estaría en evidente peligro».

No obstante la actitud y posicionamientos públicos por parte de empresarios y de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP)⁴⁷ antes de las elecciones presidenciales:

Una vez conocidos los resultados del 15 de marzo, los planteamientos de denuncia, principalmente por parte de la gremial empresarial, fueron sustituidos por invitaciones a concertar el futuro del país y, principalmente, a generar la confianza necesaria para seguir atrayendo inversión nacional y extranjera (Rodríguez, 2009).

Esto habría respondido a tres factores: (a) el tono conciliador y moderado del presidente Funes en el periodo de la transición; (b) una reflexión autocrítica sobre el «acomodamiento» de la ANEP frente a las acciones gubernamentales durante los últimos 20 años que llevó a la pérdida de protagonismo e independencia; y (c) un pragmatismo para reacomodarse, buscando construir una relación constructiva con el nuevo Gobierno, y revisar su papel en el nuevo escenario político⁴⁸. Esto habría sido reforzado por el desarrollo de una transición ordenada y con estabilidad.

Así, el primer encuentro entre la cúpula empresarial y el Presidente electo fue descrito por sus pro-

pios protagonistas como «exitoso». En esa ocasión, las gremiales empresariales representadas en ANEP presentaron a Mauricio Funes un documento en el que incluyeron distintas «propuestas anticrisis» (Rodríguez, 2009). Como resultado de esa primera reunión, se instaló una comisión integrada por representantes del Equipo de Gobierno del Presidente electo y de la ANEP, con el propósito de ahondar en temas concretos planteados por los diversos sectores aglutinados en la gremial. Sobre esa base, se fueron desarrollando reuniones entre los dirigentes empresariales de la ANEP y los funcionarios del nuevo Gobierno. Así, en un giro, la cúpula empresarial habría pasado a conceder al nuevo mandatario de izquierda «el beneficio de la duda».

En el marco de los cambios en el posicionamiento de distintos actores y la recomposición misma del mapa de actores, en lo que se refiere a la relación entre el sector empresarial y el nuevo Gobierno, se ha planteado que:

Las expectativas frente al nuevo Gobierno por parte del sector empresarial, tanto de las gremiales como de los grupos empresariales y empresarios influyentes, son, en general, positivas. Hay que aclarar que por «nuevo Gobierno» los empresarios entienden «el Gobierno de Mauricio Funes», al que le otorgan un voto de confianza fundamentado en el comportamiento y en las declaraciones públicas del mandatario electo a partir del día que fue proclamado ganador de las elecciones presidenciales de marzo de 2009. El respeto al Estado de Derecho, a la propiedad privada, a la

libertad de expresión y a la institucionalidad democrática son los pilares que tanto las gremiales como los empresarios solicitan al nuevo Gobierno que respete y haga efectivos (Rodríguez, 2009).

Así, las relaciones de la administración Funes con el sector empresarial se han caracterizado en los primeros meses por la apertura al diálogo, aunque persisten las desconfianzas.

4.2.2 Los medios de comunicación

Este proceso de recomposición del mapa de relaciones de poder ha tenido un impacto a un nivel más específico con respecto a la relación entre los medios de comunicación y el nuevo Gobierno:

(...) afecta a los medios de comunicación como mediadores y como actores de influencia. Estos se enfrentan —desde el pasado 1.º de junio en que tomó posesión la nueva administración— al desafío de comprender y narrar un mapa político más complejo que el que consolidaron los 20 años de gobiernos de ARENA, en el que la polarización partidaria arrastraba a la mayoría de protagonistas políticos, intelectuales y empresariales del país, incluidos los medios de comunicación, a un esquema de dos bloques.

»Tras años de excesiva comunión, el regreso a una distancia natural entre la cúpula empresarial del país y el partido ARENA, despojado del control del aparato estatal y en lenta reorganización interna, y el perfil

político de Mauricio Funes que, desde la Presidencia de la República, reivindica cierto grado de independencia respecto al FMLN, el partido que lo llevó al poder, están obligando al periodismo nacional a un ejercicio más agudo de análisis para poder cumplir su cometido, y han forzado a la mayoría de empresas mediáticas a una reflexión aún inacabada sobre su lugar y estrategia en ese nuevo marco de relaciones. (...) Son los medios de comunicación de mayor difusión, ideológicamente cercanos a la derecha partidaria, y habituados a sostener una relación en parte clientelista con el Ejecutivo, quienes han reaccionado de manera más evidente ante el nuevo panorama. La prudente moderación de algunos de ellos en el tratamiento editorial a Mauricio Funes durante sus dos primeros meses de gobierno, coherente con el inmediato reconocimiento público de la legitimidad del nuevo mandatario hecho por ellos tras la jornada electoral, pese a los altos niveles de crispación que definieron su relación con el entonces candidato del FMLN durante 2008 y hasta el día mismo de la votación, ilustra el proceso de reacomodo de los medios ante un nuevo balance en el poder político y económico (Sanz y Valle, 2009).

A manera de conclusión, en un estudio reciente de Sanz y Valle (2009), se plantea lo siguiente:

No parece, de cualquier modo, que ni la mayoría de medios de referencia ni la administración Funes tengan intención inmediata de confrontar entre ellos. Los unos mantienen un nivel de crítica moderado que se alterna con el respaldo explícito a algunas de las primeras medidas del nuevo Gobierno, y están apenas

exigiendo un refuerzo en la institucionalidad en la relación mutua, mediante la programación de conferencias de prensa periódicas del Presidente y la pronta aprobación de una ley de acceso a la información que, de hecho, ya está en discusión en la Asamblea Legislativa y forma parte de las promesas de campaña de Mauricio Funes. En la medida en que las políticas del nuevo Gobierno no afecten al actual estatus jurídico o comercial de los principales medios radiales, televisivos o impresos del país en detrimento de sus intereses empresariales, la mayor parte de ellos parecen dispuestos a ser condescendientes y pacientes durante sus primeros meses de desempeño.

4.2.3 Los partidos políticos

Tras el resultado electoral se han producido dos fenómenos políticos: (a) los dos partidos mayoritarios enfrentan un proceso de transformación, a partir de la redefinición de sus roles políticos en el nuevo escenario político: uno pasa de ser partido oficial a la oposición, y el otro de ser opositor a ser partido en el Gobierno; y (b) un reacomodo del conjunto de partidos en el área principal de su desempeño, que es la Asamblea Legislativa. Este aspecto se aborda más adelante.

4.3 La tesis del recentramiento en la política

Recientes mediciones de opinión pública sugieren un «recentramiento» ideológico de la opinión en los últi-

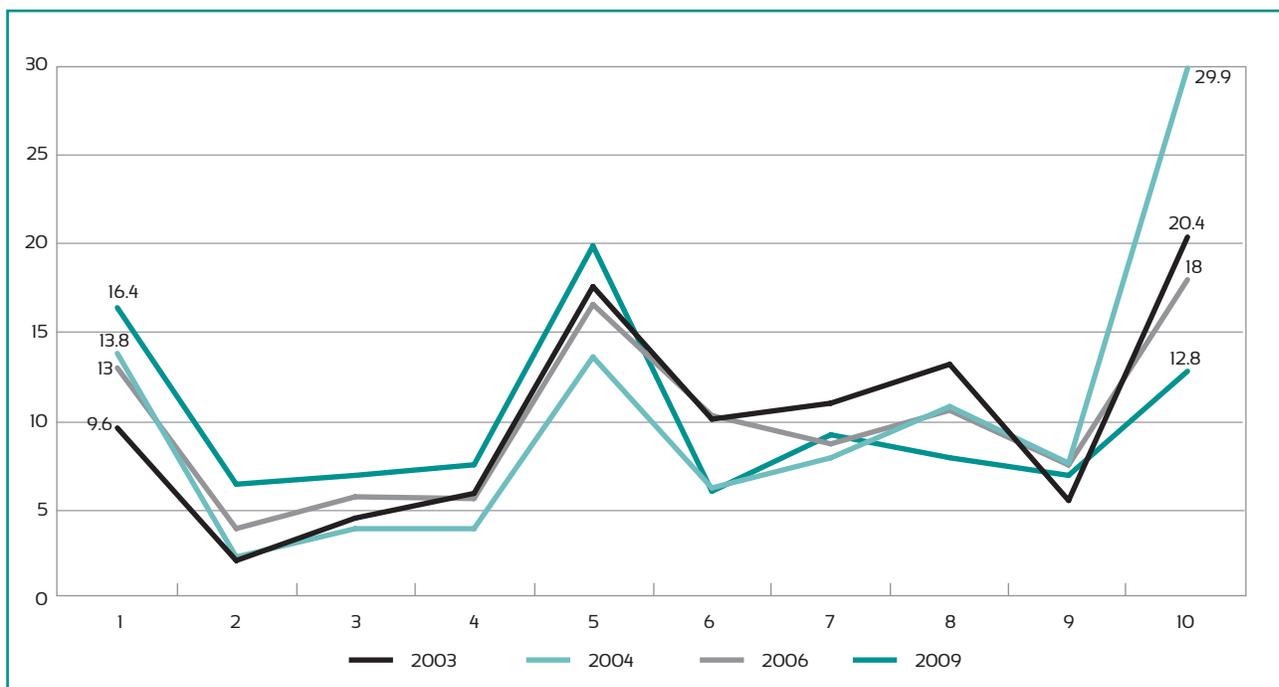
mos años, fenómeno que contribuiría a explicar el resultado de las elecciones presidenciales de 2009. Utilizando los datos de las encuestas del IUDOP, en el gráfico 4.3 se puede ver cómo el grupo de ciudadanos ubicados en las posiciones centrales del eje izquierda-derecha crecieron en 2009 respecto de otros años, mientras que las elecciones presidenciales de 2004 fueron las que registraron la mayor polarización. A lo largo de este período (2003-2009), se habría reducido la autoubicación en las posiciones de extrema derecha, habría aumentado levemente el posicionamiento en la extrema izquierda y se habría reafirmado un posicionamiento en el centro.

A propósito del incremento registrado entre los ciudadanos en el extremo izquierdo del espectro político, desde 2003 hasta 2009, y considerando el crecimiento en el centro del espectro, hay autores que argumentan hacia:

(...) la moderación de la competencia al balancearse los electores en ambos extremos y al crecer la zona central. Perfectamente puede hablarse de un movimiento centrípeto hacia las elecciones de 2009. (...) Sin embargo, al considerar los datos para 2006, ya allí se ve crecer el grupo de electores al centro. Desde este punto de vista, el movimiento centrípeto ya se habría iniciado aquel año y no en 2009 (Artiga, 2009).

En un estudio reciente, se ha analizado la autoubicación de los parlamentarios en las legislaturas 1994-2006. El gráfico 4.4 da cuenta:

Gráfico 4.3 Autoubicación ideológica de los electores: 2003, 2004, 2006 y 2009



Fuente: Encuestas del IUDOP. Tomado de: Artiga González (2009).

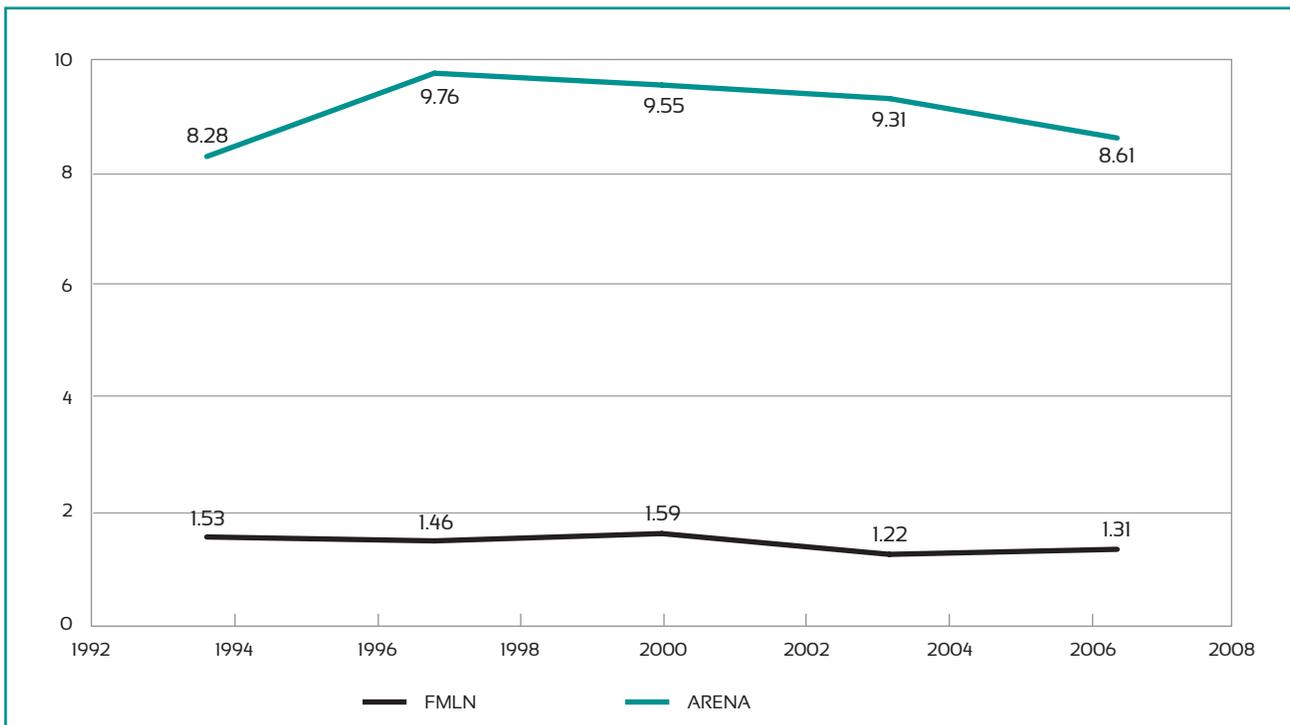
(...) de cuán polarizado es el sistema de partidos salvadoreño y de cuál fue la tendencia de la polarización en el periodo 1994-2009. En primer lugar, es interesante notar que los partidos que polarizan el sistema (ARENA y FMLN) finalizan el periodo a una mayor distancia ideológica que aquella con la que comenzaron en 1994 (ver gráfico 4.4). Esto se observa tanto con las autoubicaciones ideológicas de los diputados de sus respectivos grupos parlamentarios, como a través del valor que asume la distancia ideológica (0.81 para la legislatura 2006-2009 y 0.75 para la legislatura 1994-1997) (Artiga, 2009).

Recapitulando, se estaría frente a una dinámica de recentramiento en la opinión pública, pero de polarización en cuanto a los actores partidarios. En este

marco, resulta interesante explorar lo que pudo haber ocurrido en la dinámica electoral en la contienda para la Presidencia de la República. En el estudio de Córdova y Loya (2009) sobre el comportamiento electoral en las pasadas elecciones, se presenta una distribución de la autoubicación de los electores en tres polos: izquierda 32.6%, centro 39.3% y derecha 28.2%. Sin embargo, no todos los electores votan. De allí que en el gráfico 4.5 se presenta el posicionamiento en la escala izquierda-derecha de los que votaron por ARENA y por el FMLN.

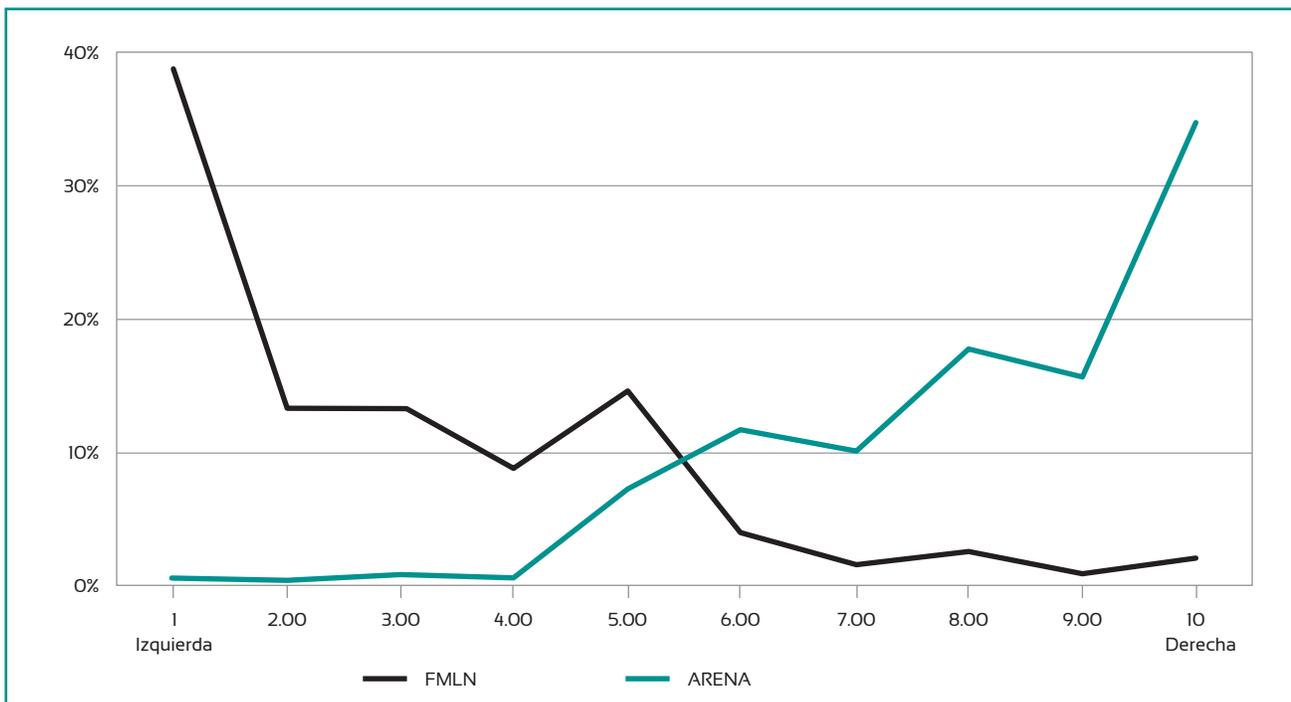
Más allá del posicionamiento de los electores a ambos extremos del espectro político y que corresponden a sus simpatías por el FMLN y por ARENA, en la pasada campaña electoral se observó cómo ambos partidos

Gráfico 4.4 Autoubicación ideológica de los parlamentarios de ARENA y FMLN (1994-2008)



Fuente: Artiga González (2009).

Gráfico 4.5 Distribución de los votantes de ARENA y el FMLN en las elecciones presidenciales de 2009, según la escala izquierda-derecha



Fuente: Córdova y Loya (2009).

se movieron a la búsqueda de los votantes que se definen ideológicamente en las posiciones de centro (Córdova y Loya, 2009). Esto fue potenciado por el hecho de que solamente las dos principales fuerzas políticas presentaran candidatos para la presidencia.

4.4 Una modificación en las relaciones Ejecutivo-Legislativo

En la tabla 4.1 se puede ver la conformación de las distintas fracciones legislativas después de las elecciones de enero de 2009: 35 diputados del FMLN, 32 de ARENA, 11 del PCN, 5 del PDC y 1 de CD. Tomando en consideración la aritmética legislativa (la mayoría simple y la mayoría calificada requieren de 43 y 56 votos, respectivamente), estos resultados electorales dejaron un Presidente sin mayoría legislativa, y permitía anticipar a algunos analistas políticos que la oposición de los tres partidos de derecha (ARENA, PDC y PCN) tendría mayoría en el seno de la Asamblea Legislativa, con lo cual el Gobierno del presidente Funes tendría dificultades para impulsar sus iniciativas.

Si bien las elecciones de enero y marzo dejaron un presidente sin mayoría legislativa, esta no es una situación nueva en el escenario político, ya que esta fue la misma situación que enfrentó ARENA desde 1989, cuando ganó las elecciones presidenciales de ese año. Sin embargo, durante los veinte años de gobiernos de ARENA, «sus presidentes tuvieron que

Tabla 4.1 Diputados por fracción legislativa en la legislatura 2009-2012

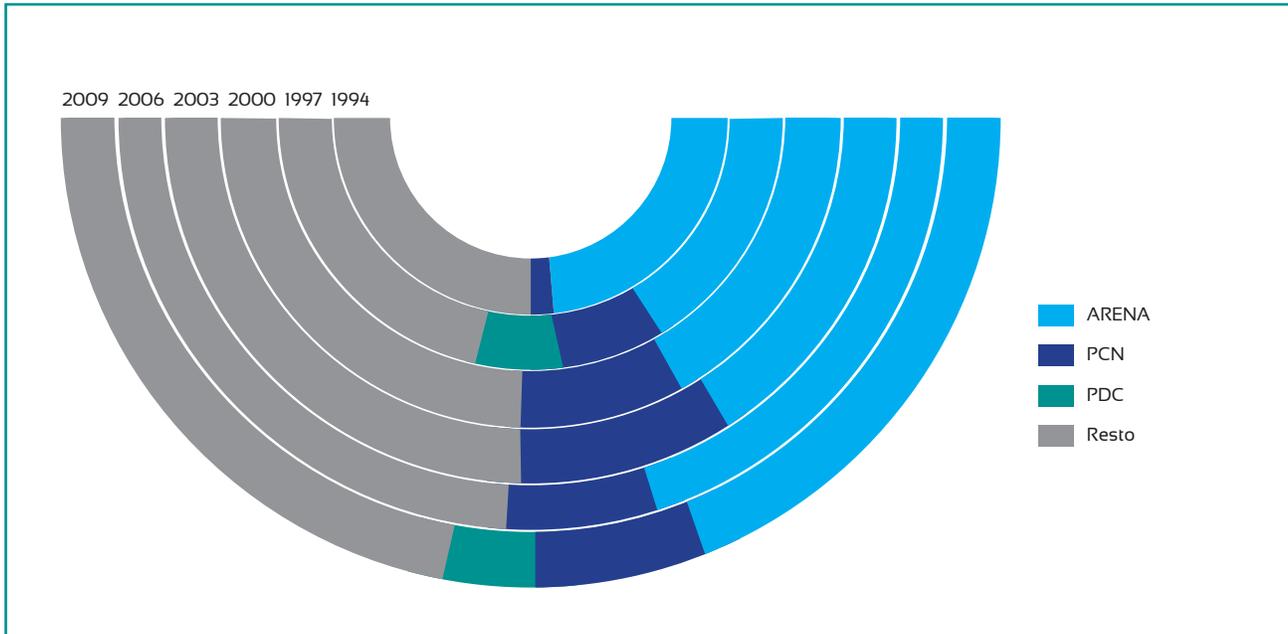
Fracción	Número de diputados al inicio de la legislatura, 1 de mayo de 2009
FMLN	35
ARENA	32
PCN	11
PDC	5
CD	1
GANA	0
Independiente	0
Total	84

Fuente: Elaboración propia con base en datos Asamblea Legislativa 2009

negociar (y lo lograron) los apoyos legislativos necesarios para echar andar sus iniciativas de ley. Hay que tomar en cuenta que esas negociaciones se hicieron dentro del bloque partidista de derecha» (Artiga, 2009). La figura 4.2 muestra cómo los partidos ARENA, PCN y PDC obtuvieron en conjunto más de la mitad de los escaños en todas las elecciones del periodo 1994-2006, lo cual les permitió construir mayorías simples para ese período; pero en un esquema en donde el FMLN obtenía una llave de capacidad de veto para la mayoría calificada.

Esta nueva legislatura, en cuanto a composición, mantiene los rasgos antes señalados, es decir, los partidos del bloque de derecha (ARENA, PDC y PCN) tienen mayoría parlamentaria. Esto significa, por un lado, que el partido de gobierno (FMLN) tendrá que

Figura 4.2 Mayorías parlamentarias al inicio de cada legislatura (1994-2009, porcentaje de escaños)



Fuente: Artiga González (2009).

negociar las iniciativas de ley con el bloque de derecha (primera diferencia con el anterior esquema parlamentario); y, por otro, que es el bloque de derecha el nuevo jugador con capacidad de veto. Pero existen otros dos elementos que van a modificar la relación Ejecutivo-Legislativo:

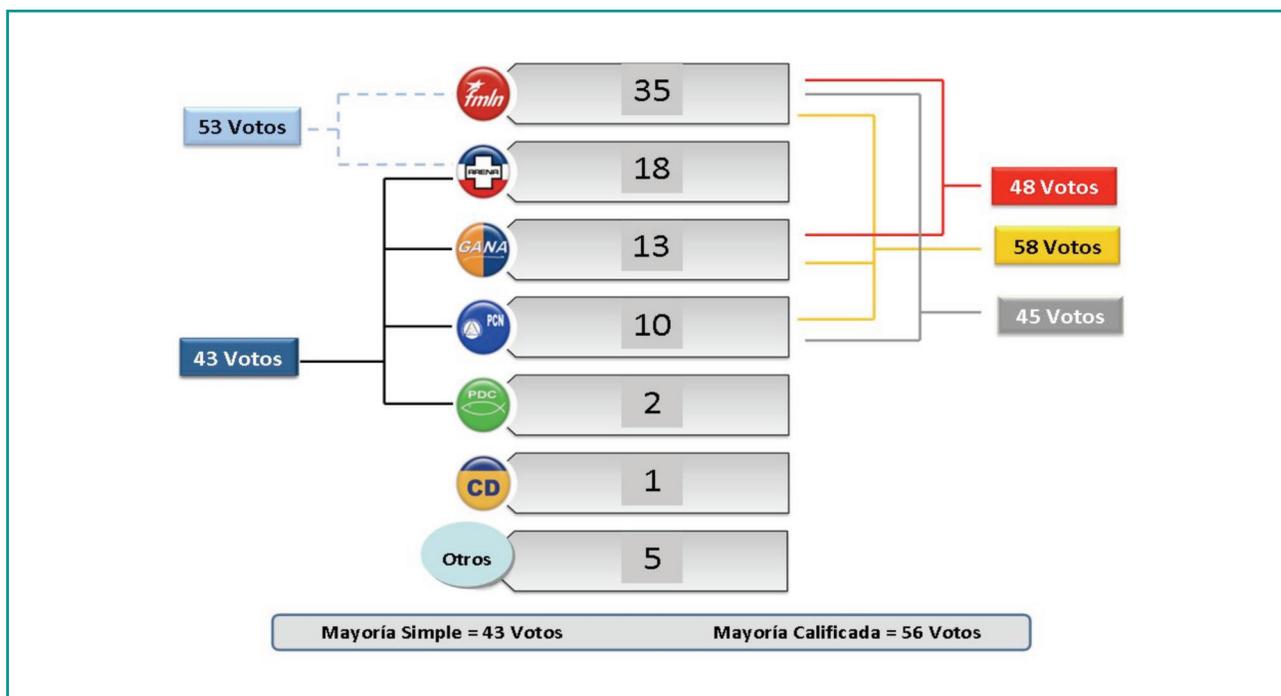
a) Un cambio que se ha producido en el esquema de gobernabilidad y que se desarrolla en el siguiente apartado. En el pasado, el Presidente de la República gobernaba con y desde el posicionamiento de su partido. A partir de este, buscaba construir las mayorías que le permitieran contar con los apoyos necesarios. Pero en el nuevo esquema, el Presidente se ha desalineado con relación a su propio partido y ha buscado

su reposicionamiento, manteniendo en la actualidad una relación dinámica al mismo tiempo con el partido que lo llevó al Gobierno (FMLN), pero además con los otros partidos políticos. Es decir, en este nuevo esquema se plantea la construcción de acuerdos/entendimientos políticos con su partido pero además con las otras fuerzas políticas con presencia legislativa⁴⁹.

A partir de esta desalineación inicial entre el Presidente y su partido, Funes podría impulsar la formación de mayorías parlamentarias ad hoc, pero:

...para que la dinámica política se incline hacia este escenario será el comportamiento del Presidente, de su capacidad para impulsar la formación de mayo-

Figura 4.3 Posibles mayorías legislativas a junio de 2010



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Asamblea Legislativa (2010).

rías más allá de los límites de su propio partido. Por supuesto, también dependerá de la disposición de los partidos de oposición a formar esas mayorías. Transitar por un escenario así a la larga puede contribuir a la despolarización del sistema. Sin embargo es muy temprano para juzgar (Artiga, 2009).

b) Esta situación se vio favorecida por un cambio inesperado en el escenario político, cuando el 12 de octubre de 2009, 12 diputados se escindieron del partido ARENA y declararon que podrían votar de manera independiente de su grupo parlamentario,^{50/51} además de la decisión posterior de integrar un grupo parlamentario independiente (Gran Alianza por la Unidad Nacional [GANAN]) y su voto a favor de la

propuesta presupuestaria ordinaria del Ejecutivo para el año fiscal 2010.⁵² También:

Por otro lado, las inundaciones ocurridas en varias zonas del país luego del paso del huracán Ida generaron una situación extra que demanda la cooperación interinstitucional para hacerle frente. La declaratoria por unanimidad del «estado de calamidad pública y desastre en todo el territorio de la República» y del «estado de emergencia en todo el territorio nacional» el pasado 9 de noviembre fue una acción en esa línea de cooperación (Artiga, 2009).

A partir de estos cambios, se produce un nuevo escenario legislativo distinto del surgido en las elecciones

legislativas de enero de 2009, en el que existen «tres bloques» opositores importantes (ARENA, PCN y GANA):

Aunque es prematuro, se puede decir que la existencia de esos «tres bloques» opositores tendrá un impacto en el tipo de competencia parlamentaria. La misma podría estar más basada en «issues» que en posiciones ideológicas. Esta sí sería una novedad importante surgida no precisamente de las elecciones (Artiga, 2009).

Pero esa novedad que señala Artiga sí sería consecuencia de los reajustes post-electorales.

En la actualidad, estaríamos en presencia de un escenario mucho más diverso y dinámico para poder construir distintos tipos de acuerdos legislativos que podrían expresarse en diferentes combinaciones para construir mayorías: FMLN+GANA (48), FMLN+GANA+PCN (58), ARENA+GANA+PDC+CD (43), FMLN+ARENA (53), FMLN+PCN (45); e incluso la posibilidad FMLN+ARENA+GANA+PCN+PDC+CD+independientes (84). De hecho, algunas de estas distintas combinaciones se han venido desplegando.

En cuanto a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, estos cambios que se han producido han generado un escenario más dinámico y han alejado el escenario que al inicio parecía más probable de una posible «parálisis institucional». A manera de balance, se ha planteado que:

Por la distinción que suele hacerse entre el presidente (Funes) y el partido (FMLN), más la dinámica parlamentaria entre los diversos partidos intentando formar mayorías legislativas, la relación Ejecutivo-Legislativo se torna más compleja. No es simplemente la relación entre dos Órganos de Gobierno sino entre varios actores dentro de cada órgano. Así, la suerte de las iniciativas de ley del Presidente va a depender del apoyo que reciban de su partido y de una mayoría legislativa donde puede, o no, estar su partido. Algunas iniciativas tendrán mejor suerte que otras dependiendo de la temática sobre la que versen y de cuán sensibles a las mismas se muestren los diversos grupos parlamentarios (Artiga, 2009).

4.5 La figura presidencial

A partir de la toma de posesión del presidente Mauricio Funes, el 1.º de junio de 2009, se produjo un cambio en el esquema de gobernabilidad, debido a cinco factores:

- a) A la Presidencia de la República no llega un miembro del partido FMLN, sino que se trató de una alianza entre una figura externa al partido y con un buen posicionamiento público, y el partido FMLN para llevarlo como su candidato.
- b) El Presidente se ha desalineado con relación a su propio partido y ha buscado su reposicionamiento, tratando de mantener sus márgenes de independencia⁵³.

c) A lo largo del primer año de la administración Funes, se han hecho evidentes algunas diferencias entre el Presidente y su partido, que incluso se han debatido en los medios de comunicación. A este respecto, valdría la pena tomar en consideración siete aspectos.

- (i) Es común encontrar diferencias entre un presidente y su partido, pero en este caso es más complejo porque de entrada hay una diferenciación entre el Presidente y el partido. Hay quienes se han referido a que el FMLN no sería un partido de Gobierno sino en el Gobierno. Medardo González, coordinador del FMLN, explica esta relación en los siguientes términos: «el partido está en un gobierno que es de alianza», lo cual implica dos cosas: (1) «Nosotros estamos en gobierno, somos parte de un gobierno de alianza, junto a Mauricio; de hecho, con Mauricio, somos una alianza. Todo mundo sabe que Mauricio no es un militante histórico del FMLN, ese nunca fue problema ni va a ser problema. Somos un gobierno de alianza»; y (2) «Nosotros tenemos claridad total de que somos el partido político que ganó las elecciones, pero no somos gobierno. (...) Por supuesto, nosotros vamos a procurar que desde el Gobierno se implemente lo que nosotros planteamos. En este sentido, creo que vamos caminando con el Ejecutivo. Aunque nosotros estamos claros que no somos el Gobierno (...) estamos en

intercambio permanente con el Presidente de la República⁵⁴».

- (ii) Ha ocurrido un proceso de diferenciación entre el Presidente y su partido en temas relevantes, en donde ambas partes han fijado sus posiciones a partir de su propia visión y rol institucional. Así por ejemplo, mientras el FMLN se adhirió a la Quinta Internacional Socialista, el presidente Funes ha declarado enfáticamente: «Mi Gobierno no va a dar ni un tan solo paso tendiente a la incorporación de El Salvador al Alba, ni al socialismo del siglo XXI⁵⁵».
- (iii) Hay quienes han planteado que:

Las ambigüedades del actual Gobierno son un producto también de las indefiniciones y contradicciones en el mismo seno del FMLN. Hay un divorcio entre lo que el FMLN acepta de forma tácita y el marco teórico con que interpreta la realidad económica y política salvadoreña. Eso los lleva a sostener dos lenguajes: uno que es implícito y no se asume de forma consciente, es el que guía su vida cotidiana dentro de las instituciones de corte liberal (...); el otro lenguaje es explícito y funciona como una seña de identidad histórica e ideológica que lo sitúa en contra de aquellas instituciones dentro de las cuales vive actualmente. Uno se pregunta: ¿hasta dónde llega su rechazo al sistema y hasta dónde llega su implicación fáctica en las instituciones de ese sistema que repudia? El Frente no ha resuelto de forma clara este embrollo

*práctico y filosófico. Y esto lo vuelve un socio difícil en cualquier alianza gubernamental*⁵⁶.

- (iv) Otros hacen referencia a aspectos de la personalidad y estilo de gobernar del presidente Funes.
- (v) En otra aproximación se plantea la legitimidad para un cierto protagonismo de los dos socios de esta alianza:

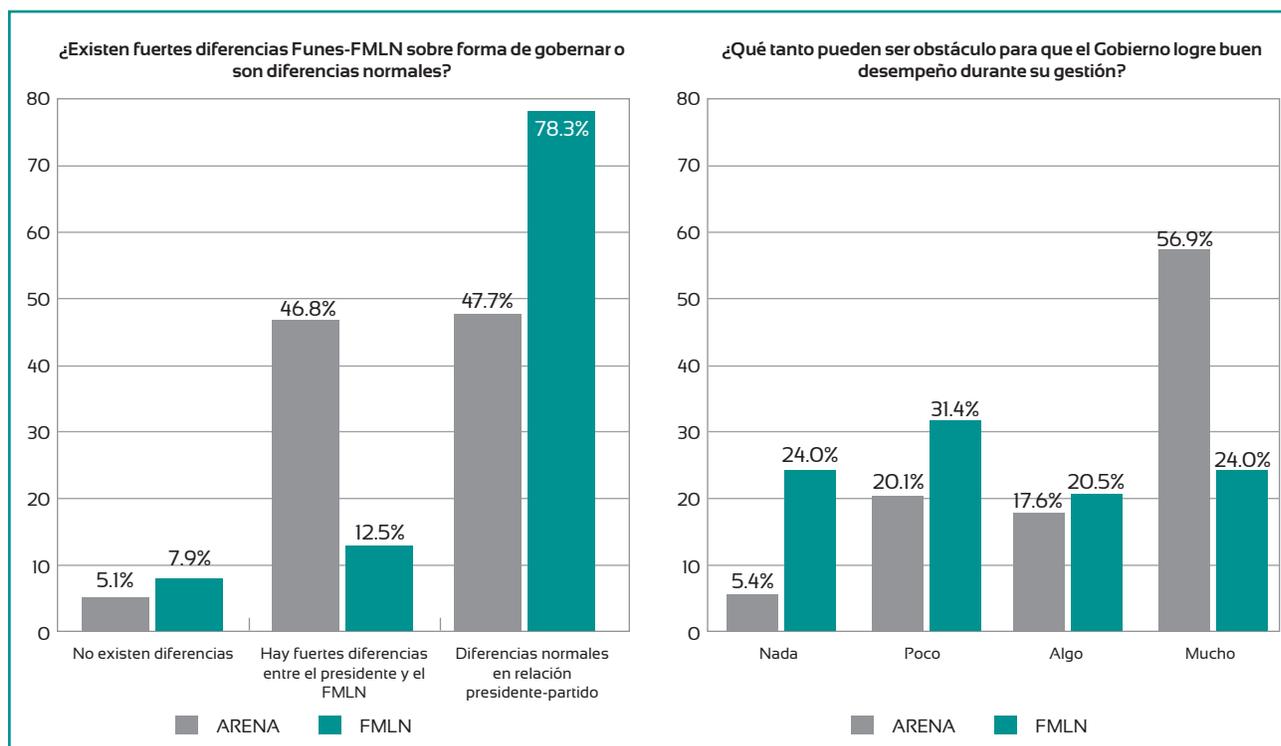
*Veo legítimo que el Frente quiera tener una alta cuota de poder y que manifieste la voluntad de que prevalezca su propia agenda de gobierno, pero si ganó las elecciones gracias a Funes, lo lógico es que también el Presidente tenga derecho a que se reconozca su entidad y a buscar los apoyos externos que considere necesarios para no presentarse aislado ante una dirigencia (la del Frente) que de otra manera lo avasallaría hasta convertirlo en un muñeco de paja. Comprendo que Funes no quiera ser un muñeco de paja y comprendo que esta voluntad de Funes le parezca un estorbo a quienes prefieren un socio sin la más mínima personalidad. Lo más correcto sería que entre Funes y el Frente hubiese un trato de respeto*⁵⁷.

En esta perspectiva, se estaría en presencia de lo que sería una permanente negociación entre el Presidente y la cúpula partidaria del FMLN.

- (vi) Con respecto a la valoración ciudadana sobre las diferencias entre el presidente Funes y el FMLN, en la encuesta de opinión PAPEP

2009 se incluyeron dos preguntas⁵⁸. En el gráfico 4.6, se presentan las respuestas solo para los que manifestaron haber votado por el FMLN y ARENA en las pasadas elecciones presidenciales. La preferencia partidaria resulta ser un factor importante para explicar las valoraciones ciudadanas. Con relación a la primera pregunta, de los que votaron por el FMLN, el 7.9% consideró que no existen diferencias; el 12.6%, que hay fuertes diferencias; y el 78.3%, que son diferencias normales; mientras que para los que votaron por ARENA, el 5.1% opinó que no existen diferencias; el 46.8%, que hay fuertes diferencias; y el 47.7%, que son diferencias normales. Es decir, un alto porcentaje de las personas encuestadas ve estas diferencias como normales. Con relación a la segunda pregunta, sobre el obstáculo que esto puede ser para la gestión del Gobierno, de los que votaron por el FMLN, el 24% consideró que «nada»; el 31.4%, «poco»; el 20.5%, «algo»; y el 24%, «mucho»; mientras que de los que votaron por ARENA, el 5.4% opinó que «nada»; el 20.1%, «poco»; el 17.6%, «algo»; y el 56.9%, «mucho». Sin embargo, ha venido aumentando esta preocupación por el posible impacto de las diferencias entre el presidente Funes y el FMLN para la gestión de Gobierno. En la encuesta del IUDOP, de mayo de 2010, el 57.7% aseguró que estos conflictos están afectando en «algo» o «mucho» la conducción del país, mientras que el 42.3% opinó que «poco» o «nada»⁵⁹.

Gráfico 4.6 Opiniones sobre las diferencias entre el presidente Funes y el FMLN (2009)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta PAPEP 2009.

(vii) A este complejo panorama, se sugiere agregar otro factor que interviene en esta relación: son las voces y presiones desde los movimientos sociales ^{60/61}.

(d) Un rasgo de este reposicionamiento es que el Presidente apela a un esquema de unidad nacional, situándose por encima de su propio partido. Así, por ejemplo, al día siguiente de las elecciones, el presidente Funes esbozó un primer planteamiento en esta dirección: «Trabajar por la construcción de un gobierno de unidad nacional que permita lograr los entendimientos políticos, económicos y sociales para gobernar

nuestro país»⁶². Posteriormente, en su discurso del 15 de septiembre de 2009, el presidente Funes planteó:

*Me he comprometido con el pueblo a construir un gobierno de unidad que quiere dejar atrás los enfrentamientos, que tiende puentes donde no los hay y entre quienes nunca los han querido, que tiene un espíritu profundamente democrático; un gobierno de unidad nacional que privilegia el consenso frente a la imposición y que busca el bien común*⁶³.

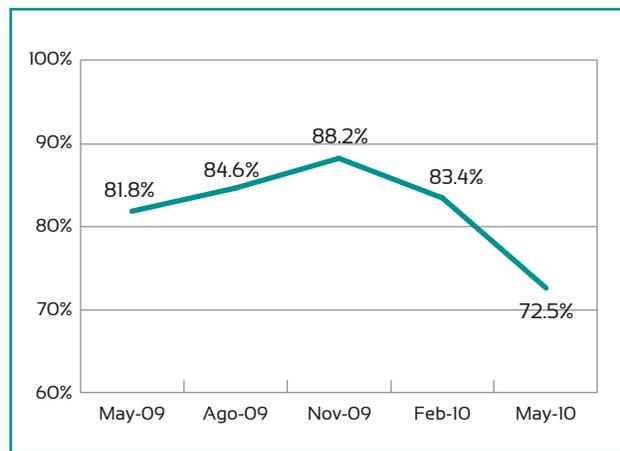
(e) Mantiene altos niveles de apoyo en la opinión pública.

Gráfico 4.7 Aprobación de la gestión del presidente Funes (agosto de 2009 a mayo de 2010)



Fuente: LPG Datos (2010).

Gráfico 4.8 Aprobación de la gestión del presidente Funes (mayo de 2009 a mayo de 2010)



Fuente: Datos Consulta Mitofsky (2010).

A lo largo de su primer año de labores, el presidente Funes ha logrado mantener niveles altos de aprobación en la ciudadanía, lo que estaría mostrando un importante capital político del Presidente. De acuerdo con las encuestas de LPG Datos, el 71% aprobó su desempeño en sus primeros tres meses de gestión (agosto 2009)⁶⁴; esta aceptación aumentó al 78% para el segundo trimestre (noviembre 2009), luego bajó al 74% para el tercer trimestre (febrero 2010)⁶⁵ y posteriormente al cerrar el primer año (mayo 2010) se redujo al 65%⁶⁶.

La encuesta de JBS Opinión Pública para El Diario de Hoy reporta que, a siete meses de haber asumido el poder, Mauricio Funes obtuvo un 87.9% de aprobación⁶⁷. Mientras que la encuesta de Consulta Mitofsky reportó niveles de aprobación arriba del 80% para el presidente Funes, para el período mayo 2009-febrero 2010;

81.8%, en mayo de 2009; 84.6% en agosto; 88.2%, en noviembre; bajó a 83.4% en febrero de 2010 y luego disminuyó a 72.5% en mayo de 2010⁶⁸.

De acuerdo con la encuesta del IUDOP, los salvadoreños calificaron, con una nota promedio de 6.78 sobre una escala de 0-10, el desempeño del Gobierno de Funes durante el primer año de gestión⁶⁹. Así:

(...) la lectura de la encuesta revela que, en términos generales, persiste una clara evaluación bastante favorable del desempeño del Presidente durante su primer año de trabajo, especialmente en aquellos indicadores más generales y abstractos como la calificación o la valoración sobre la capacidad de gobernar del mandatario. De hecho, el 75% de los consultados le asignaron una nota igual o mayor a 6. Sin embargo, al comparar estos resultados con los obtenidos meses atrás en la

Tabla 4.2. Evaluaciones de los Presidentes en sus primeros cien días de Gobierno (1994-2009, porcentajes)

Valoración	Presidentes			
	Armando Calderón	Francisco Flores	Antonio Saca	Mauricio Funes
Muy bueno/bueno	38.3	39.8	69.8	77.6
Regular	39.0	33.1	19.7	15.1
Muy malo/malo	23.9	26.0	10.6	7.2

Fuente: Aguilar y Carranza, 2009; en base encuestas IUDOP, 1994, 1999 y 2004 y Encuesta PAPEP 2009.

evaluación de los cien días de Gobierno, se advierte un claro deterioro de las opiniones favorables. (...) Esa tendencia se agudiza aún más cuando se recogen los juicios sobre ámbitos más específicos del desempeño del Gobierno, es decir, cuando se remite a la gente a valoraciones más concretas y tangibles (...).

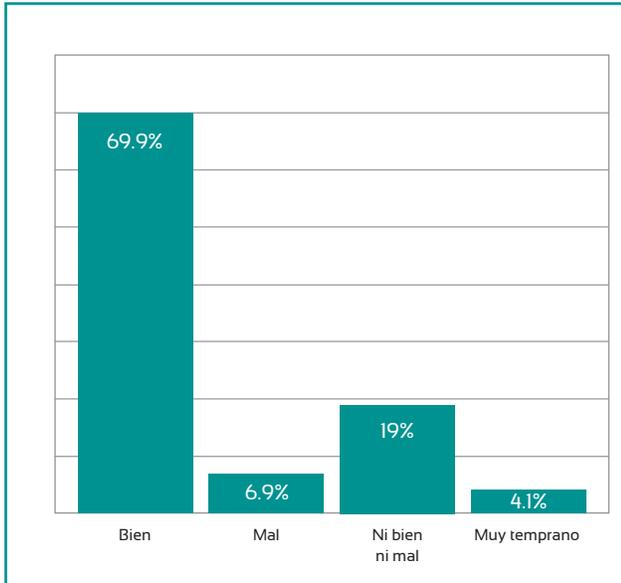
En la encuesta de PAPEP 2009, se exploró de manera sistemática la situación del país y las expectativas hacia el nuevo Gobierno. Una de las preguntas estuvo orientada a conocer la evaluación general de la ciudadanía sobre el desempeño personal del presidente Funes en sus primeros meses de trabajo (ver tabla 4.2)⁷⁰:

Los resultados revelan una ponderación bastante favorable del trabajo del Ejecutivo. Un poco más de tres cuartas partes de la población (77.6%) aprueba el desempeño personal del mandatario, al evaluarlo como bueno o muy bueno, mientras que solo el 7.2% lo califica como «malo» o «muy malo». El 15.1% lo calificó de regular. Una comparación de estos resultados con los de las evaluaciones otorgadas a tres de los predecesores del presidente Funes muestra que este ha

obtenido la evaluación más elevada en sus primeros meses de gestión, respecto a las que dio la población en evaluaciones similares a las tres administraciones de Gobierno que le precedieron. De hecho, la evaluación asignada a Mauricio Funes supera incluso a la del ex presidente Saca, quien había sido considerado el mandatario mejor evaluado de la posguerra (Aguilar y Carranza, 2009).

En complemento a la evaluación del trabajo presidencial, en la encuesta de PAPEP, se preguntó directamente a la población si el Presidente está gobernando bien o está gobernando mal el país. Los resultados muestran que la mayoría de la población está valorando positivamente el trabajo del Presidente. Siete de cada diez (69.9%) dijo que el presidente Funes está gobernando bien al país, el 19% considera que lo está haciendo ni bien ni mal y solo el 6.9% cree que Funes está gobernando mal; el 4.1% señaló que es muy temprano para evaluar. Estas opiniones confirman que, a cuatro meses de su mandato, la gestión del presidente Funes goza de la aprobación de un elevado segmento de la población. Una comparación de estos resultados

Gráfico 4.9 ¿El Presidente está gobernando bien al país o lo está gobernando mal?

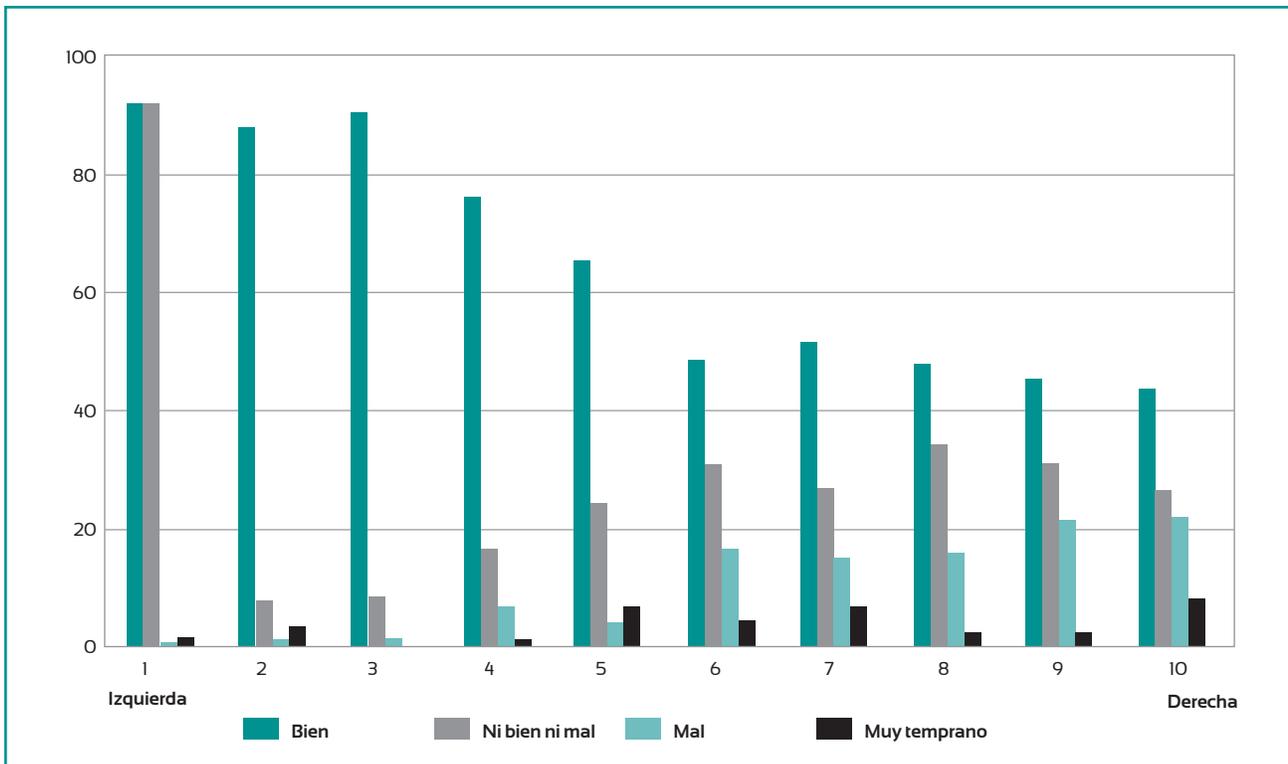


Fuente: Encuesta PAPEP 2009, véase: Aguilar y Carranza, 2009.

con los obtenidos por Antonio Saca en una medición cursada por el IUDOP en sus primeros tres meses de gestión, revela que Funes supera a Saca, al haber obtenido éste último el 58.2% de aprobación (Aguilar y Carranza, 2009).

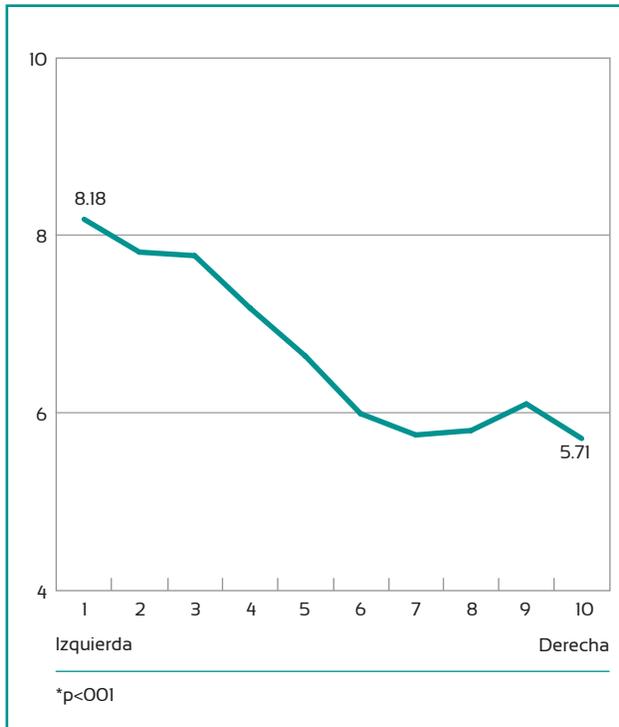
Sin embargo, estas opiniones muestran diferencias importantes cuando se divide a la población según su orientación ideológica, utilizando la escala 1-10, donde 1 es la posición más a la izquierda y 10 la posición más a la derecha. Los datos muestran que en la medida en que la población se ubica más a la izquierda del espectro político-ideológico, aumentan las opiniones que sostienen que el presidente Funes

Gráfico 4.10 Opiniones sobre la forma en que está gobernando el presidente Funes, según ubicación en escala ideológica 1-10 (porcentajes)



Fuente: Encuesta PAPEP 2009, véase: Aguilar y Carranza, 2009.

Gráfico 4.11 Nota promedio asignada al Presidente, según ubicación en escala ideológica (1-10)*



Fuente: Encuesta PAPEP 2009, véase: Aguilar y Carranza, 2009.

está gobernando bien, en tanto que estas se reducen conforme las posiciones se ubican más a la derecha de la escala.

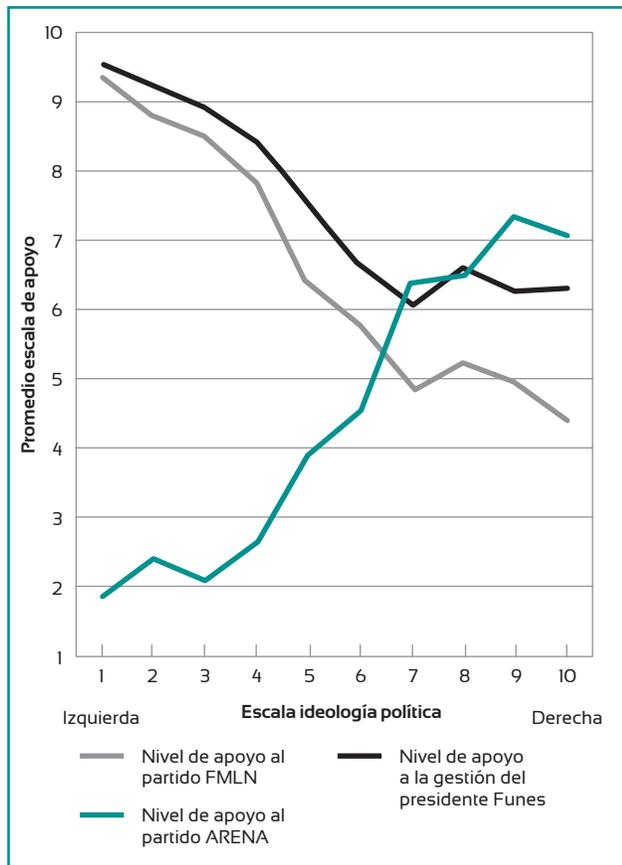
En la encuesta de PAPEP 2009, se pidió a la población que otorgara una nota al Gobierno de Mauricio Funes, tomando como base una escala de 0 al 10. En promedio, la calificación atribuida por los encuestados fue de 6.95, la cual constituye una calificación positiva, pero inferior a la que le asignó en promedio la población en una medición realizada por el IUDOP a finales del mes de agosto, al cumplirse los primeros cien días de gobierno (7.16). El 75.7% de

la población otorgó una calificación promedio de 6 o más mientras que el 24.2% asignó una nota promedio de 5 o menos (ver gráfico 4.11).

Los datos muestran que, a diferencia de las tradicionales tendencias de opinión reportadas en los sondeos nacionales respecto al desempeño de los gobernantes, en el caso de esta encuesta, a la hora de distribuir las opiniones según variables determinantes como el género, la escolaridad, los ingresos o la zona de residencia de las personas, estas no marcan diferencias estadísticas de peso (Aguilar y Carranza, 2009), sino que las variaciones principales están relacionadas con las afinidades partidarias o la orientación ideológica. En relación a la preferencia partidaria, los que declaran que simpatizan con ARENA evalúan la gestión de Funes con el promedio más bajo (5.75) respecto al resto de la población; en contraste, los que se inclinan por el FMLN asignan el promedio más elevado (7.96); mientras que «las personas que se ubican en el espectro ideológico de la izquierda tienden a calificar con notas cercanas o superiores a ocho el trabajo del Ejecutivo, mientras que aquellos que se ubican en el lado derecho de la escala otorgan promedios de seis o inferiores» (Aguilar y Carranza, 2009).

En el gráfico 4.12 se presentan, de acuerdo con la encuesta PAPEP 2009, los niveles de apoyo para el presidente Funes, así como para los partidos FMLN y ARENA⁷¹, de acuerdo con la distribución de los encuestados en la escala ideológica izquierda-derecha⁷².

Gráfico 4.12 Escala de apoyo al Presidente, al partido FMLN y al partido ARENA, según ubicación en escala ideológica (1-10)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta PAPEP 2009.

Por otra parte, siempre relacionado con la valoración del gobernante, al preguntar en la encuesta PAPEP 2009 a la población si el presidente Funes tiene control de las decisiones o está siendo manipulado por otros sectores:

Seis de cada diez (63.1%) indicó que el Presidente tiene el control, mientras que una tercera parte de los encuestados (30.7%) piensa que está siendo manipulado por otros sectores. Un 6.2 % no opinó al respecto. (...) Todo parece indicar que el presidente Funes logra, por

el momento, transmitir a la mayoría de la población una imagen de independencia en la conducción del país, respecto a la posible injerencia de sectores o grupos de poder económico y político. Esta valoración junto a la imagen favorable del Presidente ante la opinión pública podría ser fundamental para mantener los altos niveles de aceptación popular y para potenciar su capital político (Aguilar y Carranza, 2009).

Sin embargo, cuando se consultó a la gente por la cercanía o la distancia con respecto al presidente Funes, «más de la mitad de la población (56.1%) declaró sentirse distante o muy distante de la figura presidencial, mientras que cerca de cuatro de cada diez indicó sentirse cercano o muy cercano a Funes» (Aguilar y Carranza, 2009).

Recapitulando, en este primer año se observa un nuevo esquema de gobernabilidad en donde el Presidente se ha desalineado y tomado distancia de su propio partido, buscado su reposicionamiento, y además mantiene un capital político propio con base en altos niveles de aprobación en la opinión pública. El tema de las diferencias entre el Presidente y su partido ha sido motivo de discusiones y diferentes interpretaciones, en lo que se refiere a sus causas e implicaciones. Existen algunas diferencias entre el Presidente y su partido, lo cual se puede considerar como un aspecto normal, y algunos podrían considerarlo como «deseable». Sin embargo, como se advierte de los datos de las encuestas, de profundizarse estas diferencias, podrían llegar a constituir un obstáculo al buen desempeño del Gobierno. Lo relevante es la ad-

ministración que se haga de estas diferencias⁷³. Si ambas partes actúan con madurez y responsabilidad, implicaría a futuro una permanente negociación entre el Presidente y la cúpula partidaria del FMLN.

4.6 La necesidad de alcanzar acuerdos básicos

En este apartado se presentan las valoraciones de los liderazgos sobre la situación del país y las posibilidades de alcanzar algunos acuerdos básicos. Aquí se abordan tres aspectos: (a) la polarización, (b) la existencia de condiciones favorables al diálogo y (c) la construcción de acuerdos.

(a) Acerca de la polarización

En el informe sobre la ronda de entrevistas con los liderazgos salvadoreños se señala que aunque:

(...) en el caso de que nadie en El Salvador tenga interés en seguir el camino de Honduras, ¿es posible evitar que eso ocurra? Al menos en parte, eso depende de la capacidad (negativa) de evitar una dinámica de polarización que llegue a descontrolarse, así como de la capacidad (positiva) de construir acuerdos que aseguren un mínimo de gobernabilidad democrática. En relación a ambos puntos, la actitud global de los miembros de las elites salvadoreñas es de un moderado optimismo. (...) Una espiral de polarización no es, a ojos de los entrevistados, el escenario más probable para los próximos años. Quienes temen algo semejante no llegan al 10% de las

personalidades consultadas. El 49% espera que el nivel de polarización sea, más allá de altibajos, comparable al que se ha conocido hasta hoy, y otro 36% (es decir, cerca de cuatro de cada diez personalidades entrevistadas) espera un nivel de polarización significativamente menor. Los más cercanos al Gobierno son quienes más frecuentemente esperan este último resultado. Cuando se comparan estos resultados con los que se obtenían en el primer semestre de 2008, se observa que el porcentaje de quienes esperan un aumento de la polarización apenas ha crecido. En cambio, la proporción de quienes pronostican una disminución de la polarización política cayó muy significativamente. Lo que ha aumentado es el porcentaje de quienes esperan niveles de polarización comparables a los actuales (Silveira y González, 2009).

Pero como nos advierten Silveira y González (2009):

El hecho de que no haya un clima particularmente propicio a las dinámicas de polarización no implica que esas dinámicas no puedan producirse. De hecho, Honduras vivía un contexto que tenía varios puntos de contacto con el salvadoreño y sin embargo esa dinámica se produjo. Una parte minoritaria pero no desdeñable de los entrevistados piensa que algo similar puede ocurrir en El Salvador.

Es decir, las opiniones recogidas en el estudio sugieren:

(...) que este temor no es completamente infundado. Por una parte, es claro que el gobierno del presidente Funes será sometido a presiones radicalizadoras por una parte

Tabla 4.3 Evolución de la polarización política, según inclinación política* (porcentajes)

Evolución	Cercanos a la oposición	Equidistante o desconocida	Cercanos al gobierno	Todos
Polarización política será más aguda	15	8	—	8
Con altibajos, la polarización política será comparable a la de hoy	61	42	43	49
Polarización política significativamente menor, más espacio para negociación y concertación	15	42	50	36
No sabe, no contesta	9	8	7	7
Total	100	100	100	100
Total de consultados	13	12	14	39

* Pregunta cerrada: «¿Cuál de estas situaciones imagina usted como más probable al finalizar el próximo período presidencial en 2014? (indicar solamente una respuesta)».

Fuente: Silveira y González, 2009.

de sus propios apoyos políticos. (...) La existencia de sectores de izquierda que parecen dispuestos a intentar radicalizar a su propio gobierno tiene como contracara la existencia de sectores de derecha que parecen dispuestos a reaccionar enérgicamente si ese proceso llegara a ocurrir, o si a juicio de ellos estuviera ocurriendo. (...) Si se diera la circunstancia de que la dinámica política fuera fuertemente influida por estos dos grupos, la probabilidad de ingresar en una espiral de polarización crecería significativamente. Varios entrevistados son conscientes de este riesgo e insisten en la necesidad de tenerlo bajo control. Según la opinión predominante entre ellos, la manera de hacerlo consiste en poner claramente a resguardo un núcleo de convicciones y de prácticas democráticas que deben ser colocadas como patrimonio de todos los salvadoreños. (Silveira y González, 2009).

Para efectos de explorar esta posibilidad, en el estudio se indica que si bien la principal línea divisoria de la política salvadoreña en la actualidad es la cercanía

al Gobierno (el presidente Mauricio Funes y el partido FMLN) o a la oposición, esta no es suficiente para explicar la dinámica política, pues no se trata de «grupos monolíticos» sino de «coaliciones implícitas», cada una de las cuales incluye un ala radical —los «duros»— y un ala moderada —los «blandos»— (Silveira y González, 2009), y sobre la base de este esquema en la tabla 4.4 se presenta lo que caracteriza a ambos grupos a partir de las entrevistas con las elites.

Sobre la base del análisis de las entrevistas realizadas, estos autores identifican dos grandes peligros para el proceso político salvadoreño: (i) el peligro de la «luguización» (en alusión al presidente Lugo, de Paraguay), entendida como «una tensión potencial entre el Presidente y parte de la fuerza política que lo llevó a la presidencia; y una cierta falta de claridad en cuanto a rumbo y metas concretas. Independientemente de cuáles sean sus propósitos personales, el Presidente queda subordinado a sus apoyos políticos y, eventual-

Tabla 4.4 Percepciones de las elites entrevistadas sobre los duros y blandos dentro de los grupos oficialistas y opositores (2009)

	Duros	Blandos
Oficialistas	Temen que el gobierno privilegie la estabilidad y «se derechice». Están vigilantes y dispuestos a presionar para evitarlo. Consideran que la oposición es oligárquica y que tiene el objetivo de bloquear los cambios.	Quieren mejorar las condiciones sociales, pero tienen en cuenta el contexto económico y político, quieren promover un cambio moderado, garantizando la estabilidad institucional. Consideran que debe haber acuerdos gobierno-oposición.
Opositores	Creer que, independientemente de cuál sea la voluntad del presidente Funes, el propósito del FMLN es reemplazar el orden establecido por alguna clase de «socialismo del siglo XXI», incorporándose al eje bolivariano. Están vigilantes y dispuestos a presionar para evitarlo.	Creer que el presidente Funes tiene cierto margen de autonomía y están dispuestos a buscar acuerdos con él y con los sectores moderados del FMLN. Consideran que debe haber acuerdos gobierno-oposición.

Fuente: Elaboración propia con base en Silveira y González, 2009.

mente, puede perder su respaldo. La orientación del Gobierno pasa a depender de quien prime en la interna del FMLN»; y (ii) el peligro de la «hondureñización», entendida como que «los “duros” del oficialismo y la oposición logran controlar la escena política y se va a una confrontación con riesgo para las instituciones». Al interior de ambos grupos (Gobierno y oposición), hay sectores que podrían influir para ingresar en una espiral de polarización. (Silveira y González, 2009).

(b) Existencia de condiciones favorables al diálogo

En el informe sobre la ronda de entrevistas con los liderazgos salvadoreños se señala:

Ninguna de las personalidades consultadas espera que, como consecuencia de la llegada del FMLN al gobierno, El Salvador se convierta en pocos años en un país muy diferente. Una mayoría relativa de entrevistados (44%) espera que al cabo de este período exista una sociedad

Tabla 4.5 Resultados esperados del nuevo Gobierno, según inclinación política* (porcentajes)

Categoría	Cercanos a la oposición	Equidistante o desconocida	Cercanos al Gobierno	Todos
Democracia fortalecida, sociedad más integrada	15	33	79	44
Democracia sin mayores cambios, en un marco de problemas no resueltos	61	33	21	38
Democracia deteriorada, mayores niveles de conflicto	15	17	—	10
No sabe, no contesta	9	17	—	8
Total	100	100	100	100
Total de consultados	13	12	14	39

* Pregunta cerrada: «¿Cuál de estas situaciones imagina usted como más probable al finalizar el próximo período presidencial en 2014? (indicar solamente una respuesta)».

Fuente: Silveira y González, 2009.

más integrada y una democracia fortalecida. Otro grupo también numeroso (38%) imagina que la democracia seguirá funcionando y que la mayor parte de los problemas actuales seguirán sin ser resueltos: según el acento, espera estabilidad o estancamiento. Apenas el 10% pronostica que la democracia se va a deteriorar y que el país va a conocer mayores niveles de conflicto. Como es de esperar, las simpatías políticas influyen fuertemente sobre la distribución de estas opiniones, y el oficialismo es mucho más optimista que la oposición. Pero sólo minorías relativamente pequeñas (en todos los casos, menos de un quinto de los consultados en cada grupo) esperan un deterioro de la situación (Silveira y González, 2009).

Sin embargo, con relación a la visión que tienen sobre El Salvador en los próximos años:

Más allá de lo que haga el Gobierno, los miembros de las élites salvadoreñas aparecen divididos a la hora de realizar pronósticos sobre la evolución general del país en los próximos años. Cuatro de cada diez personalidades consultadas (41%) creen que los problemas

actuales tenderán a disminuir o se solucionarán en parte. Un porcentaje idéntico cree que los problemas se mantendrán sin mayores cambios o, peor aun, que van a agravarse. Casi uno de cada cinco (18%) no se pronuncia sobre el punto. Los líderes próximos al gobierno son mucho más optimistas que el resto, y los opositores son los más pesimistas (Silveira y González, 2009).

(c) La construcción de acuerdos

Se vislumbra con moderado optimismo la posibilidad de construir acuerdos que aseguren la gobernabilidad democrática. «Casi dos de cada tres personalidades consultadas (61%) asignan una probabilidad media a que tal cosa ocurra. El tercio restante (36%) le asigna una probabilidad alta. La buena noticia es que nadie le asigna una probabilidad baja. Los más optimistas son, una vez más, los más cercanos al Gobierno» (Silveira y González, 2009).

Varias personalidades consultadas coinciden en señalar que, si bien la posibilidad de llegar a acuerdos existe, los tiempos políticos para lograrlo son limitados, y por lo tanto hay que saber aprovechar las «ventanas

Tabla 4.6 Evolución de los problemas de El Salvador en los próximos cinco años, según inclinación política* (porcentajes)

Evolución de los problemas	Cercanos a la oposición	Equidistante o desconocida	Cercanos al Gobierno	Todos
Tenderán a agravarse	54	33	7	31
Seguirán sin mayores cambios	15	17	—	10
Tenderán a disminuir, a solucionarse	23	25	71	41
No sabe, no contesta	8	25	22	18
Total	100	100	100	100
Total de consultados	13	12	14	39

* Pregunta cerrada: «En su opinión, en los próximos cinco años, ¿los problemas que hoy enfrenta el país tenderán...?».

Fuente: Silveira y González, 2009.

Tabla 4.7 Probabilidad de acuerdo político, según inclinación política* (porcentajes)

	Cercanos a la oposición	Equidistante o desconocida	Cercanos al Gobierno	Todos
Probabilidad alta	15	42	50	36
Probabilidad media	77	58	50	61
Probabilidad baja	—	—	—	—
No sabe, no contesta	8	—	—	3
Total	100	100	100	100
Total de consultados	13	12	14	39

* Pregunta cerrada: «A su juicio, ¿el presidente Funes logrará alcanzar acuerdos con otros actores políticos claves del país en los próximos años? Diría hoy que existe una...».

Fuente: Silveira y González, 2009.

de oportunidad» que tienen que ver con dos elementos: (i) aprovechar el momento de alta popularidad que vive el Gobierno, porque esa misma popularidad puede operar como factor legitimador; y (ii) hay que buscar los acuerdos fuera del tiempo electoral. Si se deja pasar el tiempo y se aproximan las elecciones, la necesidad de diferenciarse hará más difícil la construcción de consensos.

En cuanto a áreas de posibles acuerdos, las élites señalan que:

La reforma fiscal y la seguridad pública son vistas como los dos temas en los que habría menos dificultades para llegar a acuerdos políticos. En segundo lugar se ubican las medidas que favorezcan el fortalecimiento institucional y el diseño de políticas sociales

Tabla 4.8 Áreas de posible acuerdo, según inclinación política* (porcentajes)

Áreas	Cercanos a la oposición	Equidistante o desconocida	Cercanos al Gobierno	Todos
No será fácil construir acuerdos	—	17	21	13
Será más fácil en:				
Reforma fiscal	23	—	21	15
Seguridad pública	15	17	7	13
Fortalecimiento institucional	15	-	14	10
Políticas sociales, educación	15	8	7	10
Otros	8	25	21	18
No sabe, no contesta	24	33	9	21
Total	100	100	100	100
Total de consultados	13	12	14	39

* Pregunta abierta: «¿En qué áreas o temas sería posible construir acuerdos?».

Fuente: Silveira y González, 2009.

Tabla 4.9 La agenda de la gobernabilidad* (porcentajes)

	Primera mención	Segunda mención	Suma menciones
Seguridad pública	20	13	33
Desarrollo económico y productivo	15	5	20
Combate a la pobreza, políticas sociales	8	7	15
Política exterior independiente	5	—	5
Consolidar institucionalidad del Estado	3	7	10
Ley de partidos	3	3	6
Otros	5	—	5
No sabe, no contesta	41	65	
Total	100	100	
Total de consultados	39	39	

* Pregunta abierta: «¿Cuáles considera usted que debieran ser los principales temas en la agenda de gobernabilidad del país durante los primeros años de la administración del presidente Funes?».

Fuente: Silveira y González, 2009.

y educativas. A la hora de identificar estas áreas, no hay diferencias importantes entre quienes se identifican con el Gobierno y quienes se identifican con la oposición (Silveira y González, 2009).

Más allá de la facilidad o dificultad con que puedan ser construidos, «¿cuáles son los acuerdos a los que se debería llegar si se quiere asegurar la gobernabilidad democrática en los próximos años? La respuesta que más frecuentemente se da a esta pregunta refiere a la seguridad pública. En segundo lugar se mencionan las medidas tendientes a asegurar el desarrollo económico y productivo. En tercer lugar figuran el combate a la pobreza y las políticas sociales. Las demás respuestas tienen niveles de apoyo significativamente menores». (Silveira y González, 2009).

En el contexto analizado, muchas de las élites entrevistadas «confían en la capacidad de aprendizaje del

nuevo Gobierno y en su habilidad para encontrar un camino propio». Por otra parte, muchos entrevistados mencionan también que:

Nadie (o muy pocos) pueden tener un interés racional en que el gobierno fracase. Tanto la izquierda como la oposición tienen una razón que de algún modo las incita a evitar ese resultado: en el contexto actual, el riesgo de una «hondureñización» es demasiado próximo y demasiado inquietante (Silveira y González, 2009).

Es decir, el oficialismo no tendría interés en provocar una crisis institucional, porque eso puede afectar fuertemente el futuro político del FMLN; y la oposición no tendría interés en provocar una crisis institucional (como el caso de Honduras) porque los costos pueden ser más altos que los que se generarían al tolerar cierta cuota de decisiones políticas adversas.

5. Conclusiones

Tras las elecciones de marzo de 2009, El Salvador enfrenta una coyuntura política inédita con la ocurrencia de una alternancia del partido en el Gobierno nacional, habiendo sido electo por vez primera un gobierno de izquierda. Entre el 15 de marzo y el 1 de junio se desarrolló un proceso de transición de gobierno con estabilidad, y el 1.º de junio se inauguró la nueva administración del presidente Mauricio Funes, apoyada por el FMLN.

En este marco, el segundo informe PAPEP sobre El Salvador busca aportar elementos a la reflexión sobre el nuevo ciclo político que se ha abierto en el país, asumiendo que se están reconfigurando los factores que permiten entender y construir la gobernabilidad futura del país a mediano plazo.

El informe se centra en el tema del cambio, abordándolo en dos niveles: (a) el «imaginario» y la demanda de cambio, planteadas por las valoraciones ciudadanas, y (b) la gestión del cambio, en términos del tipo de las políticas públicas y la gestión política puestas en marcha por el Gobierno para hacerle frente; esto

anterior en el marco del «nuevo esquema de gobernabilidad» existente en el país.

5.1. La demanda de cambio

En el período previo a las elecciones de enero-marzo de 2009, se fue instalando en la sociedad salvadoreña una demanda de cambio, a la cual los candidatos y los partidos tuvieron que reaccionar buscando apropiarse de la misma. En particular en el contexto pre-electoral, va adquiriendo mayor relevancia la percepción de la opinión pública de que la situación económica ha empeorado y se enfatiza la necesidad de un cambio sobre este aspecto específico y, más en general, respecto a las dinámicas de polarización política que han caracterizado el panorama político salvadoreño hasta estas elecciones.

5.1.2. Las características del cambio

Si bien son diversas las nociones que la ciudadanía tiene sobre el cambio, de acuerdo con la encuesta de PAPEP 2009, el 80.6% de la población entiende el cambio

como mejora, algo diferente, renovación y/o transformación; es decir, se asocia el concepto de cambio en un nivel general a la mejoría de las personas o del país. De acuerdo con la información cuantitativa y cualitativa generada en el marco de este estudio, se trata de una demanda de cambio muy pragmática: mejora en la calidad de vida de las personas, la cual no responde a un clivaje político-ideológico, sino más bien por quienes se sienten o perciben más afectados por la situación económica o de inseguridad imperante en el país.

En este estudio se ha analizado la orientación de los cambios en torno a cuatro aspectos: (a) la percepción sobre la problemática del país, (b) el nivel de cambio, (c) la moderación o radicalidad del cambio, y (d) la temporalidad.

a) Los resultados de la encuesta PAPEP 2009 muestran que las temáticas asociadas a la inseguridad y al crimen se ubican en primer lugar, mientras que los tópicos vinculados a la economía alcanzan el segundo. Es decir, la seguridad y la economía se ubican como los dos principales problemas del país, y ambos representan el 97.5% de las preocupaciones ciudadanas. Además, las opiniones sobre la principal tarea en la que debe centrarse el gobierno le dan prioridad a la delincuencia y la situación económica como las dos prioridades, y el combate a la corrupción aparece en una distante tercera prioridad.

b) Se han explorado las expectativas de la población sobre los niveles de cambio que debe haber en el país.

Existe una opinión bastante generalizada de que se deben promover cambios importantes con relación a las políticas públicas impulsadas en la anterior administración. Esta demanda de cambio atañe a las distintas áreas de la política pública, pero priorizándose en que el nuevo gobierno debe introducir cambios sustanciales en la seguridad y la economía.

c) Existe una opinión dividida en cuanto a la radicalidad de los cambios. De acuerdo con la encuesta PAPEP 2009, el 50.5% se inclina por los cambios moderados en el país, mientras que el 49.3% se muestra a favor de cambios extremos, y el 0.4% señala que ni lo uno ni lo otro. Además, esta preferencia por el tipo de cambio extremo o moderado no responde a un clivaje político-ideológico, sino más bien está influenciada por quienes se sienten o perciben más afectados por la situación económica o de inseguridad. Por lo tanto, a medida que aumenta la sensación de seguridad y mejora la valoración sobre la situación económica disminuye la demanda por cambios «extremos».

d) Se exploró la temporalidad de los cambios, es decir, del momento en que deberían de realizarse los cambios en el país. De acuerdo con la encuesta PAPEP 2009, el 91.15% de las opiniones es que las señales concretas de cambio deberían de ocurrir en los primeros dos años. Aunque esto coexiste con una cierta comprensión de que «(...) los cambios que necesita el país no pueden darse de la noche a la mañana», sino que «requieren un proceso» y, por lo tanto, «demandan tiempo»; pero se requiere de señales claras y concre-

tas de que se están iniciando los cambios⁷⁴. Un dato interesante es que la ciudadanía ha colocado el tema del combate a la corrupción como la principal área en que el gobierno debería impulsar cambios —con un sentido de urgencia—, siguiéndole en orden de importancia la seguridad y la economía.

5.1.3. Los límites del cambio

Otro aspecto que se ha explorado en este estudio son los temores en la población con respecto al cambio. En términos generales, en los primeros meses de la nueva administración, se observó un relativo bajo nivel de temor por lo que podría ser la gestión del gobierno de Mauricio Funes y el FMLN.

A un nivel más específico, en la encuesta PAPEP 2009 se midió además el temor de la población acerca de la posibilidad de que se produjeran algunos cambios específicos en el país. Los datos muestran que básicamente los aspectos del cambio que generan más temor entre los salvadoreños están relacionados con la posibilidad de que se afecten algunas de sus libertades individuales básicas: expresión y de culto, o que se limite el derecho a la propiedad privada. Estos constituyen los límites o las fronteras del cambio.

5.1.4. En síntesis

La demanda es por un cambio pragmático, pero en democracia, que mejore la calidad de vida de los salvadoreños. Para la ciudadanía, este cambio tiene un sen-

tido de urgencia frente a los dos principales problemas del país: la inseguridad y la crisis económica.

5.2. Los desafíos de la gestión del cambio

5.2.1. La doble crisis

Tanto los indicadores objetivos como las encuestas de opinión muestran que desde finales de 2008 y antes de la instalación del nuevo Gobierno, el 1.º de junio de 2009, el país enfrentaba una doble crisis de considerable importancia en el ámbito de la economía y de la seguridad. Esta doble crisis se continuó desarrollando durante el primer año de la nueva administración. Así, por ejemplo, la encuesta del IUDOP, de mayo de 2010, reportó una valoración ciudadana negativa con relación a la situación de inseguridad (el 63.3% consideraba que la delincuencia ha aumentado; el 20.3%, que seguía igual; y solamente el 16.4%, que había mejorado), y relativamente negativa con relación al desempeño de la economía (el 41.8% consideraba que la economía había empeorado; el 33.4%, creía que sigue igual; y el 24.8%, que había mejorado)⁷⁵.

Un aspecto a destacar es que no se trata de dos problemas separados, sino que están interrelacionados y se retroalimentan, de forma tal que se ha estado desarrollando un círculo vicioso. Este aspecto fue destacado en los siguientes términos: «La economía salvadoreña aún no da señales de mejoría, y el serio problema de

inseguridad que vive el país se ha convertido en una pesada ancla que no ha permitido que la recuperación despegue», según evaluó FUSADES⁷⁶.

5.2.2. El desfase entre la oferta y la demanda de políticas: los desafíos planteados por la doble crisis

Las encuestas analizadas para este informe demuestran que la población identifica y valora positivamente algunas de las políticas sociales que se han impulsado por el nuevo Gobierno (principalmente las ayudas escolares —dotación gratuita de uniformes y útiles escolares a estudiantes de centros educativos públicos— y la eliminación de las cuotas voluntarias en los hospitales), pero se percibe que no se están atendiendo las principales preocupaciones ciudadanas: la seguridad y la economía.

Considerada la importancia que tienen estos dos problemas —la inseguridad y la crisis económica— para la ciudadanía, se aprecia un desfase entre la demanda y la oferta de políticas públicas. Es decir, que siendo estas dos demandas ciudadanas prioritarias, no se percibe una adecuada respuesta por parte del Estado para resolver las dos principales demandas asociadas a la demanda de cambio. En la encuesta del IUDOP a un año de la administración Funes, el 26.7% señaló a la delincuencia como principal fracaso de la gestión gubernamental, y el 7.2%, a la situación económica y el alto costo de la vida. En resumen, desde la perspectiva ciudadana, las áreas

más deficitarias de la actual gestión siguen siendo la seguridad y la economía⁷⁷.

Esto no significa que se estaría esperando la resolución de estas problemáticas en un período relativamente corto de tiempo, sino que la expectativa tiene que ver con que la nueva administración coloque con decisión y claridad estos temas entre sus prioridades más apremiantes, mandando las señales de que se está tomando acción sobre el asunto. En tanto la problemática de seguridad y la economía es percibida como un círculo vicioso, se demanda de iniciativas integrales, articuladas y orientadas al corto y al mediano plazo.

5.2.3. El margen de maniobra: el difícil contexto económico y las graves restricciones fiscales

La nueva administración encontró una situación bien delicada de las finanzas públicas del país, caracterizada por un alto déficit público, un limitado crecimiento en los ingresos, manteniendo una baja carga tributaria, una rigidez en el gasto público y un proceso creciente de endeudamiento en los últimos años.

El impacto de la crisis financiera y recesión internacional en 2009 agravó aún más el contexto económico previo: crecimiento de -3.5% en 2009 y fuertes restricciones fiscales, con un déficit fiscal en 5,5% del PIB y una deuda pública en 49% del PIB. En este contexto, se reduce considerablemente el margen de

maniobra de la administración Funes para responder a las demandas de los ciudadanos. Sobre todo si se considera que, para honrar el Acuerdo *Stand-By* con el Fondo Monetario Internacional (FMI), basado en el mantenimiento de un equilibrio macroeconómico, a través de la racionalización del gasto público y el incremento de la carga tributaria, se hace imprescindible un pacto fiscal entre el Gobierno, el sector empresarial y otros sectores sociales; un acuerdo de este tipo no tiene precedentes en el país.

5.2.4. Un nuevo esquema de gobernabilidad: contexto y recurso para la gestión del cambio

A partir de las elecciones de 2009, se ha producido un nuevo esquema de gobernabilidad que descansa principalmente en tres elementos:

a) El Presidente se ha desalineado y tomado distancia de su propio partido y ha buscado su reposicionamiento, manteniendo en la actualidad una relación estrecha y distante al mismo tiempo con el partido que lo llevó al Gobierno.

A lo largo del primer año de la administración Funes, se han hecho evidentes algunas diferencias entre el Presidente y su partido, que incluso se han debatido en los medios de comunicación. Estas diferencias se pueden considerar como un aspecto normal, y algunos podrían considerarlo como «deseables». Sin embargo, de profundizarse estas diferencias podrían

llegar a constituir un obstáculo al buen desempeño del Gobierno. Lo relevante es la gestión que el Presidente y la cúpula partidaria del FMLN hagan de estas diferencias.

b) El hecho de que el presidente Funes haya mantenido un capital político propio con base en altos niveles de aprobación en la opinión pública, a lo largo de su primer año de labores, aunque los índices de aprobación comenzaron a disminuir, como lo demuestra la caída en la medición de mayo de 2010.

c) Los resultados electorales de enero de 2009 dejaron un Presidente sin mayoría legislativa, lo cual permitía anticipar a algunos analistas políticos que la oposición de los tres partidos de derecha (ARENA, PDC y PCN) tendría mayoría en el seno de la Asamblea Legislativa, con lo cual, el Gobierno del presidente Funes tendría dificultades para impulsar sus iniciativas.

Sin embargo, se produjo un cambio inesperado en el escenario político, cuando en octubre de 2009, 12 diputados se escindieron del partido ARENA y crearon un grupo parlamentario independiente (Gran Alianza por la Unidad Nacional [GANA]). A partir de este cambio, existe un nuevo escenario legislativo en el que se hallan «tres bloques» opositores importantes (ARENA, PCN y GANA), el cual es más diverso y dinámico para poder construir distintos tipos de acuerdos legislativos entre las distintas fuerzas políticas, y han alejado el escenario

que al inicio parecía más probable: el de una posible «parálisis institucional».

A manera de balance, se ha planteado que, por la distinción que suele hacerse entre el Presidente (Funes) y el partido (FMLN), más la dinámica parlamentaria entre los diversos partidos intentando formar mayorías legislativas, la relación Ejecutivo-Legislativo se torna más compleja. No es simplemente la relación entre dos órganos de Gobierno sino entre varios actores dentro de cada órgano. Así, la suerte de las iniciativas de ley del Presidente va a depender del apoyo que reciban de su partido y de una mayoría legislativa donde puede, o no, estar su partido. Algunas iniciativas tendrán mejor suerte que otras dependiendo de la temática sobre la que versen y de cuán sensibles a las mismas se muestren los diversos grupos parlamentarios⁷⁸.

Finalmente, cabe mencionar que el informe destaca también, a través de la reconfiguración postelectoral del mapa de actores: políticos, sociales y económicos, que la mayor parte de ellos se encuentra en una posición intermedia y, por ende, favorable respecto a las variables de orientación sobre la profundidad del cambio y de su disposición al diálogo y la concertación.

Si bien permanecen algunos actores que pudieran ejercer su capacidad de «bloqueo político» —como los medios y, en menor medida, los empresarios— de momento estos parecen estar brindando a Funes una ventana de oportunidad.

5.2.5. La voluntad de diálogo y acuerdos

Esta última consideración se confirma también en las valoraciones de los liderazgos sobre la situación del país, ya que, en su opinión, existen dos grandes peligros potenciales para el proceso político salvadoreño: (a) el peligro de la «luguización» (en alusión al presidente Lugo, de Paraguay), entendida como «una tensión potencial entre el Presidente y parte de la fuerza política que lo llevó a la presidencia; y una cierta falta de claridad en cuanto a rumbo y metas concretas. Independientemente de cuáles sean sus propósitos personales, el Presidente queda subordinado a sus apoyos políticos y eventualmente puede perder su respaldo. La orientación del gobierno pasa a depender de quien prime en la interna del FMLN»; y (b) el peligro de la «hondureñización», entendida como que «los “duros” del oficialismo y la oposición logran controlar la escena política y se va a una confrontación con riesgo para las instituciones. Al interior de ambos grupos (Gobierno y oposición), hay sectores que podrían influir para ingresar en una espiral de polarización⁷⁹».

Sin embargo, en el nuevo escenario político, luego de un año de la toma de posesión del presidente Funes, las elites entrevistadas no apostaron por que el Gobierno fracasase, es decir, el oficialismo no tendría interés en provocar una crisis institucional, porque eso puede afectar fuertemente el futuro político del FMLN; y la oposición no tendría interés en provocar una crisis institucional porque los costos pueden ser más altos

que los que se generarían al tolerar cierta cuota de decisiones políticas adversas; y más bien «confían en la capacidad de aprendizaje del nuevo Gobierno y en su habilidad para encontrar un camino propio».

5.2.6. Riesgos y oportunidades en la posibilidad de responder efectivamente a la demanda de cambio

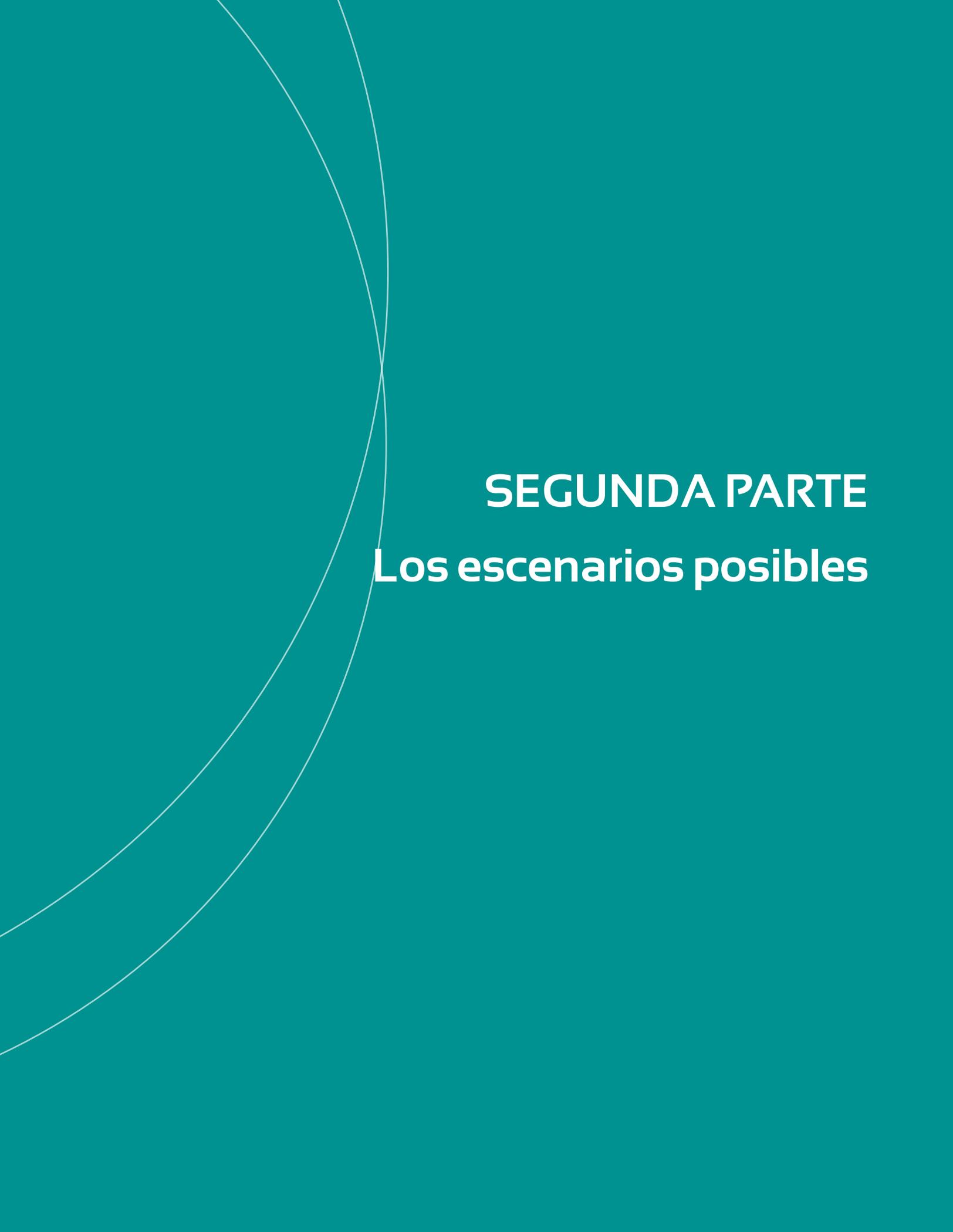
Por los motivos expuestos, se vislumbra con moderado optimismo la posibilidad de construir acuerdos que busquen responder a la demanda de cambio instalada en la sociedad, y que aseguren la gobernabilidad democrática.

Sin embargo, si bien las condiciones para llegar a acuerdos están dadas, las oportunidades actuales están vinculadas a riesgos potenciales como: el progresivo desgaste de la popularidad del Presidente, la posibilidad de que se ahonde negativamente el distanciamiento entre Funes y su partido, el hecho que algunos actores con capacidad de «veto político» puedan ejercerlo e impidan la generación de acuerdos y alianzas parlamentarias necesarias para la aprobación de las políticas públicas claves.

Los tiempos políticos para lograr los acuerdos necesarios son limitados, y, por lo tanto, dependerá de la capacidad de gestión política del Presidente el aprovechamiento, o no, de las «ventanas de oportunidad» existentes.

Dichas capacidades de gestión política tienen que ver principalmente con tres elementos: (a) la necesidad y la urgencia de responder a la doble crisis —inseguridad y económica— que es la principal preocupación de la ciudadanía; (b) la capacidad de aprovechar la centralidad de la figura del Presidente en el nuevo esquema de gobernabilidad, sacando ventaja del momento de alta popularidad que vive el Gobierno como factor legitimador; (c) la habilidad para buscar los acuerdos prioritarios fuera del tiempo electoral; pues si se deja pasar el tiempo y se aproximan las elecciones, la necesidad de diferenciarse hará más difícil la construcción de consensos.

Los distintos balances posibles entre la capacidad de gestión política del Presidente y la capacidad del Gobierno de poner en marcha una gestión pública eficaz y enfocada en la demanda de cambio de la ciudadanía determinarán, según los autores del informe, los distintos escenarios posibles de gobernabilidad para El Salvador en el mediano plazo.

The background is a solid teal color. On the left side, there are two thin, white, curved lines that sweep across the page from the top left towards the bottom left, partially overlapping each other.

SEGUNDA PARTE

Los escenarios posibles

6. Escenarios de gobernabilidad de mediano plazo (2010-2014)

6.1. Esquema base de los escenarios

Los desafíos que enfrenta El Salvador en los próximos años son particularmente serios. En una perspectiva de mediano plazo, la nueva administración deberá gestionar los efectos de una doble crisis de considerable importancia en el ámbito de la seguridad y de la economía, que constituye la principal preocupación de los ciudadanos y es el eje de la demanda de cambio que se ha instalado en la sociedad salvadoreña.

Esta demanda de cambio es, a diferencia de otros países de la región, una demanda muy pragmática, que rebasa los clivajes tradicionales de la política (izquierda/derecha) y la sociedad salvadoreñas (ricos/pobres; campo/ciudad): es una demanda por mejores condiciones de vida que se instala en un momento en que se percibe que estas empeoran por la apremiante situación económica y la angustiante situación de se-

guridad, poniendo en cuestión los insuficientes avances sociales y transcurriendo en medio de cierta indolencia de las elites políticas y económicas del país. Los ciudadanos que demandan un cambio radical no son ni los más pobres, ni quienes se auto identifican con los extremos ideológicos: son sencillamente quienes perciben con más fuerza el deterioro de su calidad de vida en el último tiempo.

Y es que la profundidad de los problemas no se explica únicamente por los shocks externos que afectan al país. La crisis de seguridad no solo tiene que ver con el incremento en los niveles de violencia y la actividad delincriminal que afectan a todo el triángulo Norte y son motivo de preocupación hemisférica, sino con deficiencias estructurales en el sistema de justicia que tienden a consolidar esquemas de impunidad y corrupción. A su vez, la crisis económica no solo tiene que ver con la gestión oportuna de los impactos de la crisis mundial y, particularmente, de la economía de los

Estados Unidos, sino con el abordaje de una serie de deficiencias estructurales de la economía nacional, que tiene su cara visible en tres brechas crónicas: el déficit fiscal, el déficit externo y el déficit de ahorro interno.

Pero no se trata de responder a dos crisis por separado. Lo complejo de la situación, percibido con mucha lucidez por la ciudadanía salvadoreña y los actores de la economía, es que ambas crisis están interrelacionadas. Se trata, por lo tanto, de responder a una doble crisis, en el sentido de que la inseguridad plantea limitantes a la recuperación económica, y la situación económica impacta sobre la situación de la seguridad.

Es por ello que los ciudadanos demandan cambios profundos en la manera de abordar las políticas públicas. Sus reflexiones hablan claramente de cambios importantes en el modelo de seguridad y en el modelo económico. De alguna forma, la demanda de cambio apunta a retomar los capítulos pendientes del proceso de paz de 1992. La respuesta de fondo a la doble crisis conlleva el inmenso desafío de pensar en abordajes nuevos y en hacerlo preservando equilibrios político-institucionales claves para la gobernabilidad democrática salvadoreña.

Es un dato resaltado por el presente informe que las elecciones de 2009 dieron lugar a un esquema de gobernabilidad inédito en el país. En primer lugar, un Presidente con altos niveles de popularidad que ha adoptado un lugar central en la preservación de los equilibrios políticos, y para ello ha tomado una dis-

tancia saludable de su propio partido. Si este nuevo equilibrio Presidente-partido es sujeto a conflicto, y por tanto no está exento de riesgos, ha sido en general bien percibido por la ciudadanía, y curiosamente bastante apoyado entre quienes se declaran simpatizantes del FMLN.

En segundo lugar, una Asamblea Legislativa que lejos de oponer a bloques políticos monolíticos y polarizados ha abierto el espacio para un juego de alianzas a geometría variable que toma forma de acuerdo a los temas en discusión. La reconfiguración del sistema de partidos, con la emergencia de un nuevo centro político, parece ser una tendencia natural de la conclusión del primer informe de PAPEP: «la polarización política muestra signos inequívocos de agotamiento tanto en los liderazgos como en la ciudadanía». Y son todos los partidos los llamados a tomar nota de esa tendencia de fondo.

Por último, tanto los ciudadanos como el sistema de actores en su conjunto apuestan deliberadamente a soluciones derivadas del diálogo: nadie quiere la solución por el desastre. Incluso quienes demandan cambios radicales presuponen el respeto a las instituciones democráticas construidas en el marco de los Acuerdos de Paz de 1992. De la misma forma, si existe un consenso amplio entre las élites salvadoreñas, ese es la capacidad constructiva que tuvieron en 1992: ex post, la alternancia de partidos en el poder es vista como el resultado de un largo camino de construcción institucional, de pacificación política y

de consolidación de un patrimonio democrático. Si esa es una condición necesaria para revertir la doble crisis, todavía queda por ver si el diálogo derivará en acuerdos de fondo para modificar estructuras que la crisis ha puesto al desnudo.

En ese sentido, la mirada prospectiva sobre la gestión de gobierno actual lleva a privilegiar dos ejes para la construcción de los escenarios 2010-2014. Por un lado, la variable de la gestión pública: ¿se operarán cambios profundos en materia de políticas económicas y de seguridad que den esperanza a la población y que encaminen progresivamente al país hacia la reversión de la doble crisis? Esto es, ¿qué políticas públicas permiten solucionar los problemas de fondo del país?

Al respecto, se detectan dos desafíos mayores. El primero es una suerte de desfase entre oferta y demanda de políticas públicas. La principal preocupación de los salvadoreños, allí donde les aprieta el zapato de forma cotidiana, es la gravedad de la doble crisis. Es en el ámbito de las políticas económicas y de seguridad donde demandan cambios profundos y articulados entre sí, una mayor diferenciación con lo realizado por los gobiernos anteriores. Sin embargo, no perciben que se estén generando respuestas consistentes a esa preocupación, capaces de encaminar al país por el rumbo correcto. Valoran las iniciativas de política social y las reciben de buen gusto. Y en ese sentido, perciben estar frente a un gobierno con sensibilidad social y más cercano a los pobres, pero con capacidades limitadas para resolver los temas de fondo.

En su forma de ver, estos superan a cualquier actor nacional. Y por tanto, la población entiende que un cambio profundo requiere tiempo y condiciones. Ahora bien, nueve de cada diez salvadoreños demandan señales concretas de cambio en los primeros dos años. Esto no significa que se estaría esperando la resolución de estas problemáticas en un período relativamente corto de tiempo. La expectativa tiene que ver con que la nueva administración coloque con decisión y claridad estos temas entre sus prioridades más apremiantes, mandando las señales de que se está tomando acción sobre el asunto. En tanto la problemática de seguridad y la economía es percibida como un círculo vicioso, se demanda iniciativas integrales, articuladas, orientadas al corto y al mediano plazo.

Lo segundo es el estrecho margen de maniobra fiscal para implementar políticas públicas que hagan la diferencia y definan un nuevo rol más proactivo y eficiente del Estado en materia económica y de seguridad. La primera versión del pacto fiscal que aún no ve la luz apuntaba a incrementar la presión fiscal en tres puntos porcentuales en los próximos cuatro años, con el lente puesto casi exclusivamente en la urgencia de cerrar la brecha fiscal y recuperar el camino de la sostenibilidad de la deuda. La urgencia de ello es indiscutible. Pero si la inversión pública no tiene margen para crecer en los próximos años o, peor aún, se resiente por los imperativos del ajuste, entonces no hay margen para satisfacer las principales demandas de los ciudadanos y para empezar a resolver los problemas de fondo del país. Al mismo tiempo, afectar

el esquema de subsidios a la gasolina, la electricidad y el transporte podría tener impactos significativos en la calidad de vida de los salvadoreños.

La construcción de escenarios incorpora una segunda variable de gestión política: ¿se logra articular un esquema de gobernabilidad capaz de dotar de estabilidad al sistema político-institucional y de preservar elevados niveles de legitimidad pública?, esto es: ¿qué esquema de gobernabilidad permite dar respuesta a la demanda de cambio de los salvadoreños? ¿Cómo se articula un esquema de gobernabilidad que, por un lado, tenga la madurez de construir sobre una base institucional preexistente y, por otro, introduzca cambios sustanciales sobre las políticas de seguridad y las políticas económicas?

Las claves de respuesta parecen encontrarse en tres condiciones. *La primera:* la preservación de la figura presidencial como un puente para acercar posiciones, apuntalar una mayor moderación en la política y fortalecer la institucionalidad democrática, respetando el equilibrio e independencia de los poderes del Estado. En definitiva, un Presidente para todos.

La segunda: la renovación y el fortalecimiento del sistema de partidos. Toda transición importante supone un realineamiento de los factores de poder, implica una reflexión profunda sobre el rol que estos deben asumir en el nuevo contexto político y presupone una capacidad de renovación de propuestas políticas y programáticas acordes con las demandas y expec-

tativas de la ciudadanía. La tendencia de fondo es a redefinir la polarización política no en términos de confrontación, en lógicas de amigo/enemigo, sino en términos de propuestas políticas claramente diferenciadas dentro de un marco democrático respetado por todos. Y ello supone el fortalecimiento de tendencias centristas al interior de las distintas fuerzas políticas y la emergencia de nuevas propuestas políticas acordes con el signo de los tiempos.

La tercera: la construcción de una nueva generación de acuerdos. El esquema de gobernabilidad resultante de las elecciones de 2009 requiere capacidades de gestión política acrecentadas en todos los actores del sistema de toma de decisiones políticas salvadoreño. Ni el Frente por sí mismo ni la oposición por sí sola están en capacidad de dar viabilidad a las decisiones críticas que demanda el momento histórico. La dinámica parlamentaria entre los diversos partidos intentando formar mayorías legislativas y la relación entre poderes del Estado se torna más compleja. No es simplemente la relación entre dos órganos de Gobierno sino entre varios actores dentro de cada órgano. Así, la suerte de las iniciativas de ley del Presidente va a depender del apoyo que reciban de su partido y de una mayoría legislativa donde puede, o no, estar su partido. Esta limitación también aplica para las iniciativas legislativas de todas las fuerzas políticas con presencia en el Parlamento.

Es en este esquema que el Gobierno tiene que tomar decisiones importantes y urgentes para responder a

las demandas de cambio prioritarias. Si, en principio, la voluntad de diálogo está a la orden del día, lo que no queda claro es que esta sea capaz de producir resultados concretos, pues lo que se demanda es nada más y nada menos que virajes profundos en la forma de conducir las políticas económicas y de seguridad. Y ello implica abrir debates que muchos actores no consideran ni necesarios, ni deseables (para los cuales muchos actores no están preparados), ni en la visión de lo que se quiere transformar, ni en la forma de encarar el cambio. Y un dato que no es menor: la política tiene que buscar formas más transparentes.

6.2. Narrativa de los escenarios

A partir de las dos variables explicitadas en el primer apartado, es posible identificar cuatro escenarios probables de gobernabilidad para el período 2010-2014.

a) El cambio considerado «viable» dentro de las restricciones propias de la política y los modelos vigentes, pero posiblemente insuficiente para revertir las insuficiencias estructurales de la economía y la seguridad (escenario 1).

b) El «cambio bloqueado», que supone la profundización de los desequilibrios económicos, el deterioro de las instituciones democráticas y el agravamiento de las condiciones de vida de los salvadoreños (escenario 2).

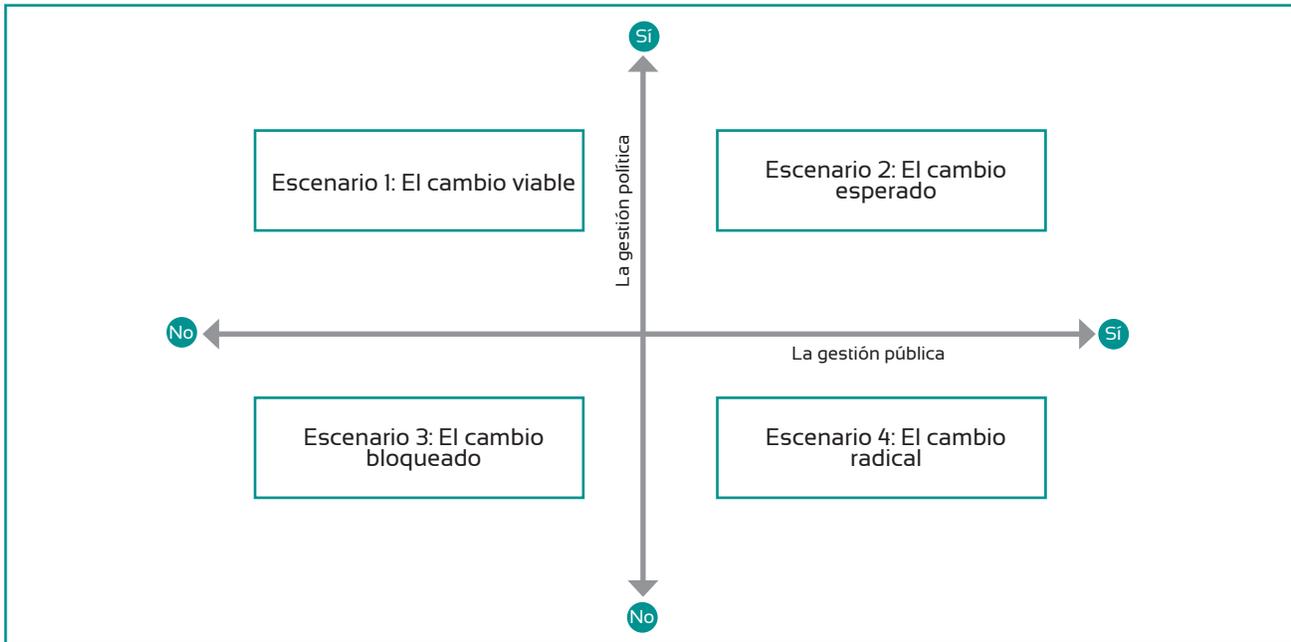
c) El cambio potencialmente «inestable» y conflictivo, impulsado por el deseo de operar un cambio de timón profundo en las políticas públicas pero a costa de los equilibrios político-institucionales básicos valorados por los ciudadanos (escenario 3).

d) Y finalmente, el «cambio esperado» y demandado por los salvadoreños, que supone al mismo tiempo el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la construcción de nuevos equilibrios en la relación Estado-sociedad-economía (escenario 4).

La descripción de cada uno de los escenarios incorpora un mapa de actores, en el que los principales actores del sistema de toma de decisiones políticas son ubicados según su eventual predisposición al acuerdo y al cambio. Por supuesto, ello no significa que los actores estén en la práctica ubicados en el espacio señalado, pero el ejercicio permite dar pautas analíticas para visualizar el esquema de gobernabilidad subyacente y predominante en cada escenario. Esto es, el tipo de dinámicas políticas susceptibles de caracterizar la coyuntura en el mediano plazo.

En este sentido, la variable «predisposición al cambio» (eje horizontal) se refiere a las orientaciones políticas en disputa. Desde aquellas que enfatizan la necesidad de preservar lo construido, profundizando en la misma dirección de los últimos gobiernos, hasta aquellas que demandan un cambio profundo que ponga en cuestión la estructura económica y político-institucional construida en las últimas décadas. A su

Figura 6.1. Narrativa de los escenarios



Fuente: Elaboración propia.

vez, este eje muestra la cercanía o el alejamiento en las brechas ideológicas/programáticas de las fuerzas políticas, económicas y mediáticas de El Salvador en función a las posibles propuestas de políticas públicas en el campo de la seguridad y la economía.

Por otro lado, la variable «predisposición hacia el acuerdo» (eje vertical) se refiere al margen de maniobra potencial de los actores políticos, mediáticos y privados para promover acuerdos, flexibilizando sus posiciones iniciales, aún a costa de aceptar poner en cuestión sus propios intereses en el corto plazo, en aras de generar mejores escenarios en el mediano plazo. Desde posiciones más firmes e inflexibles, enraizadas en intereses concretos y/o en posiciones ideológicas más cerradas, hasta posiciones que reflejan que el diálogo y el acuerdo son parte de una mirada sobre

la forma de hacer política en democracia, y por tanto, como un valor normativo que supone que la conciliación de intereses pasa también por cuestionar y redefinir los propios.

El que algunos actores aparezcan en más de una posición indica que no existe total homogeneidad interna. Algunas fuerzas políticas y sociales tienen «diferentes sensibilidades» que expresan ciertas divergencias tanto con respecto a la predisposición al cambio, como a la predisposición al acuerdo. Este fenómeno ocurre en todas las esferas representadas en los diagramas, que parecen albergar sectores moderados y radicales. Dependiendo de los escenarios, las diferentes esferas políticas y sociales se ubicarán de diferente manera representando la polarización política y el bloqueo en materia de gestión pública como el acuerdo político y

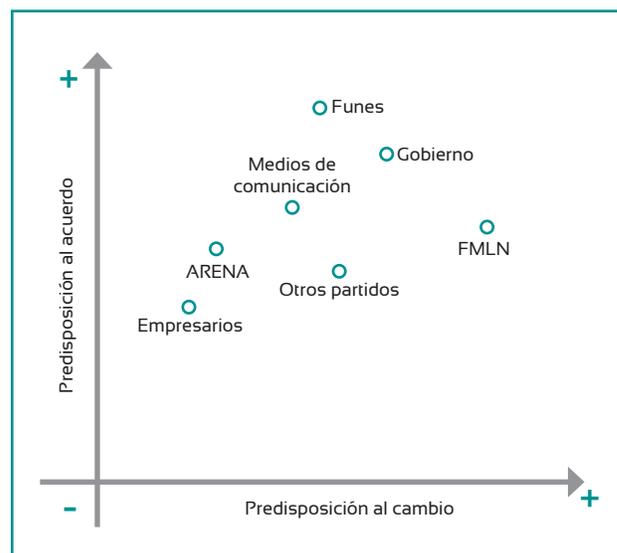
el avance progresivo hacia la redefinición de nuevos equilibrios progresivos para la gobernabilidad democrática en El Salvador.

Escenario 1: el cambio viable (el equilibrio insostenible)

Las políticas públicas para lidiar con la doble crisis son insuficientes y parciales. Los planes anticrisis son importantes para evitar que la situación económica se deteriore al punto de poner en riesgo la sostenibilidad fiscal y financiera del Estado, pero no permiten visualizar una recuperación vigorosa en el corto plazo. Los planes de seguridad tienden a ser reactivos y a reposar de forma excesiva en la capacidad de acción de las fuerzas de seguridad del Estado, controlando solo parcial y temporalmente la escalada en los índices de criminalidad.

Los hacedores de política pública no logran salir de lo ya ensayado, en buena medida porque no terminan de visualizar las interacciones complejas de una doble crisis con un componente externo central. Pero sobretodo, porque tanto el margen de maniobra fiscal como las visiones de corto plazo y los intereses sectoriales de los distintos actores afectados tienen la fuerza suficiente para limitar de entrada las opciones. La discusión sobre el pacto fiscal se limita a encarar el tema del equilibrio de las finanzas públicas, imponiendo límites importantes a la inversión pública y demandando recortes planificados al esquema de subsidios. No hay mucho margen para

Figura 6.2. Escenario 1: equilibrio insostenible



Fuente: Elaboración propia.

políticas fiscales anti cíclicas, y las políticas sociales siguen teniendo un rol subsidiario, siendo una variable dependiente de los resultados de la política económica. Es lo viable, en un escenario de bajo crecimiento económico.

Si el conjunto de los actores acepta discursivamente la necesidad de consolidar grandes acuerdos para enfrentar los problemas del país, lo cierto es que no se logra avanzar más allá de algunos acuerdos básicos y de carácter de urgencia, sin posibilidad de abrir el debate sobre los problemas de fondo. Se generan fricciones importantes con el sector privado y se teme que la relación entre los actores políticos se debilite, primando la impresión de que avanzar en temas de fondo podría desembocar en dinámicas de polarización y de ingobernabilidad, sobre todo en torno a las elecciones de medio término.

El Gobierno del presidente Funes mantiene un frágil equilibrio entre la apertura de los sectores empresariales y la incidencia del Frente en las decisiones políticas y de política pública. Las condiciones políticas son favorables a la gobernabilidad, pero la estabilidad depende de la capacidad gubernamental de acercarse o alejarse de los sectores más polares. En este juego pendular, las iniciativas presidenciales y las del Frente, que buscan un cambio más decidido, tienden a chocar con una negativa de los partidos de oposición y el empresariado, produciéndose un alejamiento de los actores hacia los polos. El mapa de actores muestra una «V» invertida: con un Presidente buscando acuerdos pero teniendo que lidiar con visiones muy distintas sobre la forma de encarar las soluciones.

En tales condiciones, el Gobierno se encuentra limitado en la ejecución de las políticas públicas; las señales de cambio —cuando se dan— son en temas donde hay consensos. Pese a contar con un capital político alto, el margen de maniobra del Presidente es reducido. Al preservar los equilibrios políticos y los mecanismos distributivos, también se preserva un *statu quo* que no permite avanzar en la resolución de la doble crisis.

La variable central sobre la cual empiezan a reposar las expectativas de los principales actores políticos y agentes económicos tiene que ver con la evolución del contexto externo. Si la recuperación económica

en Estados Unidos se combina con una intervención más decidida en términos de lucha contra el narcotráfico, es posible que la doble crisis se revierta, al menos al punto de llevar la situación a un equilibrio «normal» y «aceptable» para la población, sin necesidad de encarar transformaciones estructurales en el sistema de seguridad y en el modelo económico.

De esta forma, la brecha entre la agenda gubernamental y la de la población se amplía. Los ciudadanos valoran las nuevas formas de hacer política promovidas por el propio Presidente, la estabilidad política consolidada, la sensibilidad social de su Gobierno y el progresivo fortalecimiento de instituciones democráticas menos vinculadas a los partidos y menos atadas a los intereses de factores de poder. Sin embargo, los altos niveles de inseguridad y la crisis económica permanecen intactos al centro de sus preocupaciones y demandas, al punto que los ciudadanos opinan que su calidad de vida no mejora.

Tiende a consolidarse un cuadro de resignada impotencia: la magnitud de los problemas es tal que es poco lo que se puede esperar, aun de un buen presidente y un buen gobierno pero que, por sí solos, son incapaces de enrumbar el país en la dirección correcta. Los ciudadanos opinan que la situación solo puede empeorar. Las altas expectativas están prontas a tornarse en frustraciones. El equilibrio solo será sostenible si los vientos externos empiezan a soplar vigorosamente en la buena dirección.

Escenario 2: el cambio bloqueado (la profundización de los desequilibrios)

Las políticas públicas se convierten en parte del problema, no de la solución. No solo son parciales y desarticuladas en su diseño, sino que carecen de respaldo entre los principales agentes económicos y sociales. Y su implementación choca con dificultades serias de financiamiento y con capacidades muy limitadas de gestión en el aparato público. El sistema de administración de justicia se hace aún más permeable a dinámicas de corrupción e impunidad. Las señales de evidente fragilidad del Estado salvadoreño agravan la doble crisis.

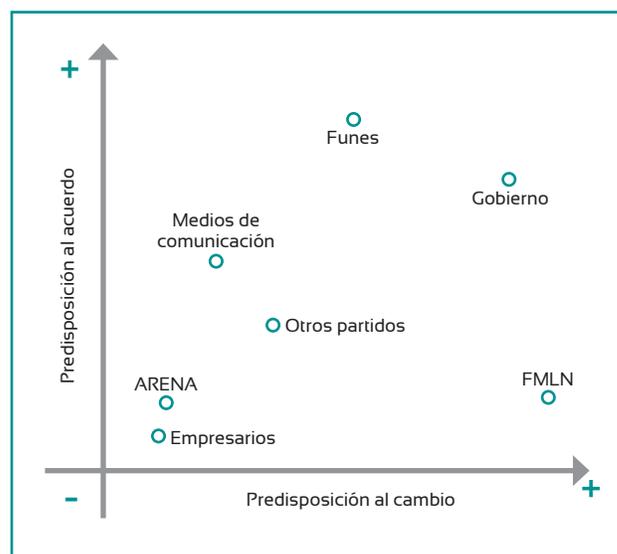
Incluso las políticas sociales y los esquemas de subsidio que aliviaban el impacto de la crisis en la calidad de vida de los ciudadanos son puestos seriamente en cuestión, dadas las enormes limitaciones fiscales y las serias dudas sobre su sostenibilidad en el corto plazo. El pacto fiscal fracasa no solo ante la incapacidad de los actores de generar una visión compartida sobre sus objetivos de mediano plazo, sino ante las dificultades concretas que aquejan al conjunto de los actores económicos y la desconfianza que genera el manejo de las cuentas públicas. El déficit fiscal se dispara y la deuda pública se torna insostenible, al punto de generar escenarios de crisis de liquidez.

La urgencia de proceder con un ajuste fiscal drástico en medio de un escenario de estancamiento o recesión económica profundiza las dinámicas de la crisis

y tiene un impacto directo en el recalentamiento del espacio público. Los niveles de conflictividad social, que se incrementaron en los últimos años al influjo de las expectativas de cambio y del fortalecimiento de nuevos actores sociales, generan presiones fuertes sobre el sistema político; y con él, las demandas por un cambio de timón brusco superan la lógica pragmática del inicio de mandato para generar clivajes político-ideológicos y de clase.

El desfase entre oferta y demanda de políticas públicas se vuelve insostenible. La calidad de vida de los salvadoreños se deteriora al punto no solo de erosionar la aprobación de la figura presidencial, sino la legitimidad del conjunto de las instituciones democráticas. Las expectativas se convierten en frustraciones. No solo predomina el sentimiento de que el país va por mal camino y que la doble crisis no se revierte,

Figura 6.3. Escenario 2: profundización de los desequilibrios



Fuente: Elaboración propia.

sino que a ello se añade la percepción generalizada de que los gobernantes, e incluso las propias instituciones, son parte del problema. La alta vulnerabilidad de la población joven a la delincuencia, y la ausencia de «tubos de escape» o, al menos, de razones para esperar, consolidan una mirada profundamente crítica sobre el futuro. Si predomina la resignación, se incrementa la violencia social. Si predomina la rabia, se incrementa la violencia política. Los índices de homicidio no alcanzan techo.

Un profundo malestar con la política se instala entre los ciudadanos, alimentando dinámicas de polarización en el sistema político salvadoreño. El Gobierno del presidente Funes no logra mantener el equilibrio entre las exigencias de los sectores empresariales y las que provienen del propio Frente. Las distancias en cuanto a las políticas que ambos perciben como urgentes son cada vez más grandes, generando distancias que se tornan insalvables a medida que la crisis se profundiza. Se develan con mayor claridad tres fuerzas importantes: la gubernamental y las partidarias. Cada fuerza, desde su posición y capacidad, impulsa proyectos divergentes en economía y seguridad. Ello impacta en una orientación errática de las políticas públicas y en el deterioro de las capacidades de gestión.

El Congreso es el espacio central donde se reproducen las dinámicas del bloqueo político-institucional. Los grupos políticos extremos se fortalecen, no solo evitando la emergencia de un nuevo centro político,

sino sobre todo promoviendo y ratificando lógicas de polarización que parecían superadas. Las presiones centrífugas predominan al punto que dos peligros se ciernen sobre la institucionalidad democrática salvadoreña. Por un lado, la enorme vulnerabilidad de un Presidente sin partido; esto es: el escenario 1 deriva en una crisis política en la medida en que la caída en la calidad de vida genera malestar en los salvadoreños y el status quo distancia durablemente al FMLN de la gestión de gobierno. Por el otro, las pulsiones antidemocráticas de grupos polares que no entienden ceder terreno; esto es: el escenario 3 deriva en una crisis política, en la medida en que una agenda de cambio radical se muestra inviable políticamente.

Escenario 3: el cambio inestable (el equilibrio en cuestión)

Frente a señales de profundización de la crisis, un malestar creciente de la población y una pérdida de la confianza pública, se busca operar un cambio profundo en la orientación de las políticas públicas a partir de un cuestionamiento radical de las bases del modelo económico y del modelo de seguridad. La agenda de cambios sin precedentes que se coloca en el debate público genera un clima de incertidumbre y de desconfianza entre los agentes económicos, abonando un terreno de abierta confrontación con el Gobierno. Más aún, en la medida en que este busca imponerles una reforma fiscal para hacer sostenible el giro en las políticas públicas y financiar nuevas políticas sociales.

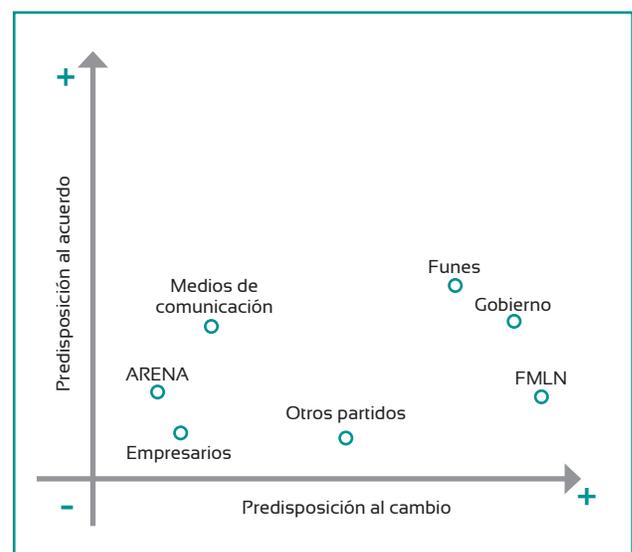
Para operar este giro, el Gobierno del presidente Funes asume que el conflicto es parte central de la ecuación que busca generar un nuevo orden estatal y, por tanto, que la inestabilidad política constituye un rasgo central e inherente a la orientación de su gestión de gobierno. Y para ello, se gesta un nuevo esquema de gobernabilidad que se apoya en los elevados niveles de popularidad de la figura presidencial, la consolidación de una nueva correlación de fuerzas abiertamente favorable al FMLN como resultado de las elecciones de medio término y en señales de mejoría de la doble crisis que, si bien pueden ser producto de una mejoría relativa pero durable en el contexto externo, son bien capitalizadas por la gestión de Gobierno.

Desde allí, se busca consolidar un nuevo imaginario de respuesta a la demanda de cambio instalada en la sociedad salvadoreña, favoreciendo dinámicas de confrontación y polarización en el sistema político-institucional. Si la mayor parte de la ciudadanía puede sentirse representada en cuanto a una nueva visión del manejo de las políticas públicas, la incertidumbre ante los resultados que este cambio puede producir junto con la puesta en cuestión de los equilibrios político-institucionales básicos tiende a polarizar a los ciudadanos. Por un lado, quienes apoyan al Gobierno perciben que si bien la mejoría en su calidad de vida es solo relativa, lo importante es que la preocupación prioritaria del Gobierno son los pobres y, por tanto, que el país está bien encaminado. Por el otro, quienes se le oponen, señalan que la mejoría en su calidad de vida es transitoria y que está en riesgo por nuevas orientaciones erradas.

Dado que la agenda gubernamental apuesta a generar cambios estructurales en toda una serie de esferas del Estado, el espectro de oposición es amplio y tiene un fuerte potencial de bloqueo. Al menos en un principio, la inversión privada tiende a estancarse y la inversión pública tiene serias dificultades para asumir el liderazgo, con lo cual el crecimiento económico tiende a resentirse. De igual forma, las medidas para reducir la criminalidad generan reacciones de grupos vinculados al crimen organizado con capacidad de generar convulsiones más o menos importantes en las primeras etapas de su implementación. Por lo tanto, no solo se trata de la calidad y la efectividad de las políticas que se propongan sino también de su viabilidad política.

El mapa de actores muestra una marcada polarización política que trasciende ampliamente el espacio institucional. Los conflictos entre poderes son cada vez

Figura 6.4. Escenario 3: equilibrio en cuestión



Fuente: Elaboración propia.

menos producto del juego institucional clásico de la democracia y más producto de acciones sistemáticas para debilitar y destruir al otro, controlar más espacios de poder y construir nuevas mayorías políticas en uno u otro sentido. Con ello, entran en pugna visiones distintas sobre las instituciones que se quiere, debilitando las instituciones democráticas construidas desde los Acuerdos de Paz. Los espacios de diálogo se activan esporádicamente para descomprimir la situación y sirven para decretar treguas que eviten la caída en escenarios de crisis política. Sin embargo, estos se hacen más factibles en la medida en que muchos actores empiezan a considerarlos como deseables.

De alguna forma, el tránsito del escenario 1 «el cambio viable» al escenario 4 «el cambio radical» depende de dos factores: (a) que se impongan los sectores más polares del espectro político, bloqueando opciones de diálogo y eventuales negociaciones en los espacios institucionales. Asimismo, que los actores estratégicos se plieguen a discursos polarizantes, incidiendo en el clima político; y (b) que el Gobierno deje de ser el referente del centro político, acoplándose a las opciones más radicales del espectro político.

Escenario 4: el cambio esperado (el equilibrio necesario)

Se opera un cambio de timón tan profundo como concertado en la orientación de las políticas públicas para lidiar con la doble crisis. En medio de un contexto internacional más favorable que el país no es capaz

de aprovechar y que los ciudadanos no terminan de sentir en sus bolsillos, los hacedores de política pública y los principales agentes económicos y sociales coinciden en la necesidad de encarar reformas estructurales en el área económica. Al mismo tiempo, el convencimiento general de que el problema de la inseguridad es mucho más grave de lo que indican las estadísticas y de que ningún actor puede enfrentarlo de forma aislada y sin una visión integral abonan el terreno para un gran acuerdo nacional.

Como resultado del funcionamiento de varios espacios de diálogo multisectorial y multiactor, se concuerda en los lineamientos estratégicos de una agenda de país que aborda los capítulos socioeconómicos dejados de lado en la implementación de los Acuerdos de Paz y que consolida las instituciones democráticas construidas en las dos últimas décadas. Esta visión común de país es la guía y la herramienta central de la gestión de gobierno del presidente Funes, que se caracteriza por una búsqueda de transparencia en la gestión y da señales claras de disminución de la corrupción.

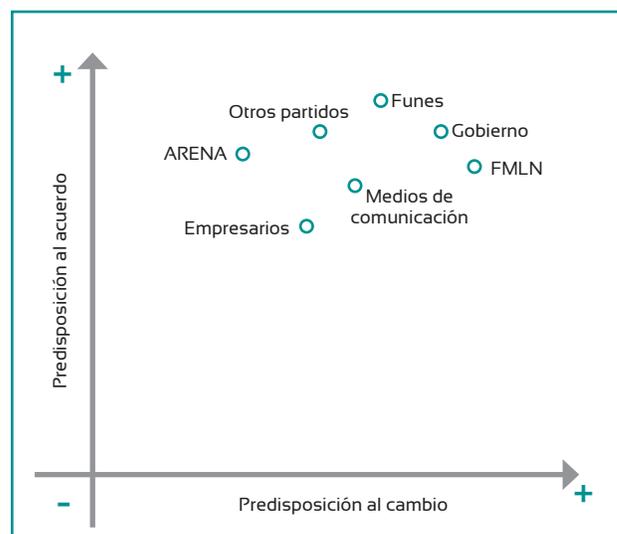
Se viabiliza un pacto fiscal con objetivos de ingreso y gasto claros y con acuerdos sobre los criterios que rigen la política de endeudamiento de mediano y largo plazo, que concibe la política fiscal como una palanca para el desarrollo social y económico. Se desideologiza el debate sobre el modelo económico, fortaleciendo la capacidad de intervención positiva del Estado para resolver los problemas del país. Se viabiliza una serie de reformas institucionales que incrementan la

capacidad de gestión pública del aparato burocrático-administrativo salvadoreño. Se definen lineamientos estratégicos para programas de fortalecimiento de las capacidades de la policía, de reforma integral del sistema de justicia y el remozamiento de los programas de rehabilitación y reinserción social.

El incremento de la actividad económica y la consecuente ampliación de la base de recaudación tributaria son señales de que la economía está reactivándose. Se realizan esfuerzos serios para contener la violencia y la delincuencia, acompañados con toda una serie de programas sociales que apuntan a mejorar las condiciones de inserción laboral de los jóvenes especialmente en zonas más afectadas por las actividades del crimen organizado. Las remesas se convierten en una palanca del desarrollo, en la medida en que la economía norteamericana se recupera duraderamente, y en que se usan para fortalecer el circuito del ahorro. La inversión privada se incrementa por la mayor disponibilidad de ahorro nacional pero también por las mejores condiciones de seguridad, y se complementa con una fuerte capacidad de inversión pública.

El presidente Funes es percibido como un negociador hábil, con altas capacidades de gestión política y un importante amortiguador de las posiciones más polares del espectro político, logrando generar confianza en los partidos de la oposición, en el empresariado privado y los medios de comunicación. Los actores políticos consideran el centrismo como un nuevo activo del sistema político. La brecha ideológica en el

Figura 6.5. Escenario 4: equilibrio esperado



Fuente: Elaboración propia.

sistema de partidos parece flexibilizarse. Se fortalecen las posiciones más concertadoras al interior de los partidos políticos y emerge un nuevo centro político. Las decisiones gubernamentales requieren de duras negociaciones al interior del partido y con las otras fuerzas partidarias, sin embargo, tiende a primar una lógica constructiva.

Este ambiente político positivo también se refleja en un clima de opinión de relativo optimismo. Aunque persiste una importante demanda de acciones en el ámbito de la seguridad y la economía, ambos están bien calificados y el Gobierno, en general, ha logrado emitir señales de que estos temas están siendo priorizados. Si en un principio existían dudas acerca de la orientación del Gobierno, estas parecen haberse difuminado, dando paso a una apertura para la construcción de políticas y planes que catapulten el cambio profundo que demandan los salvadoreños.

Las preocupaciones principales giran en torno a las dinámicas profundas de la inseguridad, pero ahora existen condiciones para materializar resultados concretos. El país va por buen camino.

La posibilidad de transitar hacia este escenario dependería básicamente de tres factores: (a) que el Presidente logre preservar la articulación de los principales actores en torno a un proceso de cambio profundo en contenidos de políticas pero con estabilidad ins-

titucional; (b) que se logren acuerdos de fondo para enfrentar los aspectos más urgentes de la doble crisis, pero logrando además acuerdos orientados al mediano plazo que permitan sentar las bases para la reactivación económica y para revertir la situación de inseguridad y; (c) que se fortalezcan las capacidades de gestión institucionales para la formulación e implementación de políticas públicas que permitan mejorar la situación de inseguridad y la crisis económica principalmente.

Bibliografía

- Aguilar, J. y Carranza, M. (2009). *Encuesta sobre la situación del país y expectativas hacia el nuevo Gobierno*. Informe de consultoría para el Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) para fortalecer la gobernabilidad democrática en El Salvador. San Salvador: PNUD.
- Artiga-González, Á. et al. (2009). *La recomposición de los partidos mayoritarios y el sistema de partidos*. Informe de consultoría para el Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) para fortalecer la gobernabilidad democrática en El Salvador. San Salvador: PNUD.
- Córdova Macías, R. y Loya Marín, N. (2009). Comportamiento electoral en las elecciones 2009: una mirada comparada entre jóvenes y adultos. En: *Los salvadoreños frente a las elecciones 2009*. San Salvador: FUNDAUNGO y NDI.
- Córdova, R. (2009). *Reflexiones sobre las elecciones 2009*. Mimeo.
- Córdova, R. (2008). *Percepción política en la opinión pública salvadoreña*. Informe de consultoría para el primer informe de PAPEP. El Salvador.
- Cruz, J. M. y Santacruz Giralt, M. (2005). *La victimización y la percepción de seguridad en El Salvador en 2004*. San Salvador: Ministerio de Gobernación, CNSP, PNUD e IUDOP.
- IDHAC (2009-2010). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Colombia: PNUD. Octubre de 2009.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination. En: *Comparative Political Studies*, No. 26.
- Membreño, L. (2009). *El impacto de la crisis económica y los márgenes de maniobra del nuevo Gobierno*. Informe de consultoría para el Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) para fortalecer la gobernabilidad democrática en El Salvador. San Salvador: PNUD.
- Ministerio de Hacienda (2010). *El Salvador: Sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo (2010-2015)*. San Salvador: presentación hecha por el Señor Ministro de Hacienda a la Honorable Asamblea Legislativa, el 26 de abril de 2010.

- Miranda Duke, A. E. (2009). Medios y campaña electoral 2009: monitoreo de la Prensa Escrita. *Temas de Actualidad N.º 9*. San Salvador: FUNDAUNGO.
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (2009). *El Salvador. Informe Final. Elecciones Generales 2009*. Recuperado de <http://www.eueom-sv.org/es/reportes>
- PNUD (2009). *El Salvador. El camino hacia un nuevo ciclo político: Escenarios de gobernabilidad 2009-2010*. San Salvador: PNUD-PAPEP El Salvador.
- Prado Zanini, I. (2009). *Informe de análisis de grupos focales*. Informe de consultoría para el Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) para fortalecer la gobernabilidad democrática en El Salvador. San Salvador: PNUD.
- Rodríguez, L. M. (2009). El sector empresarial y la administración de Mauricio Funes. *Informe de consultoría para el Proyecto Análisis Político y Es-*
- cenarios Prospectivos (PAPEP) para fortalecer la gobernabilidad democrática en El Salvador*. San Salvador: PNUD.
- Rodríguez, M.; Padilla, D. y Torres, R. (2009). *La propaganda electoral en El Salvador (2008-2009): monitoreo y propuestas para la transparencia*. El Salvador: FUNDE.
- Sanz, J. L. y Valle, A. (2009). *Los medios de comunicación y la administración de Mauricio Funes*. Informe de consultoría para el Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) para fortalecer la gobernabilidad democrática en El Salvador. San Salvador: PNUD.
- Da Silveira, P. y González, L. E. (2009). *El Salvador en el momento del cambio: la visión de las élites. Informe de la ronda de consultas realizadas en septiembre-octubre de 2009*. Informe de consultoría para el Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) para fortalecer la gobernabilidad democrática en El Salvador. San Salvador: PNUD.

1. Se trata de la opinión de políticos, empresarios y otras personalidades que ocupan posiciones de influencia en el país. En algunos casos se trata de influencia política o social; en otros, de influencia económica; y en otros, de un liderazgo de opinión.
2. 14 son considerados cercanos al Gobierno; 12, equidistantes o sin filiación conocida; y 13, cercanos a la oposición.
3. Las entrevistas fueron divididas en dos partes. En la primera, se recogieron opiniones sobre la situación del país con base en una guía de preguntas «abiertas»; y en la segunda, se utilizó un formulario de preguntas «cerradas», mediante las que se recabó información sobre las expectativas de los entrevistados.
4. Los grupos focales fueron estructurados a partir de la ocupación y el nivel socioeconómico (NSE): amas de casa, estudiantes universitarios NSE C típico, estudiantes universitarios NSE B/C+, empleados empresa privada NSE C-/D, empleados empresa privada NSE C típico, empleados institución pública NSE C-/D, empleados de institución pública NSE C típico, microempresarios (1-5 empleados), pequeños empresarios (6 a 20 empleados) y empleados de empresa privada en la ciudad de Santa Ana.
5. En la encuesta se abordaron cuatro aspectos: percepciones sobre la situación del país, una evaluación del Gobierno de Mauricio Funes, opiniones sobre el cambio y una evaluación post-electoral.
6. Véase: «Inicia proceso de transición al nuevo Gobierno». *La Prensa Gráfica*, 16 de abril de 2009.
7. «(...) de cualquier forma, lo duro de la transición de un gobierno a otro se dará más adelante. Mauricio Funes tendrá que curarse en salud y decirle al pueblo con absoluta franqueza en qué estado se encuentran las finanzas y las instituciones del Poder Ejecutivo». Joaquín Samayoa, «Las Transiciones», *El Diario de Hoy*, 18 de abril de 2009.
8. Véase: Discurso toma de posesión del Sr. Mauricio Funes como Presidente de la República, el 1.º de junio de 2009. En: www.presidencia.gob.sv.

9. Rafael Castellanos. «El discurso de inauguración». *La Prensa Gráfica*, 2 de junio de 2009.
10. Al respecto, véase: «Presidente crítica a gobiernos de ARENA» y «ARENA rechaza las acusaciones de Funes», en *La Prensa Gráfica*, 2 de junio de 2009.
11. El trabajo de campo se realizó del 11 al 21 de octubre de 2009, y se obtuvo una muestra nacional de 1,261 personas mayores de 18 años, con un margen de error de +/- 2.8%.
12. IUDOP, 2010. *Boletín de Prensa*, año XXV, N.º 1.
13. Ídem.
14. Se preguntó: «En su opinión, ¿cuál es la principal tarea que deberá enfrentar el Gobierno en el próximo año de gestión?».
15. IUDOP, 2010. *Boletín de Prensa*, año XXV, N.º 1.
16. La pregunta se formuló de la siguiente manera: «Con relación al Gobierno anterior, qué nivel de cambio considera que necesita el país en (...)». Para ello, se le pidió directamente a los entrevistados que opinaran sobre el nivel de cambio en cada uno de esos cinco aspectos, seleccionando un número en una escala de 1 a 10, en donde 1 significa «ningún cambio» y 10 «cambiarse totalmente».
17. La pregunta fue formulada de la siguiente manera: «¿Cree usted que el país necesita cambios extremos o lo que necesita son cambios moderados?».
18. Se ha creado una escala 0-100 sobre el cambio moderado-extremo, en donde 100 representa el cambio extremo y 0 el cambio moderado.
19. La pregunta fue formulada de la siguiente manera: «Y hablando siempre de los cambios con el nuevo Gobierno, me gustaría que me dijera cuándo considera usted que deberían hacerse (...)», y se colocaron las siguientes opciones: este mismo año, en el segundo año de Gobierno, a mediados del período presidencial, o al finalizar el período presidencial.
20. La escala izquierda-derecha tiene un rango de 1-10.
21. En una escala de 0 a 100, en donde cero significaría «nada de temor» y 100 «mucho temor».
22. La pregunta fue formulada de la siguiente manera: «En su opinión ¿cuál es el principal problema que enfrenta actualmente El Salvador?».
23. Del 21 de septiembre al 2 de octubre de 2009 se realizaron las entrevistas en profundidad al liderazgo salvadoreño.

24. IUDOP, 2010. *Boletín de Prensa*, año XXV, N.º 1.
25. La pregunta quedó formulada de la siguiente manera: «En comparación con el año pasado, ¿cree usted que la delincuencia en el país aumentó, siguió igual o disminuyó?».
26. IUDOP, 2010. *Boletín de Prensa*, año XXV, N.º 1.
27. «Según consolidado de Mesa Técnica. Solo nueve de cada 100 muertes violentas son resueltas en el país». *El Diario de Hoy*, 12 de febrero de 2010.
28. «2010 inicia peor que el año pasado en homicidios». *El Faro*, 1 de febrero de 2010.
29. Research & Planning. Resultados encuesta ENADE 2010. Presentación en Power Point.
30. «Cambio en El Salvador para vivir mejor». Programa de Gobierno 2009-2012. El Salvador.
31. Al respecto, véase: «Discurso Mauricio Funes, Presidente de la República, en cadena nacional de radio y televisión para presentar el Plan Global Anti-Crisis», 18 de junio de 2009.
32. Gobierno de El Salvador. *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*.
33. Los supuestos del Acuerdo *Stand-by* con el FMI son: carga tributaria aumenta hasta 17%, el crecimiento económico promedia 3.1%, la deuda se reduce a 43.8% en 2015, y un gasto corriente promedio de 17.4%.
34. Un escenario complicado para la gobernabilidad, que ha sido catalogado en la literatura como de «gobierno dividido» (Negretto, 2002) o de «difícil combinación» (Mainwaring, 1993).
35. Entre el 23 de septiembre y el 2 de octubre de 2009, se realizaron 10 grupos focales con distintos sectores tomando en consideración la ocupación y el nivel socioeconómico: amas de casa, estudiantes universitarios, empleados/empresa privada, empleados/institución pública, microempresarios y pequeños empresarios.
36. «Sin seguridad no habrá crecimiento». *La Prensa Gráfica*, 11 de febrero de 2010.
37. Los efectos de la problemática de la inseguridad «se dan en distintos niveles: individual y familiar, pues las personas viven con la ansiedad de ser agredidas, ellas o sus familiares, o tienen que convivir con las consecuencias del delito (muerte, pago de “rentas”); a nivel social, ya que las personas se van retirando y van abandonando sus espacios públicos y lugares de encuentro, reclusándose en el espacio privado; esto deriva en una menor

- participación social, la paulatina disgregación de lazos sociales y el deterioro del espacio público que pierde su cualidad de favorecedor de la salud psicosocial de una población, para convertirse en un espacio de amenaza y miedo» (Prado, 2009).
38. IUDOP, 2010. Boletín de Prensa, año XXV, N.º 1.
39. «Aprobado: 74%». *La Prensa Gráfica*, 4 de marzo de 2010.
40. «Por lo hecho hasta el momento, ¿diría usted que el presidente Funes está cumpliendo las promesas que hizo durante la campaña o que no las está cumpliendo?».
41. «Funes con 65% de aprobación». *La Prensa Gráfica*, 31 de mayo de 2010.
42. Las dos preocupaciones principales de la ciudadanía son el empleo y el costo de la vida.
43. Con respecto a la problemática de la inseguridad, si bien en un apartado anterior se han analizado sus principales manifestaciones: los homicidios, los delitos contra la propiedad, así como sus impactos en la economía y en la modificación de patrones de comportamiento de la ciudadana, es preciso destacar que se trata de un fenómeno bastante complejo en cuanto a las causas que lo generan y las diferentes expresiones del mismo.
44. Respecto del desarrollo de la campaña y la cobertura de los medios de comunicación, véase: *Informe de la Misión de la Unión Europea* (2009); Rodríguez et al. (2009), y Miranda (2009).
45. «Los salvadoreños tendremos que decidir por dos caminos que llevan a direcciones completamente opuestas: si tomamos el camino del FMLN estaremos escogiendo un destino donde el gobierno, en nombre del pueblo, tomará las decisiones por nosotros. Al principio llegarán al poder a través de elecciones libres, pero todos sabemos que su proyecto es quedarse ahí para siempre, también en nombre del pueblo. Si tomamos el camino de ARENA estaríamos escogiendo a un gobierno que permitirá que los salvadoreños decidan si se quedan o se van, si tiene mayor o menor poder de decisión. En este caso continuaremos viviendo la libertad que todos aspiramos, que es la decidir nosotros la vida de nuestra familia y no que sea el gobierno el que la decida». Entrevista del empresario Ricardo Sagrera, en *El Diario de Hoy*, el 2 de marzo de 2009.
46. Véase también la entrevista con el empresario Ricardo Félix Simán en *El Diario de Hoy*, el 17 de febrero de 2009, y la entrevista con el empresario Roberto Kriete, en *El Diario de Hoy*, el 5 de marzo de 2009.
47. La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP).

48. Esta argumentación se basa en: Rodríguez, 2009.
49. «La existencia de un gobierno que no cuenta con los apoyos legislativos necesarios provenientes de la bancada de su propio partido plantea la necesidad de ir más allá de las líneas partidarias para lograr esos apoyos. Pero un sistema partidario como el salvadoreño (de pluralismo polarizado) representa un desafío para practicar una política de alianzas más allá del bloque ideológico afín.(...) El hecho de que el presidente Funes no sea originario del FMLN plantea la posibilidad de una gestión gubernamental no necesariamente coincidente con los deseos del Frente. Esto no quiere decir que vayan a ser contradictorios pero abre las puertas al Presidente para encontrar apoyos partidarios en miembros de otras bancadas legislativas. El Presidente sólo puede tomar distancia del FMLN acercándose a la derecha y, a la vez, sólo puede mantener distancia de la derecha buscando la izquierda, acercándose al Frente. (...) Por otra parte, y dada la receptividad positiva entre los dos partidos mayoritarios, el Presidente puede convertirse en un puente para acercar posiciones. Por esta vía también puede apuntalar una mayor moderación en la política. Él puede funcionar como un polo que atrae apoyos desde los extremos hacia el centro, dotando a la competencia de una fuerza centrípeta que contrarreste los impulsos centrífugos que los liderazgos tradicionales de los partidos ARENA y FMLN están acostumbrados a inyectar a la política salvadoreña» (Artiga, 2009).
50. El comunicado leído por Miguel Ahues —uno de los doce diputados— el 12 de octubre de 2009 dice que: «Cuando las circunstancias lo ameriten votaremos de manera diferenciada de nuestro grupo parlamentario en aquellas acciones que tengan por objetivo primordial defender los intereses de la gran mayoría de los salvadoreños».
51. Al inicio de la legislatura se independizó un diputado del PCN; y más recientemente se independizaron un diputado de la fracción de GANA y tres del PDC. Ahora existe un nuevo grupo parlamentario independiente que tiene cinco diputados.
52. «La conformación de un bloque de 12 diputados independientes escindidos de ARENA dejó a este último partido siempre como principal partido de oposición, con 20 diputados. Pero su fuerza ahora dependerá de su capacidad para establecer alianzas para lograr ser un partido de oposición eficaz» (Artiga, 2009).
53. Así por ejemplo, el presidente Funes creó el 15 de mayo de 2010 el «Movimiento Ciudadano por el Cambio». Véase: «Funes y amigos fundan nuevo movimiento», *La Prensa Gráfica*, 16 de mayo de 2010 y «Crean movimiento de apoyo a Funes», *El Diario de Hoy*, 16 de mayo de 2010.
54. Entrevista con Medardo González, coordinador general del FMLN. *El Faro*, El Salvador, 22 de octubre de 2009.

55. «Funes: no daré un paso hacia el socialismo». *El Diario de Hoy*, 15 de diciembre de 2009.
56. Álvaro Rivera Larios. «Hacerle la camita al Presidente». *El Faro*, El Salvador, 24 de enero de 2010.
57. Ídem.
58. «¿Considera usted que existen fuertes diferencias entre el presidente Funes y el FMLN sobre la forma de gobernar el país o que se trata de diferencias normales que surgen de la relación de los gobernantes y sus partidos?», y «¿Qué tanto cree que esas diferencias pueden ser un serio obstáculo para que el Gobierno logre un buen desempeño durante su gestión?».
59. IUDOP, *Boletín de Prensa*, Año XXV, N.º 1.
60. «Desde la izquierda extra-parlamentaria y desde el movimiento social voces de insatisfacción, de recelo o de exigencia. Es normal. Y es bueno que se ejerza esa presión desde los sectores populares. Habrá que distinguir las demandas que sea posible atender en el corto plazo, de aquellas que requieran más tiempo o un mejor escenario» Ricardo Ribera, «Unidad y división: dialéctica del gobierno de unidad nacional», *El Faro*, 7 de junio de 2009.
61. El diputado del FMLN y miembro de la Comisión Política del partido, Sigfrido Reyes, planteó en una entrevista: «Es importante que el pueblo se mantenga activo, vigilante, moralizado, demandando que se avance en el rumbo que el pueblo ha pedido». *La Prensa Gráfica*, 29 de mayo de 2010.
62. Entrevista con el Presidente electo en Canal 21, el día 16 de marzo de 2010.
63. Discurso en el acto 188.º aniversario de la Independencia Patria en la Plaza Libertad, 15 de septiembre de 2009.
64. «Funes aprobado en el primer trimestre». *La Prensa Gráfica*, 1 de septiembre de 2009.
65. «Aprobado: 74%». *La Prensa Gráfica*, 4 de marzo de 2010.
66. «Funes con 65% de aprobación». *La Prensa Gráfica*, 31 de mayo de 2010.
67. «Nota alta a la gestión de Funes». *El Diario de Hoy*, 6 de enero de 2010.
68. Consulta Mitofsky. «El Salvador. Encuesta nacional en viviendas. 1 año de evaluación de gestión».
69. IUDOP, 2010. *Boletín de prensa*, año XXV, N.º 1.
70. La pregunta dice: «En general, ¿cómo evalúa el desempeño del presidente Funes a lo largo de estos primeros meses de trabajo?».

71. Se creó una escala de apoyo en un rango 1-10.
72. Tiene un formato 1-10.
73. Con motivo del primer año del Gobierno del presidente Funes, el coordinador del FMLN, Medardo González, planteaba en una entrevista: «(...) estamos en un momento en el que ambos queremos recuperar esta comunicación y este diálogo, y esta búsqueda de elaboración mutua y conjunta con el Presidente de la República. Así que yo tengo esa confianza, nosotros estamos poniendo nuestra parte. Sabemos que diferencias siempre va a haber, pero vamos a procurar que estas diferencias no se conviertan en cosas insalvables». Y más adelante: «Yo espero que con el Presidente de la República logremos ir salvando diferencias en este tipo de cosas sin necesidad de llegar a choques públicos. Yo a eso aspiraría, pero eso es una aspiración». *El Faro*, 1 de junio de 2010.
74. Esta conclusión se desprende del análisis de los grupos focales.
75. IUDOP, 2010. *Boletín de Prensa*, año XXV, N.º 1.
76. «Sin seguridad no habrá crecimiento». *La Prensa Gráfica*, 11 de febrero de 2010.
77. IUDOP. *Boletín de prensa*. Año XXV, N.º 1.
78. Artiga, 2009.
79. Silveira y González, 2009.

Tras las elecciones de marzo de 2009, El Salvador enfrenta una coyuntura política inédita con la ocurrencia de una alternancia del partido en el Gobierno nacional, habiendo sido electo por vez primera un gobierno de izquierda. Entre el 15 de marzo y el 1.º de junio se desarrolló un proceso de transición de gobierno con estabilidad y el 1.º de junio se inauguró la nueva administración del presidente Mauricio Funes.

Este segundo informe busca aportar elementos a la reflexión sobre el nuevo ciclo político que se ha abierto en el país, asumiendo que se están reconfigurando los factores que permiten entender y construir la gobernabilidad futura del país a mediano plazo.

El propósito de un ejercicio de construcción de escenarios prospectivos es contribuir a entender mejor la realidad, identificar las principales tendencias, la posible evolución de la misma, así como los acontecimientos claves que pueden impactar en el curso de los acontecimientos. La premisa subyacente es que el futuro no es solo el resultado de las tendencias y dinámicas pasadas, sino que puede ser influenciado —y de hecho lo es— por las decisiones y acciones de los distintos actores sociales y políticos.

