

En esta coyuntura inédita que vive El Salvador, los cambios están a la orden del día. La crisis puede asumirse como una oportunidad para escuchar las demandas sociales, modelar el futuro y sentar bases sólidas para el crecimiento con equidad. Esa es la invitación que hace este informe preparado dentro del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El documento ofrece una visión informada, con aportes colectivos, sobre el presente y el futuro próximo de la gobernabilidad en El Salvador. Responde a una metodología de análisis político y construcción de escenarios prospectivos desarrollada por el PNUD a partir del 2002 y aplicada en diferentes países de la región. La metodología utilizada ayuda a reflexionar para la toma de decisiones estratégicas en contextos de alta complejidad, deliberando sobre el futuro para actuar en el presente.

FONDO ESPAÑA-PNUD

HACIA
UN DESARROLLO
INTEGRADO E INCLUSIVO
EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



División Regional
Para América Latina
y El Caribe



El Salvador. El camino hacia un nuevo ciclo político: Escenarios de gobernabilidad 2009-2010



El Salvador

El camino hacia un nuevo ciclo político: Escenarios de gobernabilidad 2009-2010





El Salvador

El camino hacia un nuevo ciclo político:
Escenarios de gobernabilidad 2009-2010

Índice

Presentación	7
Siglas y acrónimos	9
Introducción	11
1. La economía en 2009-2010: La gestión de la crisis	15
1.1. Los impactos de la crisis económica mundial: La “tormenta perfecta”	17
1.2. Las vulnerabilidades de la economía salvadoreña frente a la crisis	21
1.3. La crisis económica y la gobernabilidad de El Salvador	33
2. La política en 2009: Cambios y continuidades	35
2.1. Las percepciones y las demandas ciudadanas	38
2.2. La evolución del sistema de partidos políticos	44
2.3. Percepciones de los liderazgos sobre la polarización y la alternancia en el gobierno: Hacia un nuevo mapa de los actores	49
3. Escenarios de gobernabilidad de mediano plazo	59
3.1. La gobernabilidad en cuestión: Más allá de los resultados electorales	61
3.2. Los escenarios probables: Gestión de la crisis y posibilidad de acuerdos	61
3.3. Las dinámicas de gobernabilidad y el camino hacia el mejor escenario	64
Reflexiones finales	69
Referencias bibliográficas	71
Anexo 1. Reflexiones finales de personalidades invitadas	73
Anexo 2. Fuentes de información	87
Recuadros	
1. El rol de los medios de comunicación y la polarización	51
2. La opinión de las élites frente a la alternancia	53
3. La opinión de las élites frente a los desafíos económicos	55

Cuadros

1. La prospectiva de crecimiento del PIB (en porcentaje), 2009-2010, a nivel mundial	18
2. Importancia macroeconómica de las remesas en El Salvador, 2007	24
3. Percepciones de las élites salvadoreñas sobre el proceso político (abril 2007)	37

Gráficos

1. Desaceleración económica: Variación anual del IVAE tendencia ciclo (en porcentaje), enero 2004-enero 2009	19
2. Variación anual del IVAE tendencia ciclo (en porcentaje). Sectores económicos, enero 2007-enero 2009	20
3. Remesas familiares, 1992-2008	22
4. Cambios en las fuentes de divisas, 1978 y 2007	23
5. Variación mensual interanual de las remesas, enero 2008-marzo 2009	23
6. Ingreso nacional disponible per cápita y PIB per cápita (en dólares de 1990), 1970-2006	25
7. Remesas y déficit comercial, 1990-2007	25
8. Consumo ahorro e inversión (en porcentaje del PIB), 1970-2008	26
9. Contribución sectorial al crecimiento de El Salvador, 1990-2007	27
10. Tasa de inversión, 1990-2006	28
11. Exportaciones y déficit comercial (% PIB), 1991-2008	28
12. Variación interanual de las exportaciones mensuales, septiembre 2008-marzo 2009	29
13. Déficit de cuenta corriente y del Sector Público No Financiero, SPNF, (millones de US\$ acumulados), septiembre 2000-2008	30
14. Déficit de cuenta corriente y precios de petróleo (cifra promedio trimestral), 1990-2008	31
15. Déficit fiscal e inversión pública (como porcentaje del PIB), 1990-2008	32
16. Deuda pública (como porcentaje del PIB), 1991-2008	32
17. Autoidentificación ideológica, 2004-2008	38
18. Apoyo a la democracia, 2004, 2006 y 2008	39
19. Preferencia por democracia electoral, 2004, 2006 y 2008	39
20. Preferencia por la democracia, 2004, 2006 y 2008	40
21. Apoyo al sistema en perspectiva comparada para América Latina, 2008 y El Salvador, 2004-2008	41
22. Principal problema de El Salvador, 2004-2009	42
23. Demanda de cambio, mayo 2004-febrero 2008	42
24. Apoyo al sistema según posicionamiento ideológico, El Salvador 2008	42

25. Apoyo a la democracia por posicionamiento ideológico, El Salvador 2008	43
26. Balance de poder: número de escaños y municipios de cada partido, 2006-2009	45
27. Porcentaje de votación en elecciones, 1994-2009	45
28. Porcentaje de participación electoral sobre inscritos, 1994-2009	47
29. Votación en las elecciones de 2009 (en número de votantes)	48
30. Mapa PAPEP de orientaciones de los actores, El Salvador 2008-2009	57
31. Escenarios probables de mediano plazo, 2009-2010	62
32. Esquemas de gobernabilidad de mediano plazo, 2009-2010	67

Presentación

Promover la reflexión acerca de los retos del presente, y de las posibles implicaciones de ciertas decisiones sobre el devenir de la sociedad salvadoreña, es el objetivo de este primer informe del Proyecto de Análisis Político y Análisis Prospectivos para Fortalecer la Gobernabilidad Democrática (PAPEP).

El PAPEP es un proyecto del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo que ha venido trabajando en América Latina desde 2002, contribuyendo a los procesos de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en la región latinoamericana, a partir de la producción de herramientas analíticas que permitan el diálogo y la deliberación sobre las principales agendas nacionales.

Este documento aparece en un momento muy oportuno para El Salvador. El reciente cambio de gobierno y la crisis económica internacional están obligando a los líderes sociales, políticos y económicos a actuar sin arriesgarse a exponer los logros democráticos de las últimas décadas. Con miras a promover la toma de decisiones políticas informadas, sabiendo cuáles son las preocupaciones y posiciones de la gente y de los actores claves, este informe identifica posibles rutas hacia los escenarios más favorables para la gobernabilidad y el desarrollo humano.

Este primer informe ha sido un esfuerzo conjunto de PNUD El Salvador y del equipo de PAPEP regional. Ha contado además con la participación y colaboración de personalidades de la escena política, del sector privado, de los medios de comunicación, de las iglesias y de la sociedad civil. Se trata de un producto de reflexión colectivo, elaborado siguiendo una rigurosa metodología de análisis político prospectivo.

Agradecemos al equipo de PAPEP regional, a los consultores de los documentos analíticos y a todos los líderes que aceptaron ser entrevistados, por haber contribuido a este proyecto. También expresamos nuestro agradecimiento a las personalidades que leyeron el informe y escribieron sus reflexiones sobre los retos de la gobernabilidad para El Salvador. De manera especial, agradecemos a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), por el apoyo financiero para la implementación del PAPEP en El Salvador.

Esperamos que este informe estimule el debate, aumente el conocimiento y favorezca la creación de condiciones para generar visiones compartidas sobre el futuro, donde se garantice el desarrollo humano y se profundice la democracia.



Jessica Faieta

Representante Residente del PNUD en El Salvador

Siglas y acrónimos

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista	IDH	Índice de desarrollo humano
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador	ISD	Iniciativa Social para la Democracia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
CBA	Canasta básica alimentaria	IVAE	Índice de volumen de la actividad económica
CD	Cambio Democrático	LPG	La Prensa Gráfica
CDHES	Comisión de Derechos Humanos de El Salvador	MOE-UE	Misión de Observación Electoral de la Unión Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	PAPEP	Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos
CID-Gallup	Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo	PCN	Partido de Conciliación Nacional
CIOPS	Centro de Información de la Opinión Pública Salvadoreña (de la UTEC)	PDC	Partido Demócrata Cristiano
DEES	Departamento de Estudios Económicos y Sociales (de FUSADES)	PIB	Producto interno bruto
EDH	El Diario de Hoy	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional	TCS	Telecorporación Salvadoreña
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	TSE	Tribunal Supremo Electoral
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social	UTEC	Universidad Tecnológica de El Salvador

Introducción

El Salvador enfrenta un momento muy particular en su historia. Por una parte, la crisis económica global impacta negativamente el bienestar de muchas familias; la recesión amenaza con profundizarse acentuando, aun más, las difíciles condiciones en que viven muchos salvadoreños. Por otra parte, los eventos electorales del 2009 han marcado el inicio de un nuevo ciclo para la democracia en el país: el electorado se inclinó por la alternancia en el control del poder ejecutivo.

En esta coyuntura inédita los cambios están a la orden del día: la inercia no es una opción. La crisis puede asumirse como una oportunidad para escuchar las demandas sociales, modelar el futuro y sentar bases sólidas para el crecimiento con equidad. Esa es la invitación que hace este informe preparado dentro del Proyecto de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El documento ofrece una visión informada, con aportes colectivos, sobre el presente y el futuro próximo de la gobernabilidad en El Salvador. Responde a una metodología de análisis político y construcción de

escenarios prospectivos desarrollada por el PNUD a partir del 2002 y aplicada en diferentes países de la región, entre ellos: Bolivia, Argentina, Perú, Honduras, Nicaragua y Panamá. La metodología del PAPEP ayuda a reflexionar para la toma de decisiones estratégicas en contextos de alta complejidad, deliberando sobre el futuro para actuar en el presente.

El objetivo de un ejercicio de construcción de escenarios prospectivos es contribuir a entender mejor la realidad, identificar las tendencias, las posibles evoluciones de la misma, los acontecimientos claves que pueden desembocar en variaciones esperadas o no. La premisa subyacente es que el futuro no es solo resultado de las tendencias y dinámicas pasadas, sino que puede ser influenciado en parte por la acción y las elecciones de las personas. Es decir, no hay un solo futuro, sino que futuros posibles. El objetivo del análisis del PAPEP es, en este sentido, identificar esos futuros posibles, analizar aquellos relativamente más probables y favorables, y anticipar los caminos que pueden conducir a ellos.

El PAPEP ha desarrollado una variada caja de herramientas para la construcción de escenarios prospectivos y análisis de coyuntura: entrevistas a profundidad a las élites de la sociedad, elaboración de documentos de análisis, sistematización de encuestas, revisión y análisis de investigaciones producidas por diferentes instituciones. A partir de la sistematización

de esta variada información se desarrollan talleres prospectivos, donde se construyen y discuten los escenarios.

Esta publicación es uno de los frutos de un proceso inédito de reflexión colectiva, el primero con la metodología PAPEP en El Salvador, que involucró a actores representantes de diferentes sectores y de diversas ideologías. La ejecución del proyecto abarcó un lapso de aproximadamente 14 meses, iniciando en abril de 2008, y el documento final se elaboró sobre la base de información cualitativa y cuantitativa.

En El Salvador, el proceso arrancó con entrevistas a profundidad a representantes de élites políticas, empresariales, actores de la sociedad civil, medios de comunicación e iglesias, a partir de las cuales, se analizaron tendencias de opinión y un mapeo de actores. Luego se prepararon cuatro documentos analíticos sobre la economía, a cargo de William Pleitez; el sistema de partidos, por Álvaro Artiga-González; las tendencias de la opinión pública, por Ricardo Córdova; y las migraciones, por Katherine Andrade-Eckhoff. Al mismo tiempo se realizó un monitoreo permanente de información que involucró las principales encuestas de opinión nacionales y regionales, los resultados de los procesos electorales de enero y marzo del 2009, y los principales medios de comunicación escritos.

Todo el material así recogido sirvió como base para la realización de talleres de análisis prospectivo que permitieron construir escenarios. A finales de 2008, los

resultados del proceso fueron presentados a diferentes grupos políticos y de opinión, en mesas de trabajo que permitieron discutir, validar y enriquecer los escenarios propuestos. Por último, con el objetivo de enriquecer el informe final, se incorporó en el mismo una serie de reflexiones sobre los desafíos para la gobernabilidad, escritos por personalidades de distintos ámbitos e ideología de la sociedad. (ANEXO 1).

Este producto de ese proceso de discusión y reflexión colectiva se organiza en tres capítulos. El primero analiza las condiciones económicas de El Salvador de cara a la gobernabilidad de los próximos años. La crisis mundial está impactando negativamente la economía del país, y esto es particularmente grave por las vulnerabilidades propias del desempeño económico actual: los bajos niveles de ahorro, los altos niveles de consumo y la fragilidad fiscal, entre otros elementos, acentúan el riesgo de profundizar la desaceleración económica.

El segundo capítulo se dedica al examen de la coyuntura política nacional, marcada por la alternancia en el control del poder ejecutivo y una tendencia al fortalecimiento del pensamiento político centrista, en un sistema partidario de pluralismo polarizado. Se analiza, además, el periodo electoral del primer trimestre del 2009 y se delinea un mapa de orientaciones políticas de los principales actores políticos, económicos y sociales de la sociedad.

El capítulo tercero esboza, a partir de las condiciones económicas y políticas delineadas en los precedentes,

tres escenarios probables de gobernabilidad para el periodo 2009-2010. Uno, el menos deseable, donde se acentúa la polarización política e ideológica; dos, el intermedio, donde se llega a acuerdos mínimos para dar respuesta a problemas económicos acuciantes; y tres, el más deseable, donde se sientan las bases para la reactivación del país a partir de la construcción de pactos entre las fuerzas políticas. Delinea, además, las rutas de la gobernabilidad hacia los distintos escenarios, según la disposición de los actores hacia el diálogo y la concertación.

El informe ofrece unas reflexiones finales sobre el escenario más deseable para la gobernabilidad del país y las rutas que conducen hacia él. Además, incluye, en la sección de anexos las distintas reflexiones de las personalidades invitadas sobre los escenarios de la gobernabilidad en el país y, por último, una lista con las fuentes de información empleadas.

1. LA ECONOMÍA EN 2009-2010: La gestión de la crisis

1. La economía en 2009-2010: La gestión de la crisis

El grado de vulnerabilidad de la economía salvadoreña frente a los impactos de la crisis financiera global, la capacidad de reacción del país ante estos eventos y la definición de los temas centrales de la agenda económica por el gobierno elegido en marzo del 2009 son algunos de los factores que determinarán las condiciones de gobernabilidad del país en los próximos años.

1.1. Los impactos de la crisis económica mundial: La “tormenta perfecta”

Desde el 2007 la economía salvadoreña estaba siendo afectada de manera significativa por el alza mundial de los precios de los alimentos y del petróleo. La factura petrolera del país pasó de US\$500 millones en el año 2000 a US\$1,400 millones en 2007 y a US\$1,865 millones en 2008. Paralelamente, el costo de la canasta básica alimentaria (CBA) aumentó, conduciendo a un rápido deterioro del poder adquisitivo de amplios segmentos de la población. Se estima que entre junio de 2007 y junio de 2008, el costo de la CBA se incrementó en un 22% en el área urbana y un 20% en la rural.

Si bien los impactos inflacionarios del incremento de precios se atenuaron en el segundo semestre de 2008, El Salvador acumuló una inflación de 5.5% a diciembre del 2008. Esta cifra es sensiblemente superior al 4% del 2007 y al 3.4% del 2006 (BCR, 2009). Más aún, pese a que las presiones inflacionarias se han reducido, el costo de la CBA rural en marzo del 2009 era todavía 15.5% más alto en comparación con el costo en junio del 2007, y 20% mayor para el caso de la CBA urbana.

Los efectos de estos incrementos sobre la pobreza podrían ser significativos. Ya entre 2006 y 2007, el porcentaje nacional de hogares pobres había aumentado de 30.7% a 34.5%. En las zonas urbanas la pobreza pasó de 27.7%

a 29.8%, mientras que en las rurales, de 35.8% a 43.8%. Esta situación podría haber empeorado durante 2008, debido a que los aumentos de precios en los alimentos de consumo básico fueron importantes en el primer semestre de ese año (Pleitez, 2008).

A fines del 2008 se produjo una notoria reducción de los precios del petróleo y de los alimentos que podría haber funcionado como una fuente de alivio. Lamentablemente este cambio, en buena medida, fue resultado de una histórica contracción de la economía global impulsada por el colapso de los mercados financieros mundiales de agosto-septiembre de 2008, que rápidamente contagió al país. Es decir, El Salvador entró en una nueva fase de elevado riesgo económico sin que los efectos de la crisis alimentaria y energética de inicios del 2008 hubieran podido ser aliviados del todo.

La crisis de los mercados financieros terminó por afectar de manera sensible a todas las economías desde fines del 2008, cuando comenzaron a generarse graves impactos en la economía real. La producción industrial se redujo en marzo del 2009 (en

comparación con igual periodo del 2008) en 12.8% en los Estados Unidos, 38.4% en Japón y 18.4% en la zona euro. Todas estas regiones están ya en recesión desde el segundo semestre del 2008 y los niveles de desempleo se han incrementado rápidamente: 8.5% de la población activa en Estados Unidos (marzo 2009), 4.4% en Japón, 8.5% en la zona euro y 15.5% en España.

Diversas estimaciones indican que la mayor parte de las economías de países desarrollados experimentarían significativas reducciones del PIB en el 2009 (cuadro 1). El FMI (2009) estima que los países sudamericanos experimentarían una reducción del 0.8% y los centroamericanos tendrían un modesto crecimiento de 1.1% en el 2009. Con pronósticos similares, la CEPAL (2009) indica que “en el mejor de los casos, los países centroamericanos registrarían un crecimiento del PIB apenas superior al 1%, mientras que los riesgos se inclinan hacia un crecimiento incluso menor”. Al parecer la salida de la crisis será mucho más larga y dificultosa de lo que inicialmente se pensaba, recién en el primer semestre del 2010 se podría empezar a observar una recuperación moderada.

Cuadro 1. La prospectiva de crecimiento del PIB a nivel mundial
(en porcentaje), 2009-2010

	2009 (EIU)	2009 (FMI)	2010 (EIU)	2010 (FMI)
Estados Unidos	-2.7%	-2.8%	1.4%	0%
Zona Euro	-3.4%	-4.2%	0.2%	-0.4%
Japón	-6.5%	-6.2%	0.4%	0.5%
China	6%	6.5%	7%	7.5%
Brasil	-1.5%	-1.3%	2.7%	2.2%
México	-4.4%	-3.7%	1.2%	1%
El Salvador	0.5%*	0%		0.5%

(*) Dato de la CEPAL
Fuente: The Economist, 2009; FMI, 2009.

En este contexto se puede comprender la metáfora de la “tormenta perfecta”, utilizada por el ex presidente Elías Antonio Saca (Belloso, 2008, abril 16), para ilustrar un escenario en el que confluyen varios shocks externos con capacidad de impactar sensiblemente en diferentes ámbitos de la dinámica económica latinoamericana: paralización del mercado de créditos mundial, debilitamiento de la demanda externa y descenso de los precios de las materias primas.

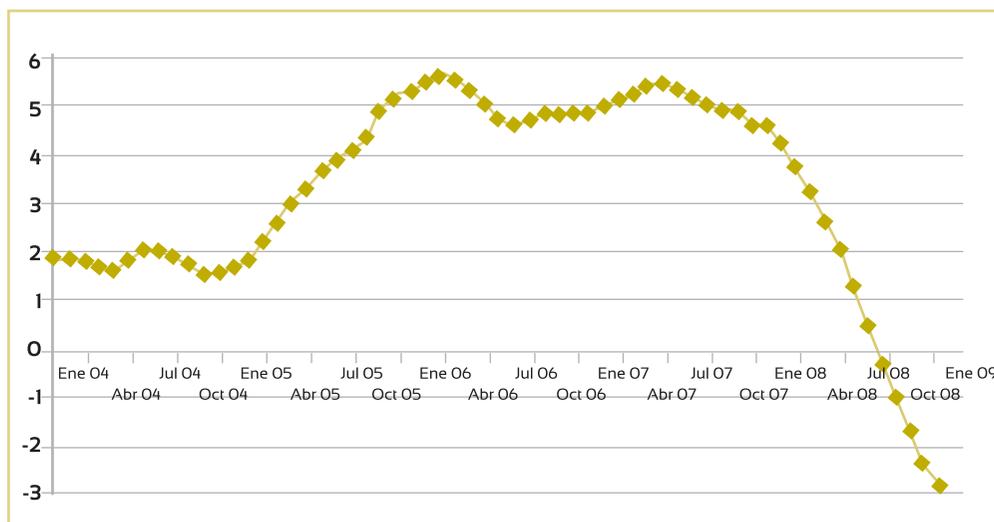
En el caso de El Salvador estos factores se refuerzan por impactos negativos específicos como la desaceleración del flujo de remesas y el aumento inusitado en las tasas de interés. Este último se debe tanto a la restricción crediticia internacional como a los escasos márgenes del Banco Central de Reserva (BCR) para inyectar liquidez en el contexto de una economía dolarizada¹. Igualmente existe el riesgo de que la apreciación del dólar frente a varias monedas regionales pueda,

en el corto plazo, afectar la competitividad de las exportaciones salvadoreñas, que están en un porcentaje elevado orientadas a los mercados centroamericanos.

Este conjunto de factores podría reflejarse en un incremento del desempleo, así como en un estancamiento o caída de los ingresos y de la capacidad adquisitiva. De hecho, en el primer trimestre de 2009 ya registró una caída de 7.5% en las remesas, en comparación con el mismo período del 2008.

La crisis mundial llega en un momento en que el país estaba retomando una senda de crecimiento tras un periodo de bajo desempeño (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. Sin embargo, todavía era inferior al 5.9% alcanzado entre 1989 y 1994.

Gráfico 1. Desaceleración económica: Variación anual del IVAE tendencia ciclo (en porcentaje), enero 2004 - enero 2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos de BCR.

1. Ante la ausencia de política monetaria, el BCR ha tratado de reducir las restricciones de liquidez a través de la contratación de una línea de crédito con el BID para inyectar liquidez a la banca.

El BCR ha estimado un crecimiento del 3.2% durante el 2008, en un marco de baja inflación (5.5%, la más baja de la región). No obstante este buen resultado, se observa una desaceleración significativa del crecimiento a partir del tercer trimestre (gráfico 1).

La actividad económica empezó a perder dinamismo en la mayor parte de los sectores: la variación interanual del índice de volumen de la actividad económica (IVAE) ha tendido a reducirse de forma continua y significativa, alcanzando valores negativos desde septiembre del 2008 y una variación de -2.9% en enero del 2009². Las reducciones

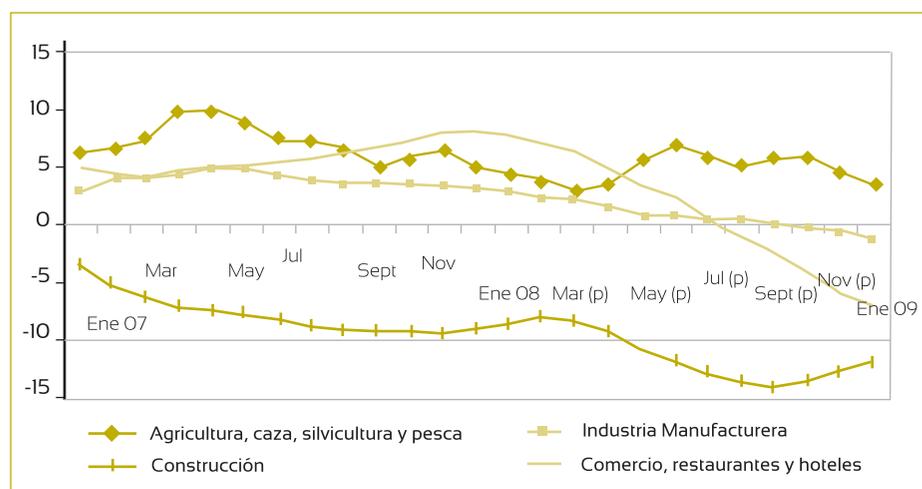
se observan en la mayoría de los sectores, aunque los más afectados parecen ser la construcción, el comercio y los servicios (gráfico 2). Las estimaciones de crecimiento del PIB para 2009 se sitúan entre el 0-0.5% (cuadro 1), lo cual indica la particular vulnerabilidad del país en esta coyuntura.

Las cifras comerciales reflejan el menor dinamismo de la economía: las exportaciones a marzo de 2009 se redujeron en 8.3% en comparación con 2008; las exportaciones de maquila cayeron en 19.5% en el mismo período, y las importaciones se han contraído en 23.6%.

2. El IVAE es un índice de coyuntura que mide las variaciones en la actividad económica en once sectores de la economía salvadoreña. Es calculado mensualmente por el Banco Central de Reserva (BCR).

El aumento de precios de ciertas *commodities* agrícolas que el país importa, muy marcado en el 2007 y el primer semestre de 2008, en combinación con los temores relacionados con la posterior crisis financiera global han hecho que el clima de confianza se haya deteriorado significativamente desde mediados del 2007. Las encuestas de opinión han estado reflejando

Gráfico 2. Variación anual del IVAE tendencia ciclo (en porcentaje). Sectores económicos, enero 2007 - enero 2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR

un clima de pesimismo creciente. A mediados de 2008, casi 6 de cada 10 salvadoreños opinaban que su situación económica familiar y la del país estarían peor en los siguientes 12 meses. Solo uno de cada 10 pensaba que la situación iba a mejorar. Sin embargo, este agudo pesimismo tendió a atenuarse en las encuestas del último trimestre del 2008: en noviembre de ese año, 5 de cada 10 estimaban que la situación futura sería peor.

Este pesimismo sobre la economía también se registraba ya entre los miembros de las élites. Una encuesta realizada a un grupo de 46 dirigentes políticos y sociales en abril de 2008 revelaba que, para el 44%,

habría un “crecimiento más lento” en el mediano plazo. Otro 7% esperaba una caída (Loayza, 2008).

En síntesis, las percepciones de la ciudadanía y de los miembros de las élites tienden a coincidir con los datos duros de la economía: todos auguran un complejo escenario económico para el período 2009-2010.

1.2. Las vulnerabilidades de la economía salvadoreña frente a la crisis

En los últimos 16 años, El Salvador ha buscado dar un salto hacia la modernización económica mediante importantes reformas en su política fiscal, cambiaria, comercial y monetario-financiera. Múltiples análisis regionales lo presentan como un país líder en apertura comercial e implementación de políticas de libre mercado³, aunque otros estudios señalan que todavía persisten trabas importantes al buen funcionamiento de los mercados, como el problema generalizado de la violencia y la inseguridad, así como los altos niveles de desconfianza e incertidumbre en las instituciones del Estado y en las políticas de gobierno (Monge-Naranjo y Rodríguez-Clare, 2008).

De igual forma, la carencia de infraestructura portuaria adecuada se señala como uno de los obstáculos más importantes para el crecimiento económico del país,

3. El Índice Global de Competitividad 2008-2009, elaborado por el Foro Económico Mundial, sitúa a El Salvador en el puesto 9 entre 19 países de América Latina por encima de Argentina, Ecuador, Perú y Venezuela, y en el puesto 79 a nivel mundial (World Economic Forum, 2009).

mientras que la falta de carreteras –otro cuello de botella importante– fragmenta porciones importantes del territorio nacional impidiendo la vinculación económica interna plena. Además, aun existen deficiencias significativas en la cobertura y calidad de la salud, nutrición y educación básicas, y otras en la provisión de agua potable y electricidad.

Las reformas económicas de los últimos decenios no lograron atender completamente las necesidades de innovación y sofisticación empresarial y tecnológica. Y, menos aún, facilitar los trámites engorrosos para la creación de empresas ni promover, desde distintos ámbitos, una cultura emprendedora vigorosa que permita la reasignación eficiente de recursos y los incentivos a la inversión.

Ahora bien, entre los logros registrados en las últimas décadas destaca la tasa de crecimiento anual (promedio) que entre 1989 y 1994 fue de 5.9%. En la dimensión social, durante este periodo se redujo significativamente la pobreza (de 60% al 35% entre 1992 y 2007) y se lograron avances en educación y salud. Por ejemplo, la tasa de mortalidad de menores de cinco años se redujo del 52/1000 al 32/1000 entre 1988/93 y 97/2002. Sin embargo, El Salvador sigue siendo un país con más de un tercio de su población en la pobreza y con indicadores sociales por debajo del promedio latinoamericano.

Pese a los numerosos avances, la economía salvadoreña mantiene rezagos estructurales a los que se han agregado nuevas vulnerabilidades que podrían hacer más difícil la

gestión de la crisis. Hay al menos cuatro elementos que deben ser observados con particular atención:

- El carácter central de las remesas y sus efectos sobre la economía
- La insuficiencia estructural de la inversión productiva
- La consolidación de una nueva estructura exportadora fuertemente ligada al mercado americano y asociada a un déficit estructural en cuenta corriente
- La fragilidad fiscal del Estado, el problema de la deuda pública y la baja inversión social.

Varios de estos factores están siendo afectados por la crisis de los mercados internacionales y podrían contribuir a una mayor desaceleración de la actividad económica en los próximos meses.

1.2.1. La migración y las remesas

En El Salvador el 30% de su población total habita fuera del territorio nacional. El flujo de remesas, enviadas por los migrantes, se ha ido expandiendo continuamente en el último decenio hasta representar el 17% del PIB en 2008 (gráfico 3). Estos recursos benefician a cerca del 25% de los hogares salvadoreños y se han convertido en la principal fuente de divisas de la economía (gráfico 3).

En 1978, del total de divisas obtenidas por el país⁴,

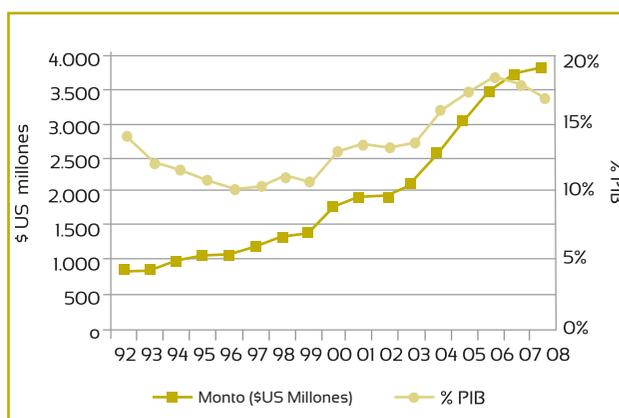
4. Para efecto de los cálculos se excluyen las divisas obtenidas de préstamos y donaciones, así como las provenientes de las exportaciones a Centroamérica, porque en los años setenta gozaban de un sistema especial de pagos basado en una cámara de compensación (Pleitez, 2008).

81% provenían de las agroexportaciones tradicionales, 8% de las exportaciones no tradicionales fuera de Centroamérica, 8% de las remesas y 3% de la maquila. Hoy en día, al contrario, las agroexportaciones solo aportan el 5% de las divisas, el aporte de la maquila neta y las exportaciones no tradicionales se ha incrementado a 11% y 14% respectivamente, y el 71% restante proviene de las remesas (Pleitez, 2008).

Alrededor del 85% de los más de dos millones de emigrantes salvadoreños viven en Estados Unidos y trabajan principalmente en las ramas de la construcción y de servicios. Este es un dato importante para al análisis económico, porque esos sectores son los que están siendo fuertemente afectados por la recesión de la economía estadounidense, que se traduce en un alto nivel de pérdidas de empleos en esos rubros.

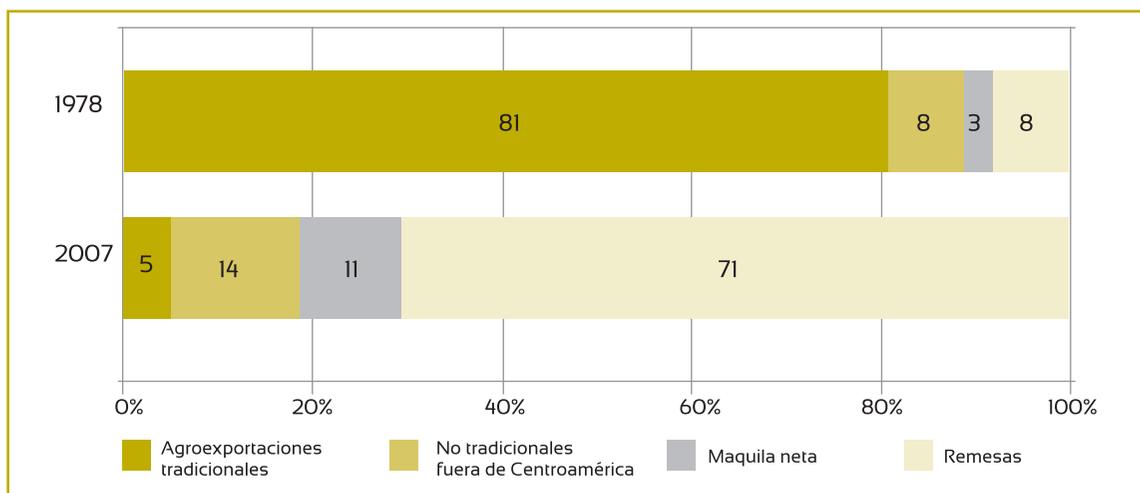
Aunque hasta la fecha no se perciben reducciones masivas de las remesas, ya se empieza a notar una desaceleración significativa en estos flujos desde octubre de 2008 (gráfico 5).

Gráfico 3. Remesas familiares, 1992-2008



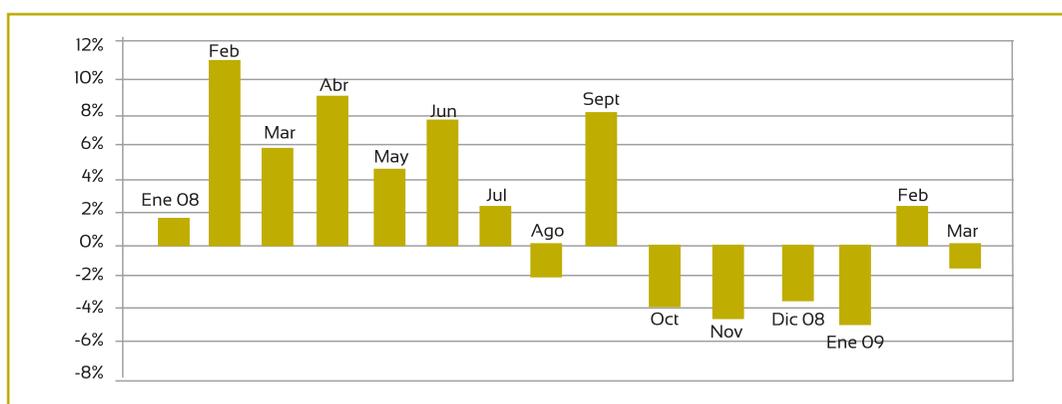
Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR

Gráfico 4. Cambios en las fuentes de divisas, 1978 y 2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR.

Gráfico 5. Variación mensual interanual de las remesas, enero 2008-marzo 2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR.

En el 2008, las remesas crecieron un 2.5% en relación con el año anterior. La cifra todavía es positiva pero sensiblemente inferior a las tasas de crecimiento de los años previos: 18% en 2005, 15% en 2006 y 6% en 2007. Las previsiones para el 2009 no son optimistas considerando la rápida expansión de la crisis financiera al sector real de la economía norteamericana (manufacturas, construcción y servicios). Ya en noviembre del 2008 el desempleo en ese país llegó a su más alto nivel en 15 años. Sólo en ese mes se perdieron

533,000 empleos, la cifra más alta desde 1974. Una reducción fuerte en las remesas de los migrantes en Estados Unidos podría tener graves impactos en la economía de los hogares.

Efectos negativos

Un estudio elaborado por Cáceres y Saca (2006), analiza la existencia de efectos macroeconómicos perversos derivados de las remesas que recibe El Salvador: tales

flujos conducen a un aumento en los precios y a una disminución en el nivel de actividad económica. A su entender, la economía salvadoreña está padeciendo una especie de “enfermedad de remesas” (remittance disease), la cual, combinada con un alto grado de apertura comercial, no estaría permitiendo que los ingresos de las remesas sean reinvertidos en producción local, sino en importaciones. Los hallazgos de este estudio fueron corroborados después por similares estudios a cargo del FMI y la CEPAL que encontraron que la competitividad del país estaba siendo obstaculizada por este crecimiento acelerado de las remesas, las cuales al ser canalizadas principalmente al consumo, expanden la demanda agregada sin que ello se traduzca en un incremento de igual magnitud de la inversión.

Efectos positivos y desafíos futuros

De acuerdo con Pleitez (2008), en el 2007 las remesas representaban el 18% del PIB de El Salvador, 126% de las exportaciones totales⁵, 50% de las importaciones⁶, 242% de la inversión extranjera directa, 136% de la carga tributaria, 126% del presupuesto general de la nación, 328% del gasto social y 79% de la brecha comercial (cuadro 2).

Al ajustarse esta información con los nuevos datos de población arrojados por el censo de 2007, Pleitez (2008) observó que el PIB per cápita real del país en ese año había superado ya en 13% al de 1978, el más alto alcanzado antes de la guerra. El ingreso nacional per cápita en términos reales, como consecuencia del flujo creciente de remesas familiares, era 32% superior (gráfico 6).

Estos datos indicarían que El Salvador cuenta con más ingresos que nunca para financiar su desarrollo, con la ventaja de que la parte correspondiente a remesas, por ser percibidas mayoritariamente por sectores de bajos ingresos, poseen un efecto multiplicador muy alto (Cáceres y Saca, 2006).

“Durant, Parrado y Massey (1996), por ejemplo, estimaron que el valor del efecto multiplicador de las remesas para México en 1988 (antes de la apertura de la economía) era de 3.25. Cáceres (2005) señala que si ese mismo multiplicador fuese aplicado al caso de El Salvador, en 2003, las remesas de US\$2 mil 105 millones hubiesen generado un aumento en el PIB de US\$6 mil 841 millones, es decir, casi ocho veces superior al aumento de US\$884 millones que experimentó el PIB entre 2003 y 2004” (Pleitez, 2008).

Cuadro 2. Importancia macroeconómica de las remesas en El Salvador, 2007

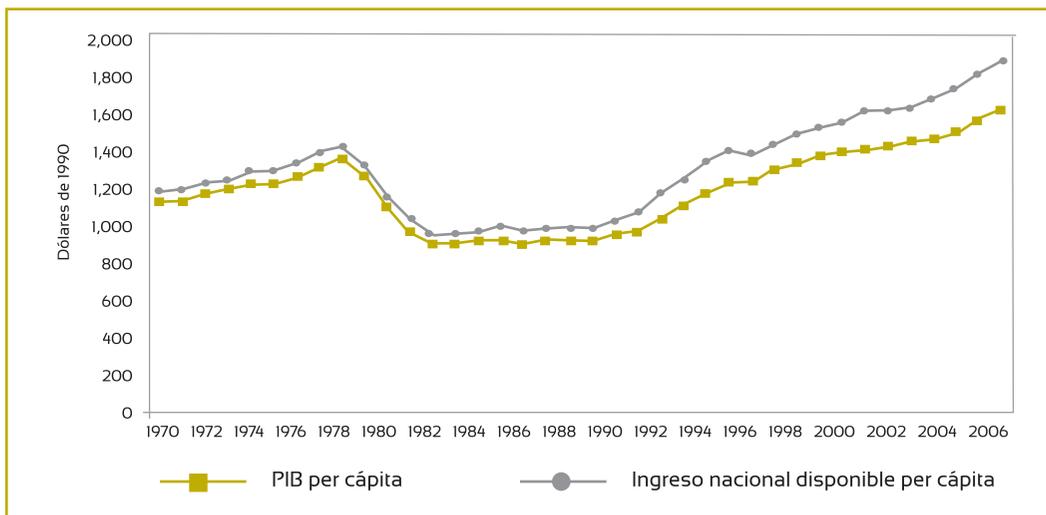
Variable	Millones de \$	Remesas como porcentaje de
Remesas	3,695	----
PIB	20,373	18
Exportaciones (con Maquila neta)	2,930	126
Importaciones (sin maquila)	7,440	50
Inversión extranjera directa	1,526	242
Carga tributaria	2,724	136
Presupuesto	2,944	126
Gasto social	1,125	328
Brecha comercial	4,697	79

Fuente: Pleitez, 2008

5. Incluyendo como parte de las exportaciones totales únicamente el valor agregado neto de la industria de maquila.

6. Excluidas las importaciones de maquila.

Gráfico 6. Ingreso nacional disponible per cápita y PIB per cápita en (dólares de 1990), 1970-2006

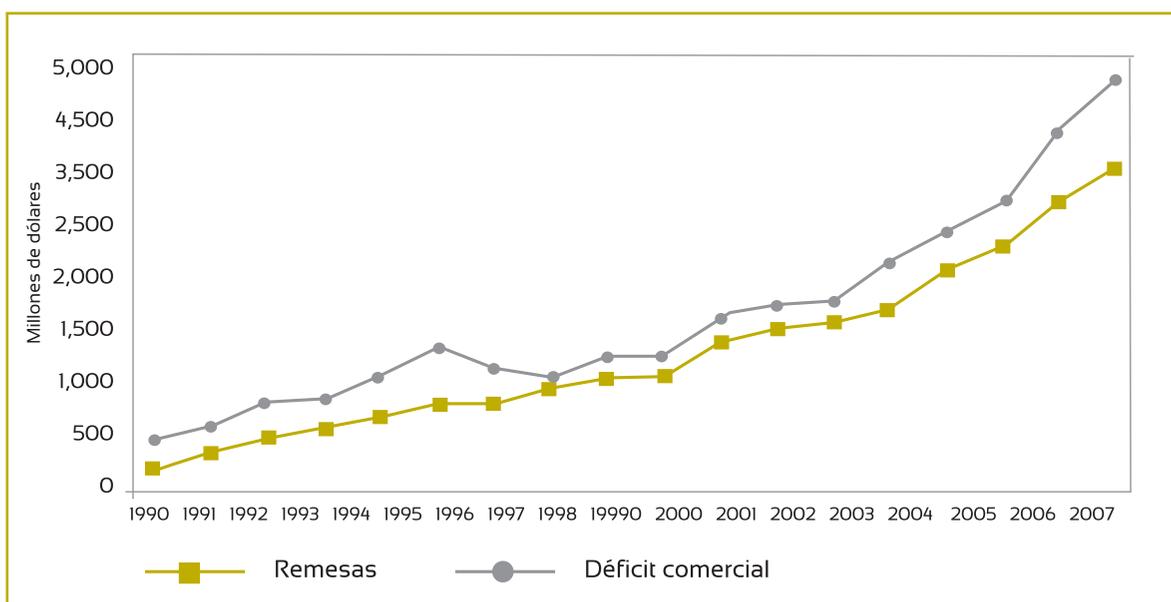


Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR.

El problema es que no se aprovecha el gran potencial de las remesas para estimular la producción industrial y la inversión y, en su lugar, esos recursos vuelven a salir casi de inmediato vía importaciones (gráfico 7).

De esa forma, el resultado final es un entorno que inhibe las oportunidades de invertir y exportar, configurando una tendencia al estancamiento, en el que las remesas, que deberían servir para aumentar el ahorro nacional y la inversión, terminan siendo utilizadas en consumo e importaciones.

Gráfico 7. Remesas y déficit comercial, 1990-2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR.

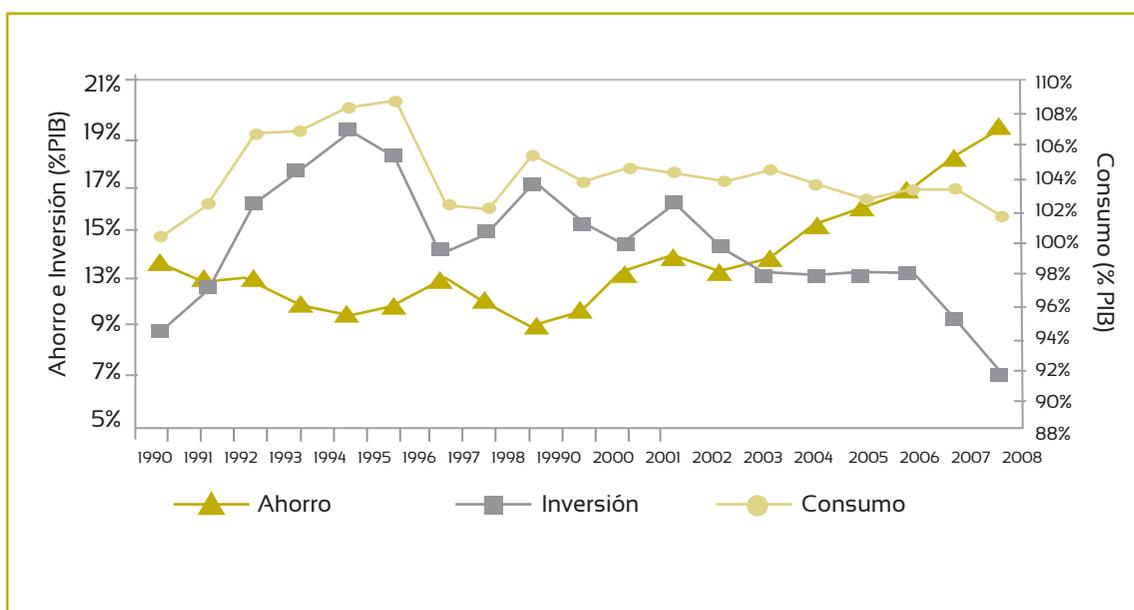
1.2.2. Una insuficiente inversión productiva

En los últimos 20 años, el crecimiento económico ha sido impulsado más por el consumo que por la inversión o por aumentos de productividad total. Las tasas de ahorro han sido muy bajas y el crédito ha estado destinado fundamentalmente a los sectores del comercio y servicios. Este desequilibrio se refleja en una balanza comercial deficitaria que ha tendido a deteriorarse: el déficit comercial pasó del 5% del PIB en 1990 al 24% del PIB en 2008. Esto se explica por un desempeño exportador menos dinámico de lo que se esperaba tras la apertura comercial; pero, sobre todo, por un constante incremento de las importaciones.

El marcado desequilibrio entre ahorro e inversión (gráfico 8), el impulso del consumo y el crecimiento

de las importaciones, parecerían estar asociados al fuerte ingreso de remesas. Esta “enfermedad de las remesas”, consistente en una especie de círculo vicioso en el cual los envíos de los migrantes generan un alto consumo privado que no es aprovechado suficientemente para expandir la producción local, genera un aumento de las importaciones que desequilibra la balanza comercial, agrega dificultades al crecimiento del sector productivo y debilita la creación de empleos. El efecto final es un nuevo estímulo a las migraciones (Pleitez, 2008). Este esquema, que parece estar a la base del crecimiento económico del país, puede debilitarse en la medida que disminuyan las remesas y se reduzca el monto de las exportaciones. Es decir, la crisis puede obligar a repensar elementos estructurales del desarrollo económico y social salvadoreño.

Gráfico 8. Consumo ahorro e inversión (en porcentaje del PIB), 1970-2008



Fuente: Pleitez, 2008

El gráfico 9 muestra que entre 1990 y 2007 el sector servicios aportó con un 65% al crecimiento económico acumulado del país, mientras que el 19% fue aportado por la industria manufacturera, el 5% por los servicios industriales de maquila, el 4% por la construcción y el 7% restante por la agricultura (Pleitez, 2008).

Según un estudio de Ricardo Hausmann y Dani Rodrick (2005, citado en Cáceres y Saca, 2006), “El Salvador no padece problemas de insuficiencia en el crédito (las tasas de interés activas son bajas, y el acceso al crédito internacional es relativamente bueno), ni problemas de inversión en capital humano y físico (la educación y la infraestructura son aceptables)”, sin embargo la economía salvadoreña ofrece una baja tasa de retorno privado, y eso explica las bajas tasas de inversión. La misma fuente señala que las bajas tasas de inversión se deben no solo a los altos impuestos (implícitos o explícitos), sino particularmente

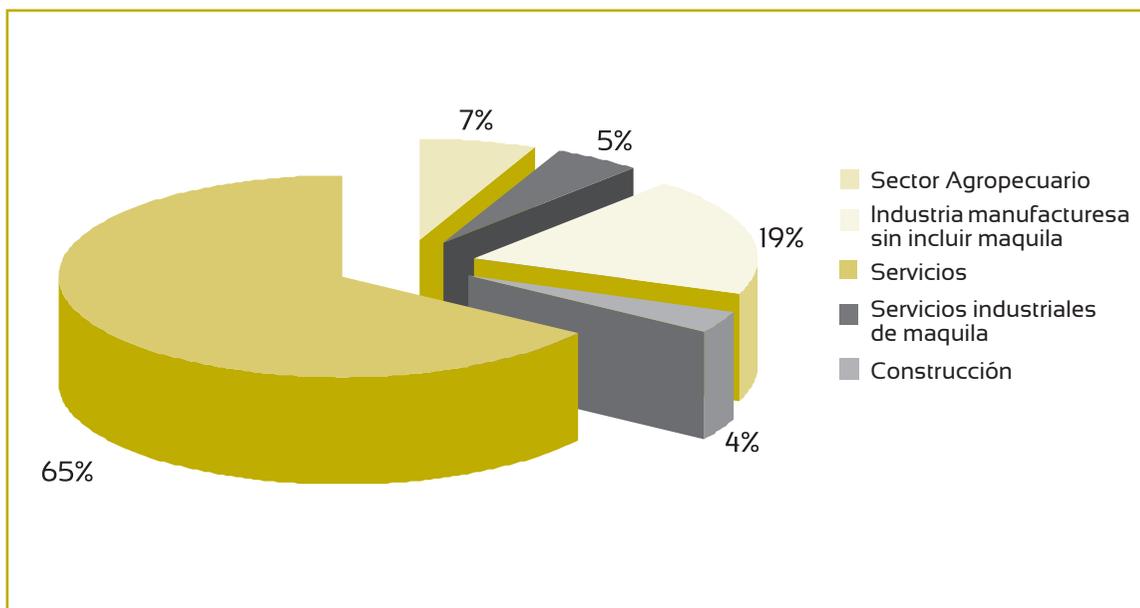
a las externalidades positivas no capturadas por el inversionista, tales como los beneficios sociales asociados al descubrimiento de nuevas actividades en las cuales el país tenga ventaja comparativa.

Además de los problemas señalados, la falta de inversión productiva de El Salvador puede deberse a:

- la pasividad con que las instituciones promueven la productividad a través de la innovación tecnológica
- la falta de capacidad en formación de destrezas en la mano de obra.

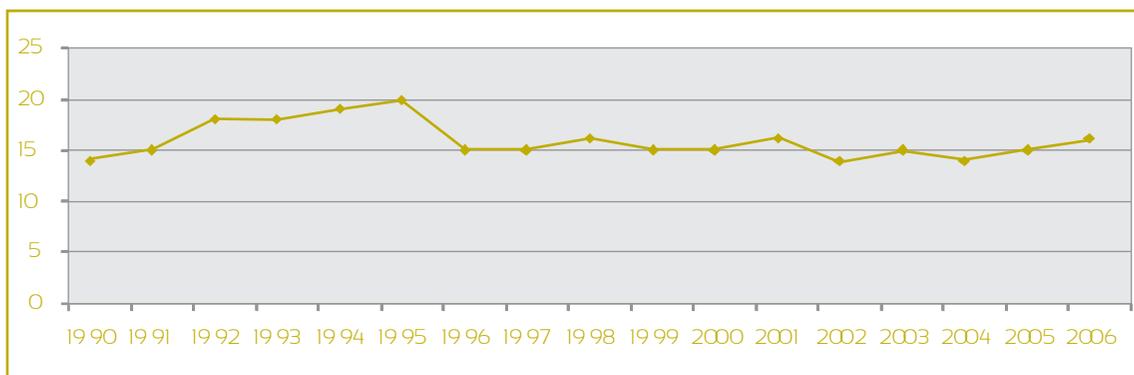
El gráfico 10 muestra cómo la inversión, como porcentaje del PIB en El Salvador, aumentó de 13% a 20% de 1990 a 1995, pero luego cayó de nuevo al 15% en 1996, y se ha mantenido estable alrededor del 16% de ahí en adelante, muy por debajo de las tasas observadas en países como Honduras (Cáceres y Saca, 2006).

Gráfico 9. Contribución sectorial al crecimiento de El Salvador, 1990-2007



Fuente: Pleitez, 2008

Gráfico 10. Tasa de inversión, 1990-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR.

1.2.3. La nueva estructura exportadora y el mercado norteamericano

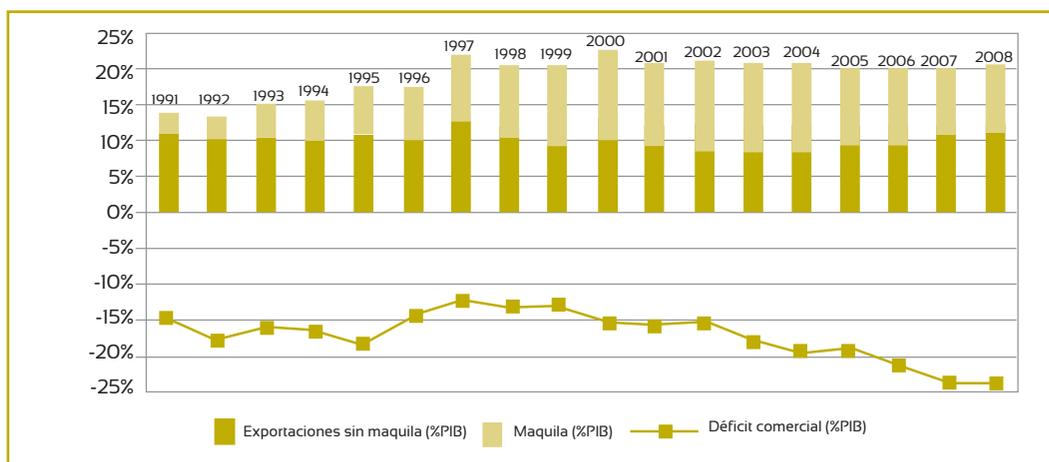
Pese a la apertura comercial y a los esfuerzos por consolidar una estructura exportadora más dinámica, en el último decenio el peso relativo de las exportaciones (excluyendo la maquila) se ha mantenido, con pocas variaciones, en torno al 10% del PIB. Si se agrega la maquila, el nivel de exportaciones aumenta hasta el 20% del PIB aunque sin lograr un impulso robusto y sostenido desde mediados de la década de los noventa (gráfico 11).

Con todo y ese desempeño mediocre, la estructura del sector se ha modificado profundamente. El peso

relativo de los rubros tradicionales (café, algodón, azúcar y camarón) ha sufrido una considerable reducción, pasando del 5.1% del PIB en 1991 al 1.5% en 2008. En el mismo periodo se incrementaron las exportaciones no tradicionales, especialmente dirigidas al resto de países de Centroamérica y Estados Unidos. También crecieron las ventas de la maquila (Pleitez, 2008) mayormente destinadas al mercado norteamericano.

En el 2008 las exportaciones tuvieron un crecimiento record de 14% (el aumento de la maquila fue del 7%) impulsadas por la coyuntura externa que favoreció a todos los países de la región hasta el primer semestre

Gráfico 11. Exportaciones y déficit comercial (% PIB), 1991-2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR

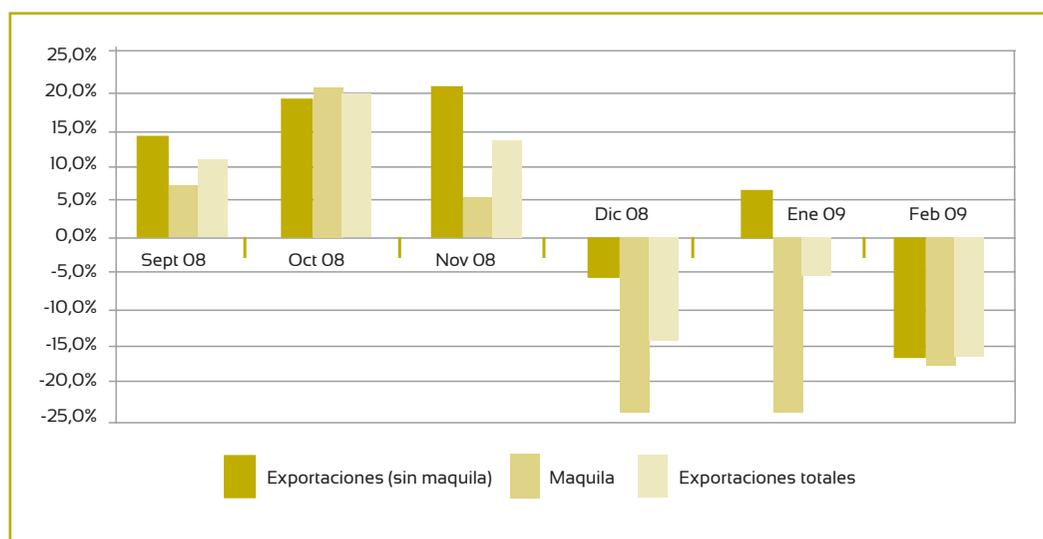
de ese año. Por primera vez se alcanzó la cifra de US\$4,500 millones. El 50% de ese monto corresponde a exportaciones no tradicionales, el 42% a la maquila y un 7% a exportaciones tradicionales. El principal destino del comercio exterior es Estados Unidos, que pasó de recibir el 24% de las exportaciones en el año 2000 a recibir el 48% en 2007. El 39% de las ventas de ese mismo año se destinaron a diferentes países de la región latinoamericana.

En síntesis, el sector exportador está completando un ciclo de varios años de expansión, durante los que consolidó una fuerte vinculación con los mercados estadounidense y centroamericano. La maquila tuvo un papel central en esa dinámica. En la perspectiva del 2009, estos mercados podrían correr un serio riesgo de contraerse. Estimaciones sobre el comportamiento de las exportaciones en los últimos meses están

mostrando significativas reducciones en relación con el comportamiento de esta variable en similar periodo del año pasado: sobre todo la maquila ha empezado a contraerse desde finales del 2008, aunque otros rubros también comienzan a ser afectados (gráfico 12).

Por otra parte, no obstante el mayor dinamismo exportador de los últimos dos años, no se ha logrado reducir la brecha externa debido al simultáneo incremento de las importaciones en el mismo periodo (gráfico 12). Como se explicó antes, en buena medida este comportamiento fue posible por el aumento sostenido de las remesas, las cuales permitieron aliviar el balance de la cuenta corriente que podría haber sido más afectado por el abultado déficit comercial. Esta situación también podría revertirse en un escenario de caída de las exportaciones.

Gráfico 12. Variación interanual de las exportaciones mensuales, septiembre 2008-marzo 2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR

Los problemas de la cuenta corriente

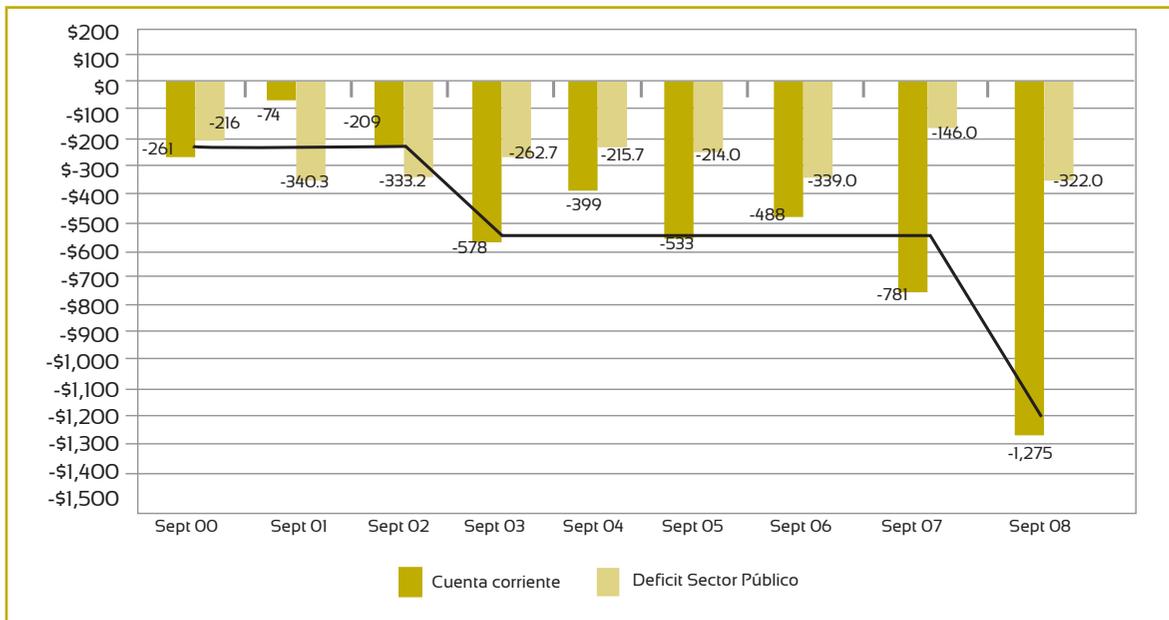
En el último trimestre de 2008, al juntar los balances del sector público y de la actividad económica de El Salvador en su conjunto, se observa un incremento significativo del déficit en cuenta corriente como consecuencia del incremento de los precios del petróleo y los alimentos.

Como se observa en el gráfico 13, el déficit en cuenta corriente llegó a los US\$1,275 millones. Por su parte, el déficit fiscal, que estuvo alrededor de los US\$320 millones, se debe al incremento de los subsidios. La diferencia entre ambos muestra elevados niveles de consumo en el sector privado y, consecuentemente,

bajos niveles de ahorro que manifiestan la necesidad de recurrir al financiamiento externo (FUSADES, 2009).

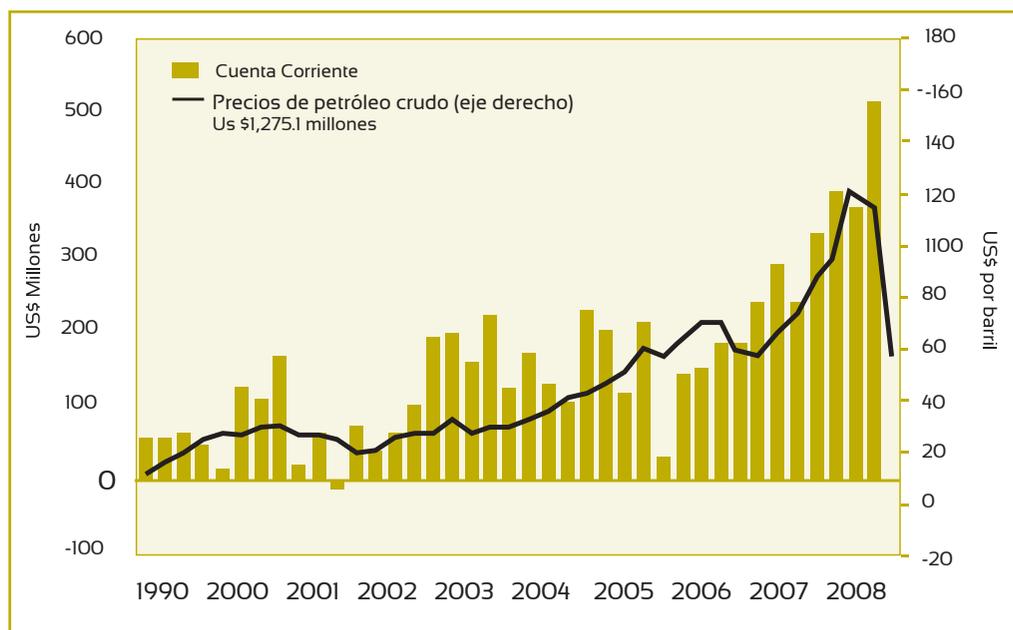
El gráfico 14 muestra la comparación entre la evolución del déficit en cuenta corriente de El Salvador y el promedio del precio trimestral del petróleo en el mercado internacional. Se observa una clara vinculación entre ambos hasta el tercer trimestre de 2008. De igual modo, se ve cómo los precios del petróleo descendieron en este periodo hasta casi el mismo nivel de 2005. Lo anterior, unido a las dificultades financieras internacionales para conseguir crédito, hacen prever una reducción importante del déficit en cuenta corriente en la primera mitad de 2009.

Gráfico 13. Déficit de cuenta corriente y del Sistema Público No Financiero, SPNF, (millones de US\$ acumulados) septiembre 2000-septiembre 2008



Fuente: BCR

Gráfico 14. Déficit de cuenta corriente y precios de petróleo
(cifra promedio trimestral), 1990-2008



Fuente: BCR y FMI

1.2.4. Fragilidad fiscal y deuda pública

El elevado déficit fiscal ha sido una constante de los últimos 20 años. El desequilibrio se explica por el lado de los ingresos, pues los niveles de recaudaciones del Estado han sido históricamente bajos. Entre 1992 y 1995 se observó una reducción significativa del déficit, que pasó del 4.5% a 0.1% del PIB. Esto fue una consecuencia del alto crecimiento económico registrado en esos años, con aumento de la carga tributaria.

Pero, a partir de 1996, la caída del crecimiento y los costos de los terremotos del 2001 volvieron a deteriorar las finanzas públicas. En 2005, el gobierno impulsó una reforma fiscal que elevó la carga tributaria del año 2006 al 13.4% del PIB (la más alta en 17 años). La reforma

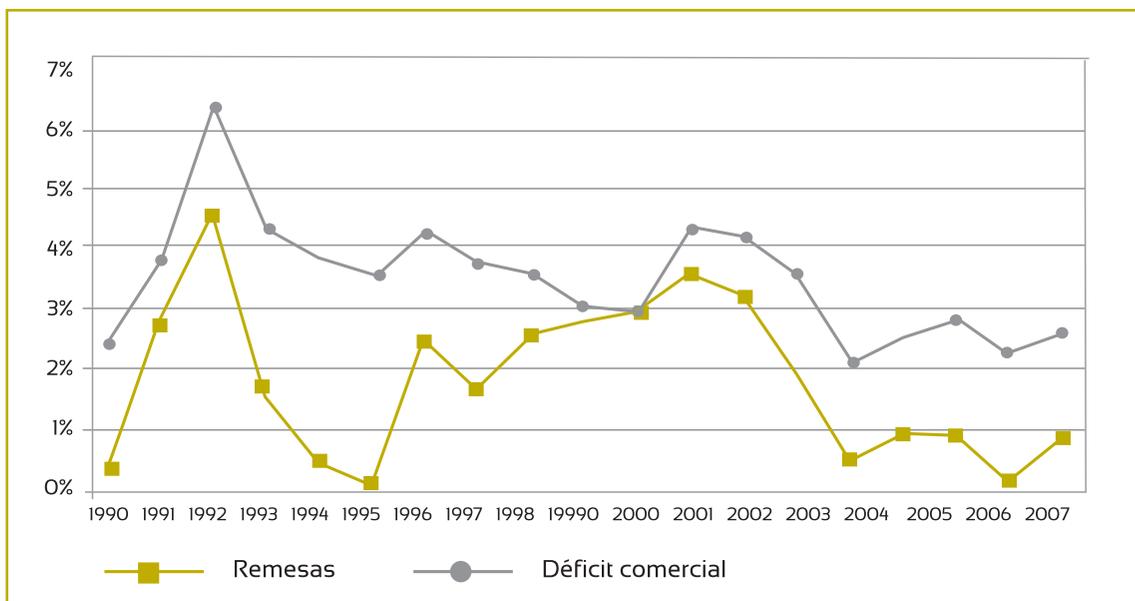
previsional aprobada ese mismo año permitió desahogar temporalmente la presión financiera sobre las arcas fiscales. Como resultado de esos cambios, para el año 2007 el déficit fiscal fue de sólo el 0.3% del PIB (gráfico 15).

Este logro fue acompañado de recortes en la inversión pública, que llegó solo al 2.6% del PIB en 2008 (muy por debajo de los niveles alcanzados a inicios del decenio). Estas restricciones se reflejaron en bajos niveles de gasto social: en el 2005, El Salvador tenía un gasto social que representaba el 5.6% del PIB, frente al 17.5% de Costa Rica y el 6.3% de Guatemala (CEPAL, 2009). Dadas las grandes necesidades de desarrollo y de reducción de pobreza existentes en el país, el bajo nivel de inversión pública puede ser considerado un problema estructural.

Los esfuerzos fiscales no lograron revertir el alto nivel de endeudamiento público del país, que se ubica en torno al 40% del PIB (gráfico 16). Este es un elemento particularmente riesgoso en el actual contexto de

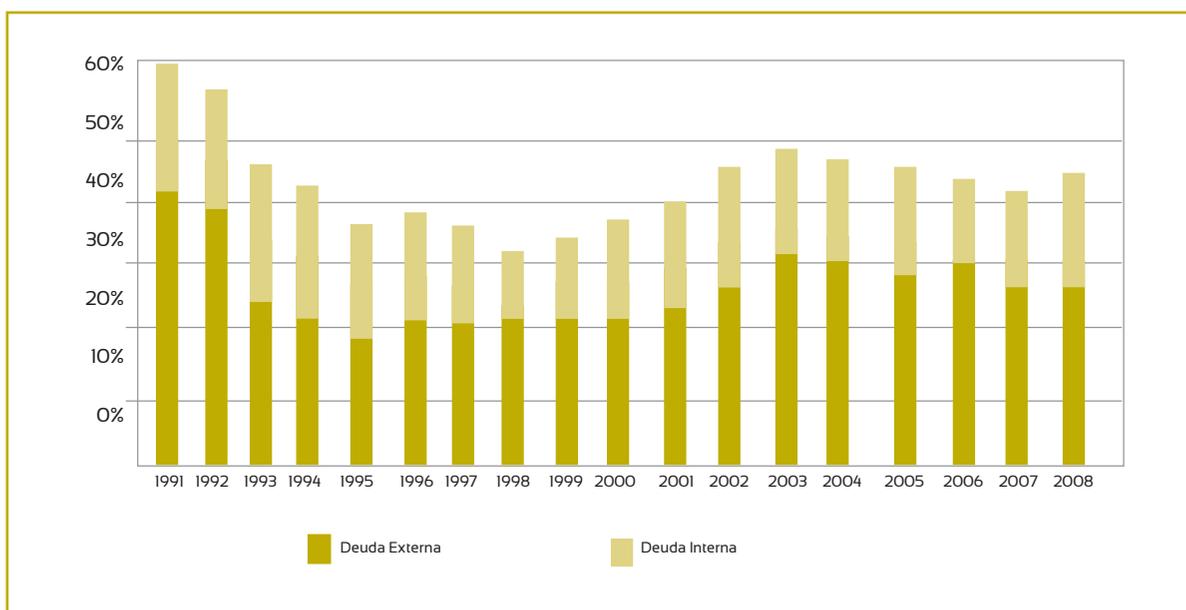
menor disponibilidad de crédito. Sin embargo, el año pasado se reestructuró parte de esta deuda (eurobonos), reduciendo las presiones de corto plazo.

Gráfico 15. Déficit fiscal e inversión pública (como porcentaje del PIB), 1990-2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR

Gráfico 16. Deuda pública (como porcentaje del PIB), 1991-2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR

1.3. La crisis económica y la gobernabilidad de El Salvador

Los efectos de la crisis económica global todavía no han sido muy severos en El Salvador, aunque ya se perciben reducciones de las remesas, disminución de las exportaciones, en particular de la maquila, y una notable desaceleración económica en varios sectores. Todo esto indica que el impacto de la crisis podría llegar a ser severo a lo largo del año 2009. La importancia de la migración y de las remesas, el alto déficit en cuenta corriente de los últimos años, y la persistente fragilidad fiscal son importantes factores de vulnerabilidad en la perspectiva de una recesión global que se alarga hasta el 2010.

Los primeros efectos de la contracción económica mundial se han percibido en la restricción crediticia, que podría afectar la viabilidad de nuevos proyectos de inversión privada extranjera y nacional en el país, retrasándolos o incluso haciendo que se cancelen. Por otro lado, la inversión pública tiene importantes limitantes para compensar el menor dinamismo de la inversión privada en un contexto de reducción de ingresos tributarios y débil posición fiscal.

Si la actividad en el sector real de la economía estadounidense no empieza a recuperarse en el segundo semestre del 2009, aunque sea de manera modesta, no habría que descartar que las remesas procedentes de ese país se reduzcan significativamente y la caída en las exportaciones se profundice. Esto tendría la capacidad de afectar de manera sensible al conjunto de la economía

salvadoreña por las razones estructurales analizadas en anteriores acápite. En este escenario, los impactos sobre el nivel de pobreza y el acceso de las familias a servicios sociales podrían ser importantes, aunque no serían percibidos en toda su dimensión sino en el mediano plazo.

Frente a estos riesgos, parecería necesario fortalecer en el corto y mediano plazo el funcionamiento de los sistemas financieros conteniendo los riesgos de iliquidez, preservar el bajo nivel de inflación y contar con unas finanzas públicas sólidas que permitan responder a las necesidades del país y a las demandas sociales, sobre todo de los sectores de bajos ingresos (FMI, 2008).

En un contexto de mayor demanda de gasto público, parecería importante discutir opciones para reforzar las finanzas públicas, refinanciar la deuda externa, evaluar la política de subsidios, y buscar una mayor eficiencia en la recaudación y el gasto público. El mayor riesgo es que un Estado sin margen de maniobra fiscal no pueda responder mínimamente a las demandas sociales, afectando de esa manera las condiciones de gobernabilidad y la paz social.

Todas estas medidas precisan de una adecuada lectura de la dinámica y de la evolución temporal de los efectos de la crisis en la economía local, a manera de definir una secuencia de políticas y acciones eficiente y capaz de priorizar el uso de los limitados recursos fiscales disponibles.

Las acciones requeridas para hacer frente a la crisis y evitar sus efectos más dañinos posiblemente exijan

acuerdos importantes, no solamente en el sistema político sino entre los grupos sociales involucrados. Se puede anticipar que habrá una necesidad de pactos y negociaciones políticas complejas.

Este periodo también podría ser asumido como una oportunidad para construir bases más sólidas para el crecimiento con equidad, es decir, para avanzar en la resolución de algunos problemas estructurales como la debilidad de las políticas de competitividad interna o la baja inversión social. Esto requeriría mucha capacidad de innovación y una política con bajos niveles de confrontación y alta propensión al acuerdo.

Frente a estas necesidades políticas, los grupos dirigentes parecen ser conscientes de la vulnerabilidad de la economía a la crisis económica global, y se

percibe mucha preocupación sobre sus posibles efectos en el país⁷. Igualmente hay una sensación de que se precisarán acciones muy contundentes para preservar la economía del impacto de la “tormenta perfecta”, aunque hay divergencias sobre los contenidos y la secuencia de políticas que se deberían asumir. El nuevo gobierno está asumiendo este desafío, transformándolo en uno de los principales argumentos para la concertación con el sector privado y con la oposición política.

Ciertamente parece existir una necesidad y demanda de algún tipo de concertación al respecto, pero también se deberá superar cierto escepticismo sobre su viabilidad en un contexto en el que la polarización política persista y en la que los contenidos de las políticas a acordarse no están todavía bien definidos.

⁷ Según percepciones recolectadas en varias presentaciones a dirigentes económicos, sociales y políticos de versiones preliminares de este documento a principios de diciembre del 2008.

2. LA POLÍTICA EN EL 2009: Cambios y continuidades

2. La política en 2009: Cambios y continuidades

El Salvador enfrenta una coyuntura política inédita desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, impulsada por la victoria del candidato presidencial del FMLN, Mauricio Funes en las elecciones de marzo del 2009. Se ha producido la alternancia en el poder ejecutivo de forma pacífica e institucional, lo cual ha implicado el fin de un ciclo de 20 años de gobierno de ARENA.

La novedad tiene que ver con la alternancia en el control del ejecutivo (Artiga-González, 2008), pero sobre todo con las sensibles evoluciones en el sistema de partidos y en la sociedad que explican este cambio político y también con los retos que aparecen en el horizonte para una gestión del país desde una perspectiva diferente a la que ha prevalecido a lo largo de los últimos 20 años. Se están, pues, reconfigurando los factores que permiten entender y construir la gobernabilidad futura del país.

Mucho antes de que se despejasen las dudas sobre el desenlace del agitado proceso electoral, las élites del país ya manifestaban inquietudes y esperanzas

sobre el futuro político de El Salvador. Era evidente la incertidumbre sobre el resultado electoral, quizás por primera vez en veinte años, pero también sobre lo que implicaba la alternancia para el desenvolvimiento de la democracia, y la posibilidad de contar con un gobierno fuerte y legítimo: un 41% de las personalidades consultadas creía que el “proceso electoral sería complicado”, un 61% consideraba que la “polarización” tendería a disminuir y sólo un 35% preveía que el próximo gobierno sería “fuerte”. Sin embargo también se entendía a la coyuntura como un tiempo de evaluación de los logros, las limitaciones y los desafíos del país, a 16 años de la firma de los Acuerdos de Paz (cuadro 3).

Cuadro 3. Percepciones de las élites salvadoreñas sobre el proceso político.

(abril 2007)

	Probabilidad baja	Probabilidad media	Probabilidad alta	Ns/Nr
Complicaciones proceso electoral:	28.3	30.4	41.3	0.0
Próximo gobierno será:	Fuerte	Ni fuerte ni débil	Débil	Ns/Nr
	34.8	23.9	37.0	4.3
Polarización en el futuro será:	Significativamente menor	Igual	Más aguda	Ns/Nr
	60.9	30.4	4.3	4.3
Democracia en el futuro se:	Fortalecerá	Estará como hoy	Deteriorará	Ns/Nr
	45.7	37.0	8.7	8.7

8. En Artiga-González (2008) se elabora sobre la evolución del sistema de partidos y los elementos novedosos que empiezan a aparecer en la actual coyuntura.

Fuente: Elaboración propia con base en 40 entrevistas a profundidad a élites.

2.1. Las percepciones y las demandas ciudadanas

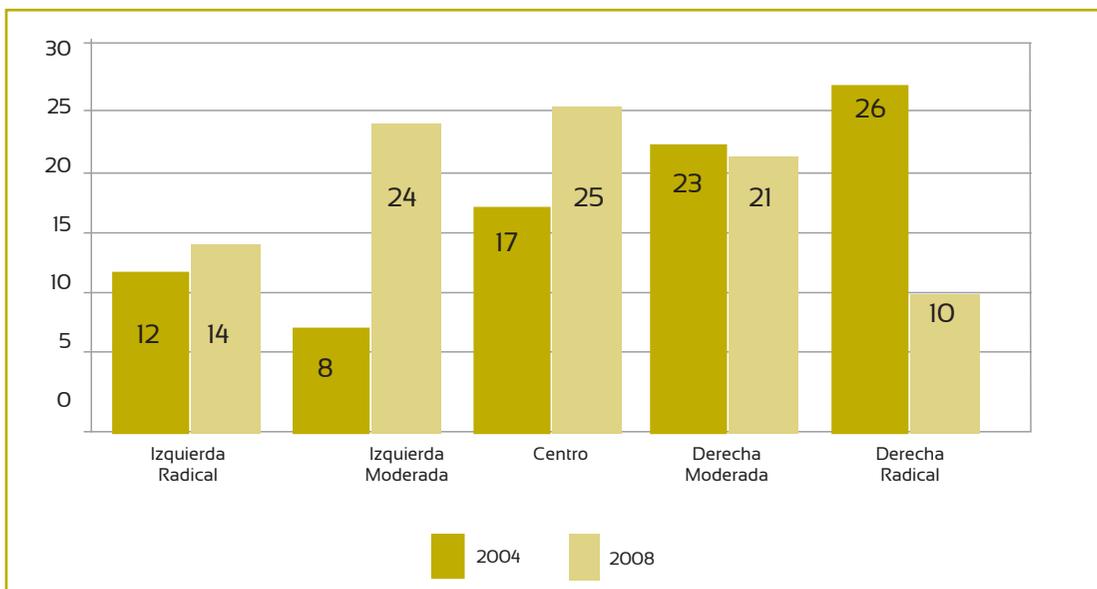
En febrero de 2008, sobre la base de una medición de la autoubicación ideológica en la izquierda o la derecha políticas, El Salvador aparecía como uno de los países más polarizados de la región junto con Nicaragua (LAPOP, 2008). Al poner en perspectiva este dato, es posible apreciar continuidades, pero también importantes cambios en la opinión pública.

Recientes mediciones de opinión pública sugieren un “recentramiento” ideológico de la opinión, tal como lo muestra el gráfico 17. En 2008 se habría incrementado el porcentaje de personas que se autoidentifican como de izquierda moderada, pasando de 8% a 24% respecto

a 2004 y el porcentaje de personas que se autodefinen como de “centro” habría pasado de 17% a 25% en ese mismo periodo. Contrariamente, los polos no han tendido a fortalecerse. Como se aprecia en el mismo gráfico, el porcentaje de quienes se identificaban en 2004 como de “derecha radical” ha tenido una significativa disminución (de 26% a 10%), mientras que la autoidentificación en el polo de la “izquierda radical”, se ha mantenido prácticamente inalterada.

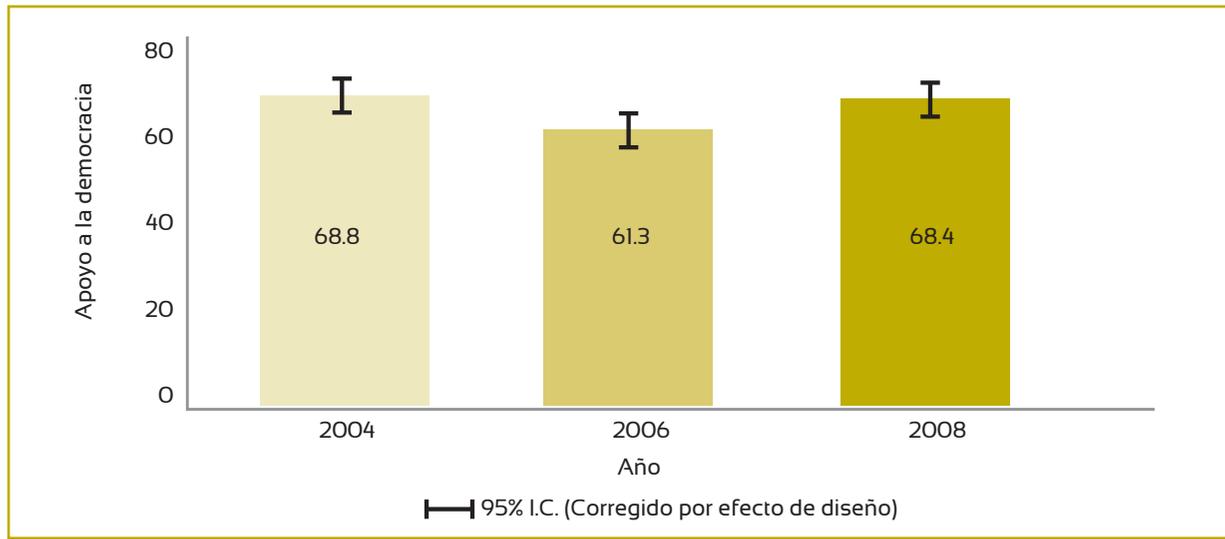
Dicho recentramiento parecería indicar que la polarización estaría instalada sobre todo en las opciones políticas, no tanto en la valoración ciudadana de la democracia. Por ello no pondría en riesgo ciertos consensos básicos y valores compartidos que constituyen las bases de la gobernabilidad democrática.

Gráfico 17. Autoidentificación ideológica, 2004 - 2008



Fuente: Elaboración propia con base en IUDOP, 2007 y 2008b

Gráfico 18. Apoyo a la democracia, 2004, 2006 y 2008

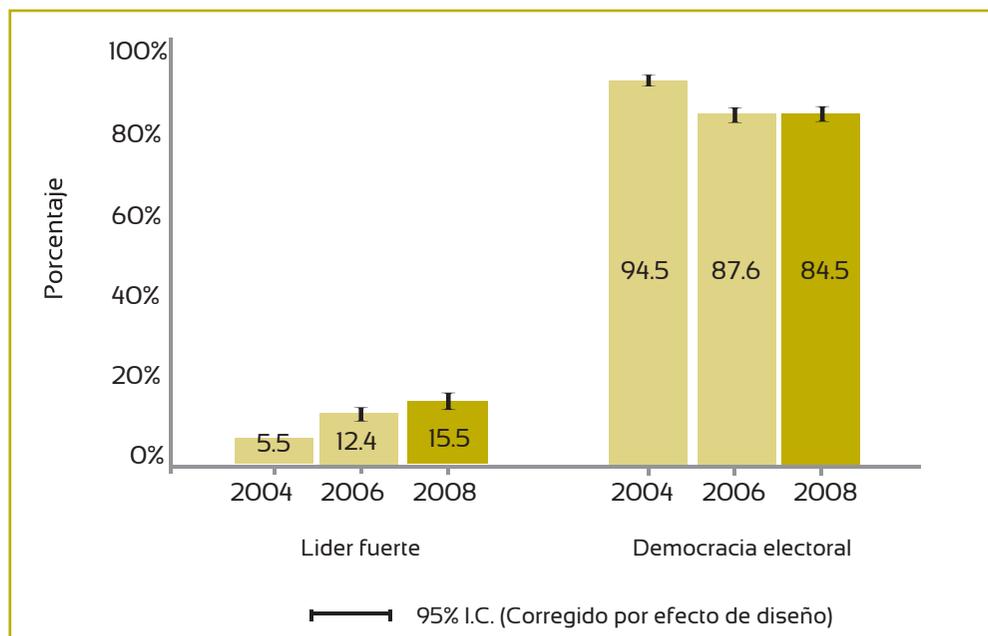


Fuente: LAPOP, 2008.

Así, datos recogidos por el Barómetro de las Américas (LAPOP, 2008) en febrero de 2008 registraban que el apoyo a la democracia se había incrementado en 7 puntos porcentuales respecto de la última medición del año 2006, hasta alcanzar un 68.4% (gráfico 18), levemente por debajo de la medición de 2004 de 68.8%.

Asimismo, la preferencia por una democracia electoral como sistema político antes que por un líder fuerte aparecía marcadamente mayoritaria a pesar de que había bajado 3 puntos porcentuales respecto de la medición del año 2006 y 10 puntos respecto del 2004 (gráfico19).

Gráfico 19. Preferencia por democracia electoral, 2004, 2006 y 2008

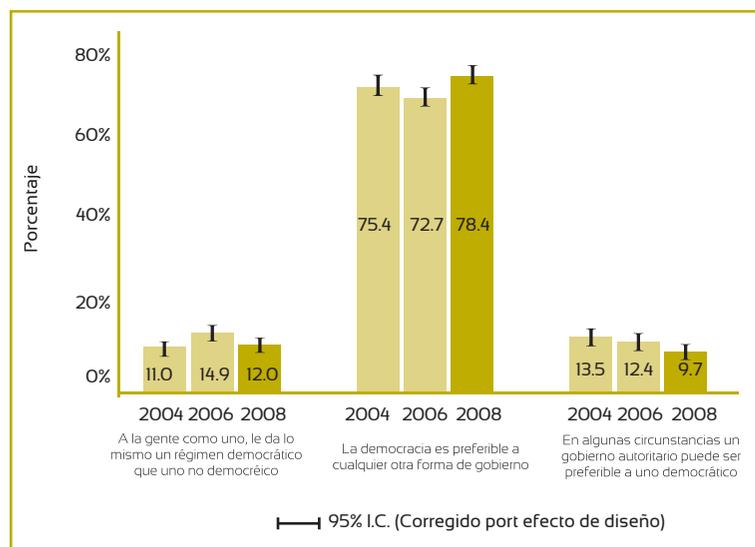


Fuente: LAPOP, 2008.

Por consiguiente, no habría duda de que el respaldo a la democracia, sus valores y reglas de juego, estaría por encima de cualquier otra posición o valoración (gráfico 20), aunque con una tendencia a debilitarse sobre la base de su eficacia y la de sus componentes, para la solución de los problemas económicos y sociales.

No obstante, algunos indicadores relacionados con el desempeño de la democracia y las instituciones en El Salvador merecen atención. Entre 2004 y 2008, la confianza en los partidos cayó del 65.1% al 48.7% (LAPOP; 2008). Análogamente, el ausentismo

Gráfico 20. Preferencia por la democracia, 2004, 2006 y 2008



Fuente: LAPOP, 2008.

electoral tendió a crecer a partir del 2003, llegando a superar el 40%, aunque en los últimos años mejoró la participación ciudadana en los procesos electorales. Parece existir un incremento del malestar ciudadano con las organizaciones políticas o, al menos, un deterioro de las expectativas sobre su desempeño.

Este clima de enfriamiento o debilitamiento de la confianza no sólo involucraría a los partidos sino al propio sistema democrático en su conjunto. El Salvador ocupa un sitial medio-alto de “apoyo al sistema” en América Latina, aunque en 2008 el Barómetro de las Américas (LAPOP, 2008) ha identificado un deterioro importante de las actitudes de apoyo al sistema y de tolerancia ciudadana respecto a 2004 (gráfico 21).

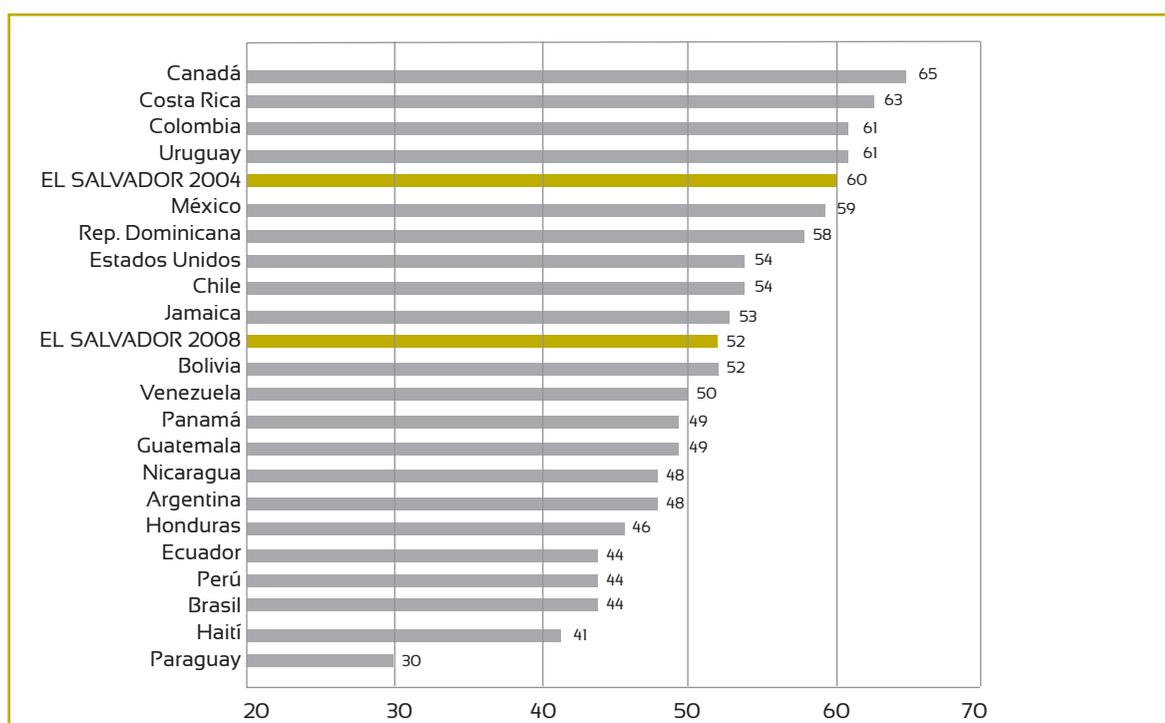
Estas actitudes parecen no estar aisladas de un importante desaliento frente a la situación económica y sus perspectivas. A partir de los primeros meses de 2008 se empieza a apreciar un repunte histórico de preocupación ciudadana por la economía, alcanzando

a más del 80% de la población. La delincuencia y la violencia, consideradas tradicionalmente el gran problema nacional, pasaron de ser la preocupación del 53.3% en noviembre de 2006 a solo cerca del 15% a (gráfico 22).

En consecuencia, si bien el respaldo a la democracia no está en duda, existe en el país es una demanda muy clara de “cambio en democracia” (gráfico 23) que se tradujo en las elecciones de marzo de 2009 en la

elección de Mauricio Funes, candidato del FMLN, cerrando un ciclo histórico y abriendo uno nuevo. De hecho, entre 2004 y 2008, el porcentaje de personas que piensa que el país necesita un cambio de rumbo aumentó de alrededor del 40% a cerca del 60% (IUDOP, 2008a).

Gráfico 21. Apoyo al sistema en perspectiva comparada para América Latina, 2008 y El Salvador, 2004 y 2008



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP, 2008

Un cruce entre las orientaciones ideológicas de los salvadoreños y el nivel de “apoyo al sistema” (gráfico 24), permite observar claramente en qué extremo de la escala ideológica estaría posicionada con más fuerza la demanda de cambio en El Salvador o, si se quiere, la desconfianza en el sistema. Por el contrario, el “apoyo a la democracia” sigue siendo alto, indistintamente de la orientación ideológica (gráfico 25).

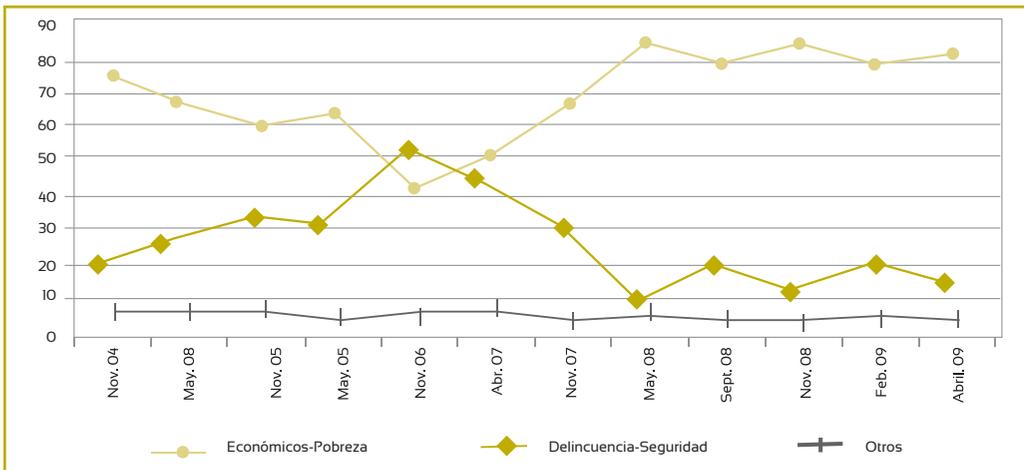
En resumen, diferentes variables sugieren que el proceso electoral de 2009 se desarrolló en un contexto social de sensibles cambios y oscilaciones en el clima político y en las percepciones sobre la institucionalidad. Un conjunto de insatisfacciones, temores y expectativas vinculadas tanto con la política como con la economía

son el trasfondo de las importantes modificaciones que empiezan a configurarse en el sistema político.

Las expectativas y percepciones sobre el cambio

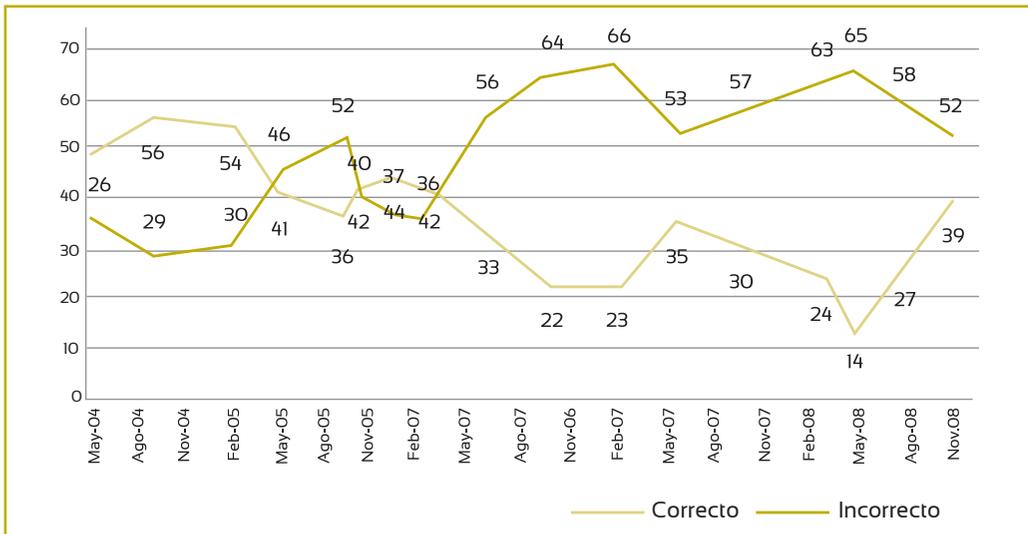
La victoria de Mauricio Funes abre una nueva etapa para la política salvadoreña con oportunidades y también con riesgos. ¿Cómo están percibiendo los salvadoreños esta coyuntura? Un primer balance puede realizarse a partir de dos estudios de opinión pública: el del Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, de IUDOP abril del 2009 (IUDOP, 2009) y el de Consulta Mitrofsky de mayo del mismo año (Consulta Mitofsky, 2009).

Gráfico 22. Principal problema de El Salvador, 2004-2009



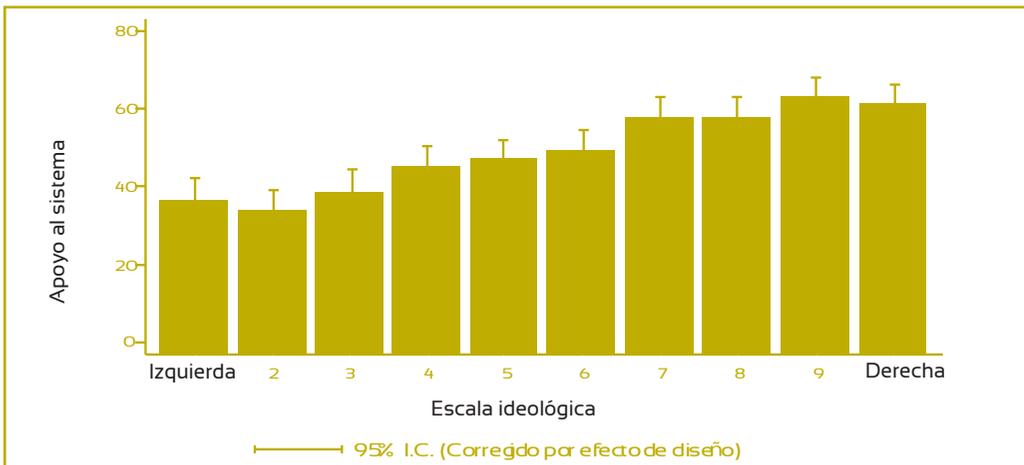
Fuente: Elaboración propia con base en datos del IUDOP

Gráfico 23. Demanda de cambio, mayo 2004-febrero 2008



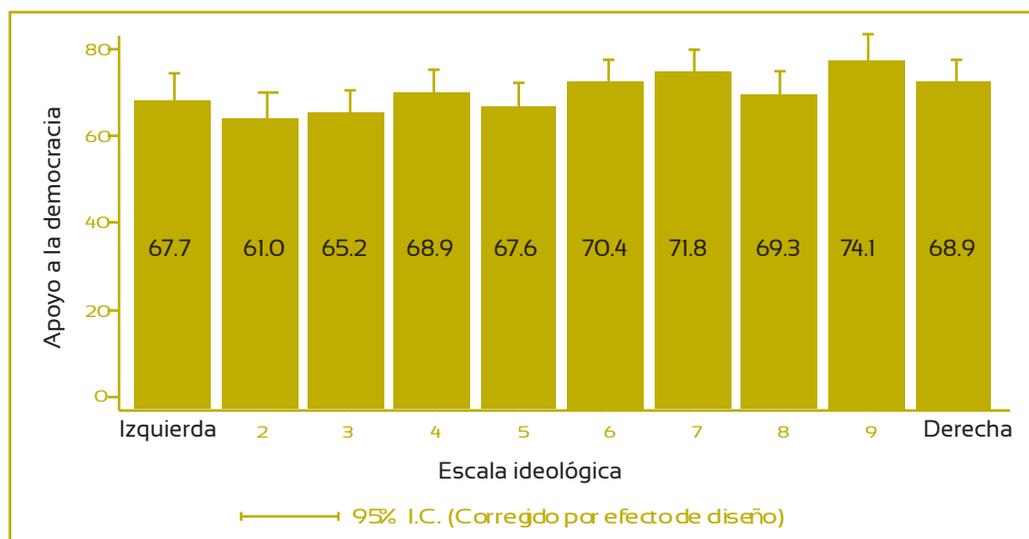
Fuente: CID-Gallup, 2008, noviembre

Gráfico 24. Apoyo al sistema según posicionamiento ideológico, El Salvador 2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos del IUDOP

Gráfico 25. Apoyo a la democracia por posicionamiento ideológico, El Salvador 2008



Fuente: LAPOP, 2008

- Es evidente el alto apoyo y confianza de los que goza el presidente Mauricio Funes: 82% de los consultados por Mitofsky dijo aprobar al entonces presidente electo y 72% le “cree”. Sin embargo, es interesante hacer notar que el entonces presidente saliente Elías Antonio Saca obtuvo, en esa misma encuesta, un 69% de aprobación, el más alto nivel desde agosto del 2007. Daría la impresión de que los resultados electorales y el ordenado proceso de transición han tendido a favorecer la percepción de la opinión pública sobre los distintos actores políticos involucrados en el mismo.
- Se está perfilando un clima de opinión altamente optimista sobre el futuro y la capacidad del nuevo gobierno. Según el IUDOP (2009), el 68% de los salvadoreños dicen que la situación del país con el nuevo gobierno “va a mejorar”; el 81%, que el gobierno de Funes será “muy” y “algo” capaz de resolver los problemas del país. Lo anterior concuerda con las percepciones recogidas por Consulta Mitofsky (2009): el 65% cree que la situación económica “mejorará” con el nuevo gobierno y un 61% de que “todas o la mayoría” de sus promesas serán “cumplidas”.
- ¿Qué orientación debería tener el cambio?: Al parecer este debería relacionarse, sobre todo, con mejorar en la “economía” (49%), el combate a la pobreza (17%) y la seguridad (17%) (Consulta Mitofsky, 2009). Eso coincide con los datos antes mostrados que indican la prioridad de lo económico en la agenda nacional. El “cambio” es entendido más allá de una renovación solo de personas: el 63% percibe que debería ser un “cambio de sistema” (Consulta Mitofsky, 2009) y un porcentaje elevado reclama “cambios” tanto en la política económica como en la de seguridad (83% y 77% según IUDOP, 2009).
- ¿Cuánta paciencia tiene la opinión pública para ver los cambios? Al parecer hay cierta madurez y

expectativas razonables; el 53% piensa que se “verán” entre algo más de un año y tres años (44%) y más de cuatro años (9%) (Consulta Mitofsky, 2009). Sin embargo un 37% esperarían ver transformaciones antes del primer año del nuevo gobierno.

En resumen, hay una fuerte expectativa ciudadana sobre los resultados y cambios que el gobierno del presidente Funes logre implementar, lo cual es coherente con el discurso de “cambio” que estuvo a la base de su campaña electoral. Ciertamente la renovación de las personas en el gobierno es importante pero se espera igualmente transformaciones en las políticas y orientaciones de la acción pública. No hay grandes impaciencias y se puede detectar un cierto grado de razonabilidad en las expectativas de la opinión, pero parece también necesario dar ciertas señales en el primer año de gobierno y obtener resultados visibles en los próximos.

2.2. La evolución del sistema político

Diecisiete años de democracia ininterrumpida desde la firma de los Acuerdos de Paz han proporcionado una estabilidad política importante y han permitido garantizar el ejercicio de los derechos democráticos básicos. Se han realizado en ese lapso cuatro elecciones presidenciales y seis elecciones de Asamblea Legislativa y Concejos Municipales, cuyos resultados no han generado controversias graves.

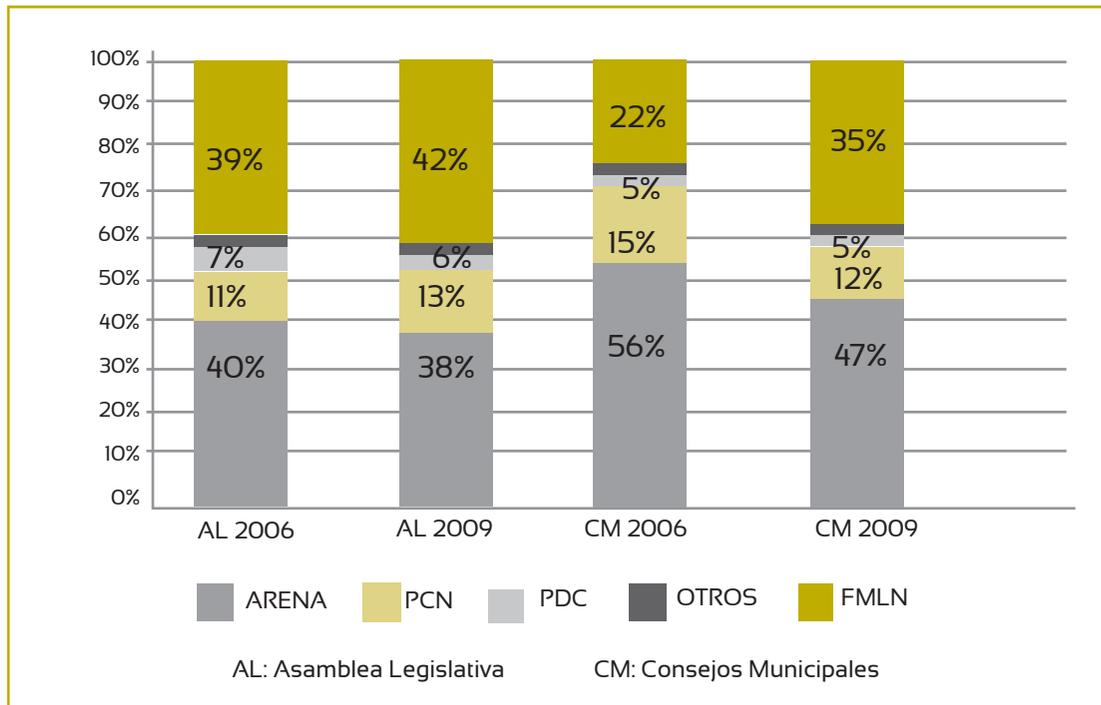
A lo largo de este periodo se ha ido consolidando un sistema de partidos conformado por dos grandes

organizaciones políticas (Alianza Republicana Nacionalista, ARENA y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN) y otras más pequeñas (Partido Demócrata Cristiano, PDC; Partido de Conciliación Nacional, PCN; Cambio Democrático, CD; etc.). En conjunto, esos partidos tienen el monopolio de la representación política y cuentan con una institucionalidad relativamente sólida (gráfico 26). Este sistema puede ser catalogado como un “pluralismo polarizado”, es decir un formato multipartidista que ha mostrado, en las competencias electorales y parlamentarias, rasgos centrífugos y de marcada distancia ideológica (Artiga-González, 2008).

La base de este sistema son ARENA y el FMLN, dos organizaciones políticas que han tenido posiciones ideológicas muy diferenciadas que condicionan el conjunto del mapa político. Los intentos de construir opciones “centristas” nunca llegaron a ser concluyentes y no consiguieron modificar el esquema. Otro rasgo del sistema político ha sido la permanencia de ARENA en el gobierno por dos décadas (1989-2009).

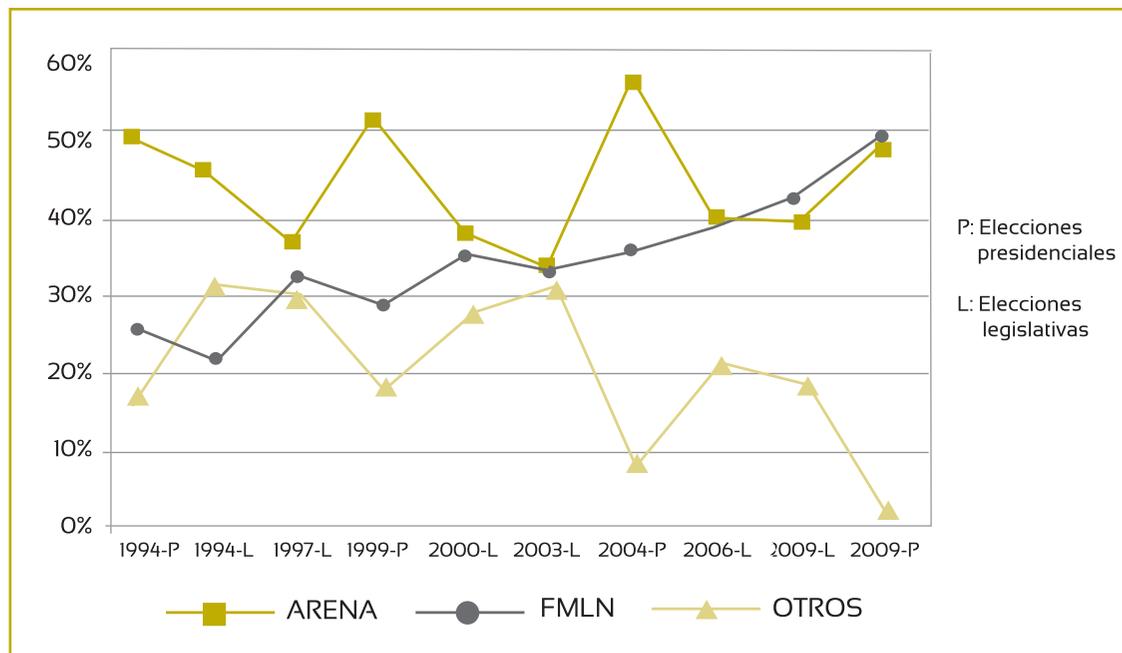
Sin embargo la polarización del sistema no ha sido absoluta. Los partidos pequeños han tenido buen desempeño en las elecciones legislativas, donde usualmente han logrado acumular entre el 20 y el 35% de los votos emitidos (gráfico 27). Así, esos institutos políticos se han vuelto muy necesarios para conformar mayorías en la Asamblea Legislativa de manera de garantizar la gobernabilidad.

Gráfico 26. Balance de poder: número de escaños y municipios de cada partido, 2006-2009



Fuente: Elaboración propia con base en datos de TSE e ISD, 2009

Gráfico 27. Porcentaje de votación en elecciones, 1994-2009



Nota: en las elecciones presidenciales de 2009 solo había candidatos del FMLN y ARENA
Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE, Artiga-González 2008 e ISD, 2009

Las elecciones de enero y marzo de 2009

En el primer trimestre de 2009 El Salvador vivió un intenso periodo electoral marcado por las elecciones legislativas y municipales de enero y la cuarta elección presidencial consecutiva desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1992. Estas elecciones han tenido características excepcionales debido a que:

- Desde las llamadas “elecciones del siglo” en 1994, no habían coincidido en un mismo año las elecciones presidenciales, con las legislativas y municipales, poniendo en juego toda la estructura de gobierno del país.
- Las elecciones presidenciales de marzo se perfilaban quizás como las más competitivas desde la firma de los Acuerdos de Paz. Por primera vez los candidatos de los dos principales partidos del país tenían posibilidades parecidas de acceder a la presidencia. El candidato del FMLN aparecía, por primera vez en la historia electoral salvadoreña, liderando las encuestas desde mediados del 2008 y con reales posibilidades de ganar esta contienda.

En enero del 2009 se realizaron las elecciones para miembros de la Asamblea Legislativa y para autoridades municipales. Esta contienda electoral fue asumida por los actores políticos como una suerte de etapa intermedia y de medición de fuerzas en vistas a la elección presidencial de marzo. Algunas de las principales tendencias que emergieron de este evento fueron las siguientes:

El FMLN, en líneas generales, aumentó su votación significativamente tanto en la elección municipal como en la de diputados. Su votación municipal pasó de 33.5% a cerca de 39% entre 2006 y 2009; y, en el caso de la legislativa, de 39.3% a 42.6% en el mismo periodo, pasando a ser la primera fuerza política del país. Este resultado le permitió seguir aumentando su número de escaños y de municipios en los que gobierna (ganó 2 escaños adicionales y 36 municipios).

ARENA disminuyó ligeramente su votación legislativa (pasando de 39.2% a 38.6%) y municipal en relación con el 2006 (pasando de 39.6% a 39%). Perdió dos escaños en la Asamblea Legislativa y 25 alcaldías. Sin embargo, obtuvo una importante victoria simbólica al ganar la alcaldía de San Salvador poniendo fin a 12 años de gestión del FMLN en la principal ciudad del país.

Los partidos pequeños (PCN, PDC y CD) redujeron levemente su votación tanto municipal como legislativa en relación con el 2006 (pasaron de 21.5% a 18.8%), aunque mantuvieron su representación en la Asamblea Legislativa (17 escaños). El PCN aumentó su presencia pasando de 9 a 11 diputados, con lo cual ratificó su importancia para construir mayorías en el poder legislativo.

Aunque los resultados fueron relativamente positivos para el FMLN, no parecieron satisfacer las expectativas que las encuestas habían generado de una victoria más contundente de esta fuerza

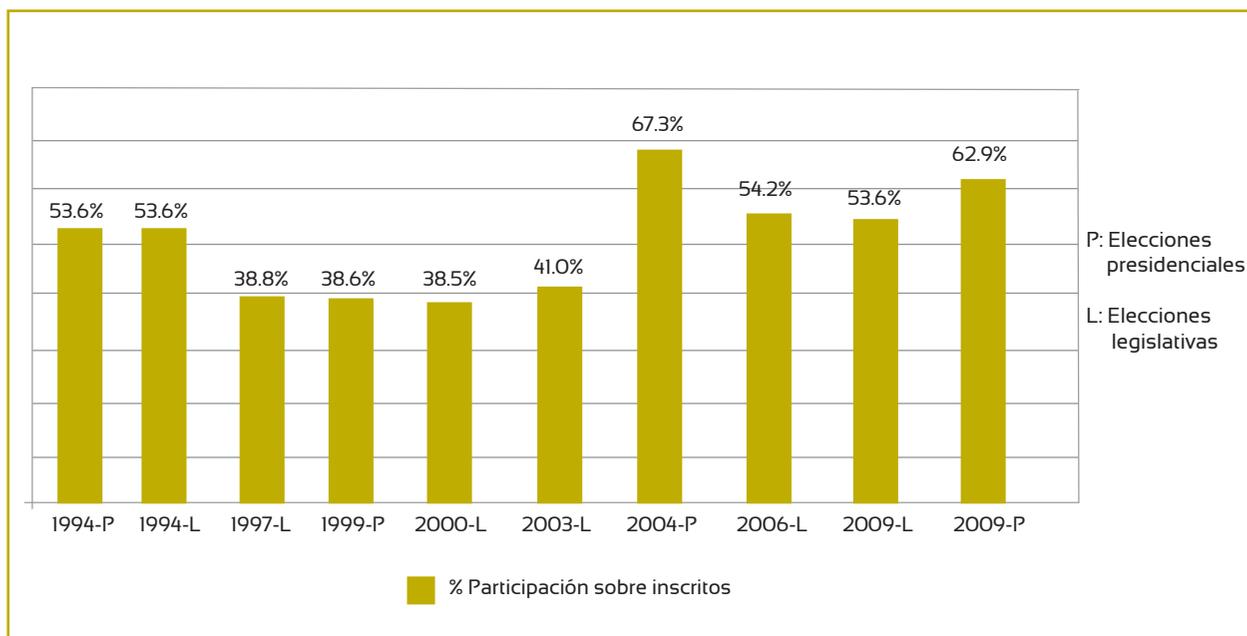
política. De esa manera, la elección de marzo se perfiló como altamente incierta y con posibilidades parecidas para los dos principales partidos.

En marzo de 2009 se llevaron a cabo las elecciones presidenciales en las cuales el candidato del FMLN, Mauricio Funes, se impuso con un 51.3% de votos frente a Rodrigo Ávila, candidato de ARENA. Visto en perspectiva, este resultado ratificó las tendencias que perfiladas en las encuestas y en los resultados de las elecciones de enero 2009.

¿Cuáles serían algunas de los principales cambios y continuidades que han revelados los resultados de estas dos elecciones?

- Se ha evidenciado una importante movilización del electorado, sobre todo en la elección presidencial. Esta situación, como se verá más adelante, parece haber influido sensiblemente en el resultado final de la contienda. El nivel de participación llegó al 62.9%, apenas unos puntos inferior al logrado en 2004: 67.3% (gráfico 28).

Gráfico 28. Porcentaje de participación electoral sobre inscritos, 1994-2009



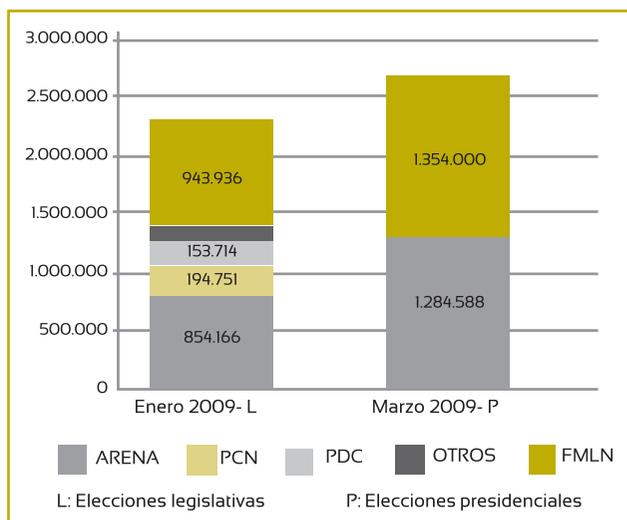
Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE

- Como se mencionó antes, el FMLN ha confirmado una tendencia a aumentar de manera sostenida su votación tanto en las elecciones municipales, como en las legislativas y presidenciales. En las presidenciales pasó de 35.7% a 51.3% de votos entre 2004 y 2009. Es evidente el fortalecimiento de esta fuerza política que ha logrado convencer a su favor a 160,000 votantes entre las legislativas de 2006 y 2009, y más de medio millón entre las dos últimas presidenciales.
- ARENA ha ratificado su tendencia de estancamiento de su votación tanto en las elecciones legislativas como en las municipales (en torno al 39%). Si bien esta fuerza ha logrado aumentar su votación entre las elecciones de enero y las de marzo 2009, su desempeño electoral en la presidencial ha sido el más bajo de estos veinte años, 48.7% (gráfico 27). No obstante, este partido mantiene un núcleo importante de votación y una presencia muy significativa en la Asamblea Legislativa, donde podría constituir mayoría en alianza con el PCN.
- Se percibe cierta tendencia hacia la concentración de voto en las dos principales fuerzas políticas: en la legislativa, ARENA y el FMLN acumularon el 81% de los votos. A esto se agrega el hecho de que el PCN y el PDC retiraron sus candidaturas presidenciales, lo cual no había sucedido en anteriores elecciones. Sin embargo estos últimos partidos mantienen suficiente fuerza como para seguir siendo elementos clave en la conformación

de mayorías en la Asamblea Legislativa y, por tanto, para garantizar la gobernabilidad del país.

- Entre las elecciones de enero y marzo 2009 se ha evidenciado un importante aumento en el número de votantes: alrededor de 420,000. ¿A quién favoreció esta mayor participación de la ciudadanía en la elección presidencial? El gráfico 29 parece mostrar que el candidato del FMLN fue el más beneficiado con el voto de los “nuevos electores” de marzo: los 410,000 votos adicionales que Funes aumentó al resultado de enero del FMLN se acercan bastante al total de “votantes nuevos”. En cambio, el candidato de ARENA parece haber logrado agrupar solamente al núcleo duro de votantes de su partido y a buena parte de los que votaron por el PCN y PDC en enero (que desistieron de participar en la presidencial), lo cual le resultó insuficiente para superar el 50%.

Gráfico 29. Votación en las elecciones de 2009 (en número de votantes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE e ISD, 2009

2.3. Percepciones de los liderazgos sobre la polarización y la “alternancia” en el gobierno: Hacia un nuevo mapa de los actores

¿Qué percepciones tuvieron los líderes políticos sobre la coyuntura electoral, la polarización que ha caracterizado al sistema partidario salvadoreño y la posibilidad de la alternancia en el control del ejecutivo? A inicios de 2008, un año antes de las elecciones, se entrevistó a miembros de las élites políticas salvadoreñas para indagar sobre esos y otros aspectos de la política nacional. En las próximas líneas se reseñan sus percepciones al respecto.

a) La aguda polarización política que ha caracterizado a El Salvador en el último medio siglo está tendiendo a agotarse o por lo menos a sufrir importantes cambios.

Después de 16 años desde la firma de los Acuerdos de Paz, “las élites políticas han seguido actuando de manera muy polarizada” (Artiga-González, 2008). No obstante, se aprecian indicios de que la aguda confrontación político-ideológica estaría empezando a cambiar. De hecho, en las percepciones registradas entre las élites entrevistadas a principios de 2008 se percibe con claridad evoluciones significativas en los sentidos que los liderazgos salvadoreños otorgan hoy día a la polarización.

Algunos dirigentes de ARENA veían la polarización como uno de los rezagos más importantes para el

desarrollo del país. Algunos se refieren a esta utilizando la metáfora de “una carreta”.

“En el nivel político la institucionalidad democrática aunque se detuvo un poco se volvió una carreta sumamente lenta... ya no se siguió con ese ánimo de fortalecer la institucionalidad democrática. El proceso como que se ha estancado, esta polarización entre ARENA y el FMLN... buena parte de la sociedad está cansada de ver ese pleito que principalmente se protagoniza en la Asamblea, ahí se detiene todo... Yo creo que sí, aun si gana ARENA se va a ver un cambio notorio en la visión del país, hay mucha conciencia en ARENA de que no se puede seguir solo polarizando”.

Para otros, la polarización respondía a diferencias reales atribuidas a la persistencia de un discurso anacrónico en el FMLN que no favorecería en nada al desarrollo del país.

“Si hubiese una izquierda evolucionada, democrática, ya hubiese llegado al poder.”

Para otro grupo de entrevistados de ARENA la polarización sería sólo una estrategia discursiva y mediática de larga data utilizada por ambos bandos para atraer votos a través de la exacerbación de los rasgos supuestamente más amenazantes del partido opositor.

“Esta polarización de conveniencia mutua -la izquierda y la derecha- ha atrofiado las posibilidades de un centro izquierda”.

“La gente no está polarizada, busca que le solucionen sus problemas. En la campaña se profundizará la

bipolaridad ... porque ha rendido frutos. Falta visión de país en ambos lados.”

“Hay una gran tentación para ambos partidos de recaer en la polarización como ha ocurrido en el pasado. Hay una dicho que es ‘asustar al votante con el petate del muerto.’”

“El FMLN ha actuado de una forma radical, ortodoxa, muy cerrada. No se ha requerido mucha imaginación para hacerle creer al votante que se está promoviendo un esquema sandinista, soviético en el año 2008, el modelo de Cuba.”

Otra mirada indica que el antagonismo entre ARENA y el FMLN es resultado de un profundo recelo que los Acuerdos de Paz no habrían podido saldar. Para algunos entrevistados las heridas de la guerra habrían quedado marcadas en la subjetividad.

“No es como le digo que los líderes históricos se murieron hace 40 años y luego vino otro que se ha adaptado y que cambió. No. Son exactamente los mismos que hacían los secuestros en los setenta y que hacían las matanzas en los ochenta”.

“Quiénes están detrás del FMLN o, mejor dicho, halando los hilos son gente involucrada en secuestros, en el secuestro de Eduardo Sahuné, en el secuestro del niño Andrés Suster.”

De hecho, algunos entrevistados pertenecientes a las cúpulas de ARENA, a los grupos económicos más importantes del país, a organizaciones de la sociedad civil y a instituciones privadas de desarrollo habrían empezado a reclamar cambios, una renovación a través del diálogo y la búsqueda de acuerdos. Estas iniciativas son vistas positivamente tanto desde el

partido ARENA como desde el FMLN, como lo expresan algunos de sus principales dirigentes.

“Si gana la derecha, va a ganar con un margen bastante corto y eso le va a impedir gobernar, que era el miedo que teníamos hace cinco años, pero el presidente (Saca) arrasó. Pero ahora si gana la derecha por poco margen, la izquierda tratará de deslegitimar; y si gana la izquierda, la derecha tratará de deslegitimar y ¿quiénes van a ser los mediadores? Nosotros, intelectuales de derecha e izquierda, empresarios fuertes podemos ser un puente.”

“La coyuntura política, si sabemos manejarla bien, nos permitirá un nivel de acuerdos que quizás no se han logrado antes”

“Hay algunas iniciativas de la sociedad civil, que se conocerán en los próximos días, que tienden a garantizar ese acuerdo mínimo. Es una iniciativa que celebro y acompaño. Que sean organizaciones de la sociedad civil las que inviten –las universidades, las iglesias– a un acuerdo entre los principales contendientes de llevar a cabo una campaña de altura y de erradicar por completo los golpes bajos y la campaña sucia de estas elecciones. Vamos a ver si eso prospera”.

En el FMLN, por otra parte, se sostiene que la polarización política se habría agotado, aunque existirían aún fuertes resabios de la misma concentrados en algunos sectores de ambos partidos mayoritarios. Para estos entrevistados la única forma real de salir de la polarización es a través de la alternancia política en el gobierno, que significaría el cierre de un ciclo histórico y la posibilidad de abrir uno nuevo.

“El ciclo de polarización está agotado, el país es inviable si sigue siendo manejado como ha sido hasta ahora. Tenemos

que apostarle a que los liderazgos políticos poseen la madurez necesaria para que adquieran el compromiso de no confrontar, como lo han estado haciendo hasta ahora”.

“Lo que sí veo ahora, y este es un factor positivo, la (misma crisis internacional), la preocupación de los empresarios y de los intelectuales de que en medio de una situación tan difícil como la que hay ahora, (seguir con) una polarización (significaría) estar jugando con fuego”

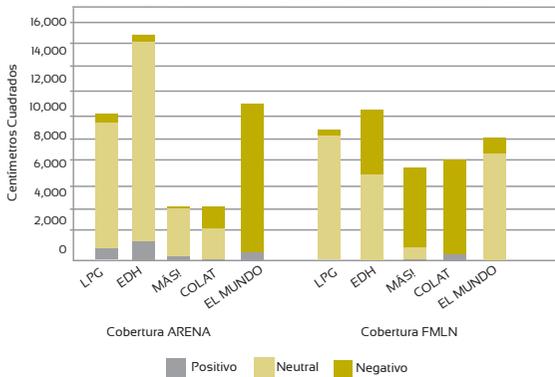
En conclusión, tanto en liderazgos de ARENA como del FMLN parece estar instalada la idea de que la polarización contribuye a frenar el desarrollo del país y, muchas veces, dificulta la oportuna toma de decisiones. Y aunque se reconoce que persisten núcleos duros de polarización en ambos extremos del mapa político, existe también la percepción de que estarían tendiendo a agotarse.

Recuadro 1. El rol de los medios de comunicación y la polarización

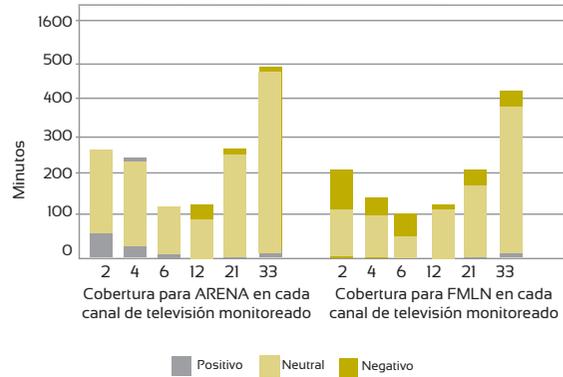
El prestigioso politólogo español, Manuel Alcántara, presentó a inicios de marzo de 2009 un informe sobre el rol de los medios de comunicación salvadoreños en la campaña electoral titulado: "Algunos medios de comunicación en El Salvador no están jugando limpio". En dicho documento, Alcántara dice que tras monitorear los principales medios de comunicación escritos del país, detectó que estos tuvieron un claro sesgo en favor de uno de los contendientes durante la campaña electoral. El estudioso llama la atención sobre el rol decisivo que juegan los medios de comunicación señalando que "son, sobre todo, fundamentales a la hora de polarizar aún más al país".

De la misma manera, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE-UE) a través de un monitoreo de la prensa escrita, televisiva y radial de El Salvador corroboró el hallazgo de "fallas periodísticas significativas en los medios de comunicación monitoreados, que ponen en duda el principio de imparcialidad" (gráficos 26 y 27).

Monitoreo para ARENA y FMLN en prensa escrita



Monitoreo para ARENA y FMLN en televisión



La Comisión de Derechos Humanos de El Salvador (CDHES), por su parte, manifestó mediante un comunicado que "el diseño de los programas, los reportajes, los programas de análisis y programas noticiosos, como los de entretenimiento, han sido utilizados para generar un nivel de polarización que sobrepasa la idea de una contienda electoral propositiva", recomendando crear leyes y reglamentos relacionados con el papel de los medios de comunicación en las campañas electorales.

¿Cuánto los medios de comunicación están acompañando los procesos de evolución del sistema político salvadoreño y están contribuyendo en el proceso de superación de la polarización que ha caracterizado al país durante mucho tiempo?

Fuente: Informe MOE-UE

b) Las posiciones de centro han empezado a emerger cada vez más desde el interior de los dos principales partidos.

Para entender este fenómeno se analizan las percepciones de las élites políticas influyentes acerca de la alternancia. En efecto, durante el proceso electoral, al interior de las dos principales fuerzas políticas, la posibilidad de la alternancia ha sido percibida desde distintas posiciones (Loayza, 2008).

En el Partido ARENA se habrían manifestado al menos tres posiciones: una reacia al cambio, una preocupada pero flexible ante el mismo y, por último, una abierta a la alternancia. Un grupo de entrevistados de ese instituto político planteaban que el deterioro de la economía y la nueva situación política facilitaban la alternancia, significando para el partido oficialista una verdadera amenaza. Se trataba de una posición reacia al cambio.

“El Salvador estará listo para alternar cuando haya con quien alternar; hoy por hoy el FMLN no da garantías de una alternancia hacia la democracia. El nuevo presidente, no me cabe la menor duda, será el candidato de ARENA. Los grupos poderosos, empresariales deberán hacer una revisión, deben comprender que es necesario ceder un poco para no perder todo. Por lo tanto, en el remoto caso de que llegue el inexperto Mauricio Funes, entonces, veo un peligro de regresión seria, un terrible retroceso para nuestro país”.

Un segundo grupo en este partido expresaba una gran incertidumbre y preocupación respecto al grado

y orientación del cambio que podría imprimir un eventual gobierno del FMLN en caso de producirse una alternancia. Aunque con una relativa mayor flexibilidad que el anterior grupo se planteaban también otorgar al partido electo un compás de espera prudencial para ver como evolucionarían las decisiones económicas y políticas en ese nuevo gobierno.

“La alternancia puede fortalecer la democracia, siempre y cuando no implique la oportunidad para hacer una regresión. La alternancia para mí se ha visto imposibilitada por la incapacidad del partido de izquierda de generar la confianza en la población. Segundo, porque el país no ha permitido generar una opción de centro. Ahora el Frente está promoviendo un liderazgo nuevo. Nunca lo han hecho (nunca han manejado el país), hay temor de que Funes vaya a ser una persona manipulada. Ha habido de parte del FMLN un paso en la dirección correcta políticamente en la medida en que los cambios que vengan, sean cambios racionales. En esa medida soy positivo y optimista. El gran reto que hoy tiene Funes es cómo buscar una izquierda moderna, con su visión y sus compromisos sociales legítimos que no caiga en un retroceso; nosotros respetaríamos una situación de esa naturaleza siempre y cuando se respete también la institucionalidad de la nación, todo lo que se ha construido sin nacionalizaciones, extradiciones, persecuciones, cierre de medios de comunicación: eso sería terrible”.

Un tercer grupo mostraba una interesante apertura a la alternancia en el sentido de que ésta podría fortalecer la democracia, podría ser el espacio para un nivel de acuerdos “inédito” y hasta permitiría al país cerrar todo un ciclo histórico y pasar a otra etapa de su vida política.

“Los partidos son los menos preparados para el cambio. Hay gente que sí estamos preparados para el cambio. No debe angustiarse, a mí no me angustia para nada el cambio. Son los que cuidan el modus vivendi de la política, ¿verdad? Por un lado, el sector empresarial, los medios de comunicación no están preparados y creo que tienen aprensiones serias y creo un poco el partido de izquierda... habrá que ver si existe la madurez para cumplir programas importantes que no signifiquen ‘borrón y cuenta nueva’. Pero la estructura, los poderes fácticos, la estructura de la derecha no está preparada.”

Como se puede apreciar, no existirían posiciones unívocas al interior de este partido, lo que indica que la polarización no es una fatalidad y que podría haber ciertas disposición para el acuerdo, no solamente con base en pactos con los partidos pequeños sino con el propio ARENA. La realidad parece plantear importantes matices y complejidades que es necesario considerar para poder interpretar mejor el nuevo contexto.

Recuadro 2. La opinión de las élites frente a la alternancia

<p>1. ARENA:</p> <p>1. Una coyuntura inédita: Proceso de desgaste en ARENA. Deterioro de condiciones internacionales. En la izquierda un candidato aceptable por primera vez: Una tormenta perfecta.</p> <p>2. Incertidumbre política electoral sin precedentes: Incertidumbre respecto a la relación Funes-FMLN, incertidumbre respecto a una posible injerencia de Chávez, incertidumbre respecto al grado de orientación del cambio</p> <p>3. La alternancia es necesaria Se fortalece y legitima la democracia. Puede permitir un nivel de acuerdo inédito. Cerraría un ciclo histórico y permitiría pasar a otra etapa.</p>	<p>2. FMLN: Dos Visiones</p> <p>Cambio de ciclo histórico:</p> <p>Posibilidad real de alternancia. La gente quiere cambio. Sentimiento generalizado de que las cosas no han funcionado cómo se prometieron.</p> <p>El FMLN ha evolucionado, ha hecho un giro histórico, no ha tocado fondo pero ha hecho un giro claro que no es coyuntural.</p> <p>Un parteaguas: Hay cambios en la estructura del gran capital ya no es un bloque granítico. Por primera vez el candidato no ha sido nombrado por lo grupos económicos de poder. Una burocracia en Arena que se ha independizado del poder económico.</p> <p>El ciclo de la polarización está agotado: En la actual crisis, el país es inviable si sigue siendo manejado como hasta ahora. Mantener la polarización es jugar con fuego.</p> <p>Alternancia:</p> <p>La sociedad demanda cambio. Un pequeño grupo muy poderoso en el partido ARENA haría cualquier cosa por evitar la alternancia.</p>
--	---

Desde los entrevistados en el FMLN, el logro de la alternancia fue percibido como un cambio de ciclo histórico. Este estaría respondiendo tanto a las expectativas de la gente como a una especie de giro histórico en el partido que, si bien aún “no ha terminado de consolidarse, ya implica un giro claro” y que, a decir de los propios entrevistados, “no es solo coyuntural”. Se trataría de un cambio que debería servir no sólo para “ganar las elecciones, sino fundamentalmente para gobernar exitosamente”.

“El FMLN es una fuerza que ha venido evolucionando, que quiere ganar las elecciones, pero que también quiere gobernar y sabe perfectamente que si en cinco años no gobierna bien se acaba como izquierda y se acaba como opción partidaria”.

“Hay una aceptación en el país sobre la necesidad de la alternancia por razones obvias, ya la gente quiere algo diferente, están agobiados y además es saludable que haya cambios. ¿Si ese proceso de alternancia fortalecería o debilitaría la democracia? Yo creo que la fortalece porque da un chance a que se abra un nuevo proceso democrático. Que el candidato sea extra partidario me parece fabuloso. En las condiciones en las que está la situación en El Salvador, un candidato extra partidario refresca. Haber tomado la decisión de modificar los estatutos para que una persona fuera del partido pudiese... yo lo veo bien... Obviamente que no va actuar exactamente igual al partido; no puede, yo creo que no solo no puede, sino que no debe. Porque el marco partidario a veces hace actuar, muchas veces, más para adentro que para el interés de afuera”.

“Creo que el FMLN pasó un periodo en esta situación de ideologismos y ha hecho un giro, un giro claro y en profundidad; no ha tocado fondo, pero es un giro claro. Un partido como el FMLN que al igual que ARENA ha (tenido) una matriz ideológica bastante ortodoxa, un partido así puede hacer un giro coyuntural no... los giros se hacen para quedar, entonces este es un punto positivo. El FMLN ha concluido que hay que reunificar al país, no hay otra solución”.

En este escenario de alternancia y superación de la polarización política, el FMLN se planteaba la necesidad de un “cambio seguro”: un cambio gradual en el que todos los actores económicos, políticos y la sociedad civil encuentren un espacio de participación a través de reformas y, sobre todo, esfuerzos de concertación.

“Nosotros nos hemos planteado el concepto de “cambio seguro”. En las encuestas la población quiere un cambio, pero no quiere un cambio que solo sea cosmético, que diga la frase aquella ‘hay que cambiar todo para que todo siga igual’. Pero tampoco quiere un cambio radical, que signifique para ellos un salto al vacío y que les ponga en peligro. Lo que la gente está pidiendo es un cambio gradual, pero que sea seguro y sostenible, que vaya en una dirección de lo que se busque en una estrategia de mediano plazo. Es ir transformando el modelo económico y social e ir construyendo una democracia participativa”.

Hay, sin embargo, entre los entrevistados en el FMLN actores muy críticos con el modelo económico aplicado luego de la firma de los Acuerdos de Paz.

En opinión de varios de estos, entre los mayores rezagos del modelo económico de apertura al mercado están los problemas sociales: la educación, la salud, el empleo y una construcción institucional todavía muy deficiente. Se cuestiona el bajo nivel de inversión social y la cooptación de las instituciones públicas, en especial, las del sector justicia.

“Tenemos que repensar este modelo, medir de una manera más inteligente los niveles y grados de apertura económica del país, porque nos parece que la simple firma de tratados de libre comercio o el suscribirse a temas aperturistas no nos ha traído las mejores consecuencias”.

Si bien no se podría decir que en estos puntos existen discrepancias entre las diferentes sensibilidades del FMLN y el presidente Funes, sí es posible afirmar que al interior de este partido hay distintas posiciones que eventualmente podrían implicar conflicto.

En resumen, los resultados de las elecciones del 2009 y las percepciones de los actores sobre los riesgos y potencialidades de esta inédita coyuntura están mostrando que muchos elementos del sistema político salvadoreño están tendiendo a cambiar, aunque otros se mantienen intactos.

Recuadro 3. La opinión de las élites frente a los desafíos económicos

1. ARENA: La renovación del modelo

Los logros del modelo económico: Proceso de transnacionalización de grupos empresariales salvadoreños. El Salvador uno de los países mpas abiertos y competitivos de la región. Mejoras socioeconómicas importantes.

Rezagos: Político-institucionales (seguridad, justicia y vigencia del Estado del derecho) y rezagos sociales (la atención a los problemas sociales no ha sido una prioridad)

Los riesgos: Panorama internacional muy complejo. Momento de gran incertidumbre. Varios factores de crisis se presentan simultáneamente. Una “tormenta perfecta”.

Los desafíos: Un papel más activo por parte del Estado. Pacto Fiscal (consensuado). La deuda externa y los programas sociales. Incrementar la inversión social. Un país estable para la inversión externa.

2. FMLN: Dos Visiones de reformar el modelo

1. Visión al modelo: Se dismanteló la base productiva, bajo crecimiento, déficit de la balanza comercial, migración y remesas, todo ha hecho que el país sea más vulnerable a los shocks externos.

Desafíos: No todo ha sido malo, pero se requiere de un cambio de rumbo. Un país productivo y un Estado fuerte que ponga lo social al centro.

2. Visión reformista del modelo: Se han hecho importantes esfuerzos por crear una base empresarial sólida y estabilidad macroeconómica. Se ha pasado de una economía agroexportadora a una economía altamente globalizada en torno a servicios. Ya no se puede pensar en los viejos términos de una oligarquía nacional tradicional.

Desafíos: Un “cambio seguro”. Ir sentando las bases para un nuevo modelo económico con énfasis en la distribución de la riqueza.

Un nuevo mapa de los actores

En el periodo preelectoral se esgrimía la idea de que un escenario de cambio marcado por una tendencia hacia un bipartidismo polarizado, como consecuencia de los resultados de esta elecciones, podría ser el peor escenario político para la gobernabilidad. La continuidad de un multipartidismo polarizado en la que los partidos pequeños permanecieran jugando un papel de centro era vista como la mejor opción (Artiga-González, 2008). ¿Qué ha sucedido en realidad? ¿Qué nuevos desafíos enfrenta el sistema de partidos en un escenario post-electoral?

Como resultado de las elecciones, la preferencia por los partidos pequeños en las municipales y legislativas ha disminuido, y los dos partidos mayoritarios han tendido a concentrar el voto. El FMLN ha superado a ARENA en la legislativa y, por primera vez, también en la presidencial, aunque por un margen muy estrecho. Sin embargo, las fuerzas minoritarias mantienen una significativa presencia en la Asamblea Legislativa.

¿Existe realmente un recentramiento político de los actores? ¿Qué rasgos tendría este proceso al interior de los dos partidos mayoritarios y qué implicaciones para los partidos pequeños? Estas son cuestiones importantes para pensar en los escenarios políticos del futuro gobierno del FMLN. En ese sentido, las distintas posiciones de los actores políticos más influyentes, captadas en una ronda de entrevistas realizadas en abril de 2008 y analizadas a lo largo de este capítulo, han sido plasmadas en el siguiente

mapa de orientaciones de los actores en el periodo 2008-2009. El mismo permitirá posteriormente esbozar algunas hipótesis respecto a los esquemas de gobernabilidad de mediano plazo.

El mapa está diseñado en función de las dos fuerzas motrices consideradas cruciales por los entrevistados, para el mediano plazo.

El *eje horizontal* se refiere a las distintas orientaciones de cambio socioeconómico buscadas por los actores, así como a la magnitud o intensidad de las mismas. Estas pueden ir desde el “Status Quo” que refleja una posición de defensa cerrada del modelo social de mercado vigente, pasando por posiciones proclives a reformas y cambios de diversa intensidad, hasta una posición que no sólo aspira a un cambio del modelo económico, sino del propio sistema capitalista de mercado. Este eje da cuenta de la cercanía o alejamiento de las posiciones ideológicas y programáticas al interior de los partidos y las fuerzas políticas y económicas de El Salvador en función de la búsqueda de acuerdos posibles para la gobernabilidad.

El *eje vertical* se refiere a la disposición a la concertación. Se entiende por ella la inclinación de los actores a superar la dinámica de polarización política. Los actores se ordenan a lo largo de este eje desde aquellos que adoptan una posición claramente radicalizada, en la que el otro es visto como amenaza y no como un posible interlocutor, hasta una actitud favorable al diálogo y la concertación, en la cual las diversas posiciones son vistas como parte del juego democrático.

El resultado de ubicar a los actores en el cruce de estas dos fuerzas motrices se resume en los siguientes puntos:

El que algunos actores partidarios o sociales 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 al cambio socioeconómico como con respecto a la polarización política. Este fenómeno ocurre dentro de los dos partidos mayoritarios, que parecen estar albergando “alas” más moderadas y otras algo más radicales.

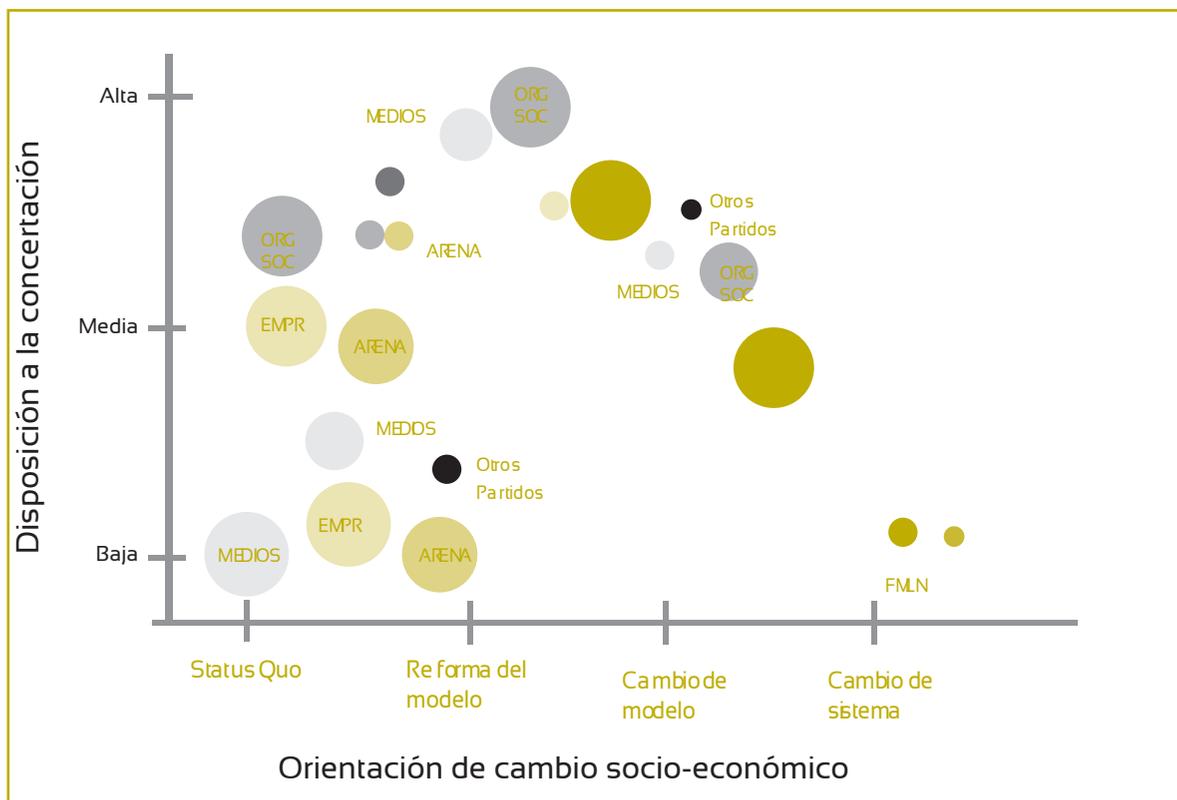
La gran mayoría de los actores se ubica en el cuadrante superior del mapa, denotando una disposición entre media y alta al diálogo y a la concertación.

Esto significaría que la tradicional polarización política estaría empezando a ceder, en beneficio de orientaciones más centristas en todos los partidos.

La baja densidad en el cuadrante inferior del mapa sugiere una escasez comparativa de actores con baja y muy baja disposición al diálogo. Sin embargo, la capacidad de bloqueo político de algunos de estos segmentos menos dispuestos a la concertación puede ser importante.

La mayor densidad de actores políticos, económicos y sociales se ubicaría en el cuadrante izquierdo del mapa, en una posición relativamente conservadora en lo socioeconómico. La baja densidad de actores en el cuadrante derecho del mapa indica una escasez relativa de posiciones radicalmente críticas al modelo socioeconómico.

Gráfico 30. Mapa PAPEP de orientaciones de los actores, El Salvador 2008-2009



Fuente: Elaboración propia

Las posiciones políticas e ideológicas polarizadas tanto de izquierda como de derecha coincidirían en una baja disposición al diálogo y la concertación.

Simétricamente, a medida que las orientaciones socioeconómicas se acercan hacia un “centrismo-reformista”, aumentaría la disposición al diálogo y a la concertación. Sin embargo, las distancias son aún importantes. Ello hace factible la posibilidad de algunos acuerdos mínimos sobre la economía, pero hace también difíciles grandes acuerdos sobre eventuales cambios más ambiciosos en la orientación del modelo, incluso entre actores con posiciones cercanas.

Merece especial atención el rol que los principales medios de comunicación juegan en El Salvador y debido al cual fueron ubicados en el cuadrante inferior derecho del mapa (i.e. conservadores y polarizantes).

Dadas estas condiciones, ¿cuáles son los escenarios políticos de mediano plazo y cuáles los esquemas de gobernabilidad que podrían encaminar al país hacia el mejor escenario posible? De ello se tratará en el próximo capítulo.

3. Escenarios de gobernabilidad de mediano plazo

3. Escenarios de gobernabilidad de mediano plazo

3.1. La gobernabilidad en cuestión: Más allá de los resultados electorales

A pesar de la alternancia o a propósito de ella, los desafíos del próximo gobierno parecen particularmente serios. En una perspectiva de mediano plazo, la nueva administración deberá gestionar los efectos de la crisis mundial sobre la economía local, al mismo tiempo, tendrá que resolver viejos problemas estructurales que alientan las demandas sociales. La renovación institucional será también una tarea a encarar, dado el incremento de las señales de desaliento que provienen de la ciudadanía.

Los resultados de las recientes elecciones han mostrado cambios pero también importantes continuidades, se mantienen ciertos equilibrios políticos que hacen muy difícil que el ganador de las elecciones cuente con fuerzas suficientes para equilibrar el sistema por sí solo. En un escenario de crisis global y de alta

vulnerabilidad social, la necesidad de lograr acuerdos básicos que aseguren la gobernabilidad estará presente casi en cualquier caso.

3.2. Los escenarios probables: Gestión de la crisis y posibilidad de acuerdos

Con base en los análisis precedentes, dos son los aspectos cruciales para la gobernabilidad de mediano plazo: la gestión económica en un contexto de crisis económica internacional, y la gestión política en una coyuntura de altas demandas sociales y dispersión de apoyos electorales. Consecuentemente, El Salvador se enfrenta a dos grandes desafíos de mediano plazo:

Primer desafío: La gestión económica. El nuevo gobierno tiene la responsabilidad de tomar urgentes medidas de política económica. Este reto es ineludible dada la crisis recesiva mundial, la vulnerabilidad de la población ante sus efectos y las altas expectativas de cambio que parecen estar instaladas en la sociedad.

Este primer desafío implica: La orientación del modelo económico; vale decir, el grado de cambios en temas concretos tales como los tratados de libre comercio, la política fiscal, la dolarización o las privatizaciones.

La capacidad de gestión económica del próximo gobierno; esto supone la capacidad para adoptar medidas paliativas frente a la crisis financiera internacional tanto como generar las bases para un plan de reactivación económica en un contexto externo adverso.

Segundo desafío: La gestión política. Las decisiones urgentes que deberán tomar en torno a los temas económicos, y las transformaciones institucionales que serán necesarias para responder a las expectativas ciudadanas, exigirán una dinámica de construcción de acuerdos que deberá marcar un cambio de rumbo respecto de la polarización que existió en los últimos 20 años. Como el presidente no tiene mayoría en la Asamblea Legislativa, está obligado a buscar acuerdos fuera de su partido y a gestionar controversias internas.

Este segundo desafío implica: La capacidad de concertación y diálogo del próximo gobierno para consolidar un esquema de gobernabilidad que garantice estabilidad y certidumbres mínimas en relación al proceso político y que consolide elevados niveles de legitimidad ciudadana.

La capacidad de gestión política del próximo gobierno, es decir, su capacidad de lograr acuerdos sostenibles con los principales actores políticos, económicos y sociales en temas estratégicos de la agenda de políticas públicas.

Los análisis precedentes sugieren que, si el nuevo gobierno no logra dar señales de una gestión eficiente de la crisis económica y si no es capaz de responder a las demandas de la sociedad en el mediano plazo, el malestar con la economía y con el sistema político que se empiezan a evidenciar, podría tender a incrementarse. La historia reciente muestra asimismo que la polarización política puede ser un obstáculo importante para la toma de decisiones, en especial aquellas que requieren agilidad y flexibilidad para responder a contextos adversos. Teniendo estos elementos en cuenta, es posible identificar tres probables escenarios de gobernabilidad para el período 2009-2010.⁹

Gráfico 31. Escenarios probables de mediano plazo, 2009-2010



Fuente: Elaboración propia.

9.El orden en el que se presentan los escenarios no implica ninguna jerarquización ni probabilidad de ocurrencia. El escenario 4 aparece vacío en el esquema propuesto. Teóricamente se trataría de un escenario en el que, pese a la ausencia de diálogo y a la inexistencia de una dinámica de acuerdos, sería posible limitar el costo social de la crisis, lograr una reactivación productiva e iniciar un proceso de reformas económicas e institucionales. La probabilidad de que se consolide este escenario es tan baja que puede considerarse inexistente. Frente a la complejidad de decisiones que se debe asumir de cara a una crisis económica global sólo comparable a la de la década de los 30 del siglo XX, no parece viable que se logre una gestión económica progresiva en medio de un escenario de bloqueo político-institucional.

Escenario 1. “Polarización y recesión económica”

En este escenario se profundiza la polarización política e ideológica, dificultando una gestión adecuada de los efectos de la crisis económica internacional. No se cumplen, por lo tanto, ninguna de las dos condiciones para la gobernabilidad de mediano plazo que han sido identificadas. El resultado probable sería el inicio de un periodo de recesión económica con altos riesgos para la estabilidad política y la gobernabilidad.

En este escenario, la Asamblea Legislativa se convierte en el ámbito central de confrontación política en torno a la implementación de medidas económicas que, dada la imposibilidad de construir acuerdos, no han sido consensuadas con los actores políticos y económico-sociales. Se trata de un escenario en el que la gestión del conflicto político concentra la atención y los esfuerzos del Ejecutivo. El clima de confrontación hace poco probable que se pueda responder a las demandas de la ciudadanía. En su versión más extrema, es posible imaginar un alto riesgo de crisis de gobernabilidad, alimentado por una situación de iliquidez y deterioro de la situación fiscal.

Escenario 2. “Acuerdos políticos sin reactivación económica”

En este escenario, la necesidad de alcanzar acuerdos es adecuadamente entendida por las fuerzas políticas (tanto el gobierno como la oposición), lo que permite tomar medidas oportunas para responder a los problemas económicos generados por la crisis

económica internacional. Un conjunto de acuerdos mínimos permite “blindar la economía”, controlando los riesgos de liquidez y crisis fiscal.

El esquema de pactos permite dar señales de cambio que son bien recibidas por la población. Las medidas de política económica cuentan al menos con el apoyo tácito de los principales actores económicos y el respaldo de la comunidad internacional. Esto permite generar un piso mínimo de certidumbre para el funcionamiento de la economía y alejar, al menos temporalmente, los riesgos de una posible crisis de gobernabilidad.

Sin embargo, el escenario no es totalmente estable. Si bien se consigue dar respuesta a los problemas más acuciantes, se trata de “blindajes” de corto plazo que protegen a la economía frente a la crisis internacional, pero que no permiten enfrentar los problemas estructurales. El ritmo del crecimiento económico y la inversión productiva no tendrían mejoras relevantes, lo que no permitiría responder a muchas demandas sociales ni incrementar los niveles de inversión social.

El lado positivo de este escenario es que permitiría aliviar temporalmente los efectos de la crisis. Su lado negativo es que los problemas económicos y sociales de fondo serían postergados, sin lograr establecer las bases para una verdadera reactivación económico-productiva capaz de favorecer el desarrollo social. En consecuencia, el malestar de la sociedad tendería a incrementarse con el paso del tiempo.

Escenario 3. “Diálogo y recuperación económica”

En este escenario se combina la capacidad de diálogo, concertación y establecimiento de pactos entre las fuerzas políticas con una gestión adecuada de los impactos de la crisis económica internacional. De esta forma se sientan las bases para una reactivación del país, superando los déficits estructurales y desencadenando un proceso de desarrollo económico y social.

Este escenario supone la construcción de acuerdos sociales y económicos de fondo, capaces de reducir la vulnerabilidad de la economía, limitar el costo social de la crisis y avanzar en la resolución de problemas estructurales. En este contexto sería posible abrir un debate sobre el rol del Estado en la economía, y sobre la orientación y alcance de las reformas económicas y sociales. También se crearían las condiciones para iniciar un proceso de modernización de las instituciones y de la propia política, todo lo cual podría conducir a un fortalecimiento de la democracia.

El lado negativo de este escenario es que obligaría a los partidos a procesar en poco tiempo un profundo cambio cultural. La dinámica de polarización y la búsqueda de beneficios políticos de corto plazo deberían ser sustituidas por una gestión deliberativa de los conflictos políticos. Para que se produzca un cambio de esta magnitud, no sólo hace falta que las dirigencias partidarias perciban la necesidad ni estén genuinamente dispuestas a hacerlo. Además, se requiere de construir un sistema de garantías recíprocas

que aporte a cada actor una alta certidumbre sobre el modo en que actuarán los otros.

Dados estos escenarios de mediano plazo, la pregunta que surge como paso siguiente del análisis es: ¿hacia qué escenario orientan las condiciones existentes hoy día en El Salvador?

3.3. Las dinámicas de gobernabilidad y el camino hacia el mejor escenario

Cuál de los tres escenarios antes delineados se alcance en el país depende, en gran medida, de la disposición de los actores que asuman el liderazgo en el mediano plazo. En las siguientes líneas se presentan las distintas rutas de gobernabilidad que podría seguir el país.

Los *esquemas 1 y 2* representan dos dinámicas en las que se imponen orientaciones que podrían desembocar en el escenario 1, de polarización y recesión económica. En el esquema 1 predominan los actores identificados con el modelo económico social de mercado, reacios a encarar cambios en el mismo. Estos actores percibirían cualquier crítica o demanda de reformas como riesgosa, irresponsable o como de inspiración populista. Este esquema haría frente a una oposición fuerte en las calles.

En el *esquema 2*, predominarían actores radicalmente críticos del modelo social de mercado, que no estarían dispuestos a acordar con las fuerzas políticas que lo defienden ni aun con aquellas que lo quieren reformar. El objetivo político sería una ruptura radical con el

sistema de capitalismo de mercado. Este esquema haría frente a una oposición dura de grupos económicos.

En ambos esquemas, es probable que la radicalidad de los actores predominantes genere confrontación y bloqueo político-institucional. Sería razonable prever un clima político muy polarizado, un agravamiento de la crisis económica y serias amenazas a la gobernabilidad (escenario 1).

Los *esquemas 3 y 4* representan dos dinámicas que podrían conducir al país hacia el escenario 2, es decir hacia un escenario en el que se lograrían acuerdos políticos mínimos que permitirían responder a los desafíos inmediatos, sin necesariamente sentar las bases de una verdadera reactivación económica y un cambio social.

En el *esquema 3*, se impondrían actores políticos con opiniones matizadas. Por un lado, harían una defensa del modelo económico social de mercado, resaltando los logros económicos alcanzados en términos de modernización de la economía y mejora de la competitividad. Por otro lado, reconocerían que el modelo ha sido insuficiente para resolver los rezagos sociales y se mostrarían pragmáticos en la selección de políticas económicas para enfrentar las urgencias de la crisis. Estos actores se inclinarían por la ampliación y profundización de los programas estatales focalizados de alivio a la pobreza, y una gestión de la economía con algunos aspectos heterodoxos en la coyuntura.

En el *esquema 4*, los actores con decisión e iniciativa política se caracterizarían por reconocer los logros

del modelo social de mercado en términos de modernización de la economía, pero serían críticos de su aplicación ortodoxa, a la que acusarían de estar generando rezagos sociales y distorsiones en la economía (por ejemplo, el debilitamiento del sector agropecuario y el abandono del área rural). Estos actores abogarían por el fortalecimiento de la inversión productiva y la aplicación de medidas correctivas que hagan posible una mayor redistribución de la riqueza. La gestión económica sería abiertamente heterodoxa, con objetivos redistribucionistas de corto plazo y acciones tendientes a introducir cambios sustanciales en el modelo, pero sin plantear su ruptura.

Entre estos dos esquemas existen bastantes puntos de convergencia. Sin embargo, la forma en que se piensan las soluciones es distinta y conllevan matices que, en muchos casos, pueden ser difíciles de conciliar. Una política de concertación y acuerdos sólo sería posible si se introducen dosis importantes de apertura y flexibilidad. Esta tarea no sería necesariamente fácil pero sí sería factible, dado que los actores están caracterizados por cierta apertura al diálogo, una visión moderadamente pragmática y, sobre todo, el convencimiento de que la polarización extrema en un contexto de crisis económica sería negativa para el país.

Dada la relativa dificultad para conciliar sus diversas orientaciones y la complejidad de alianzas que deben construir, los pactos posibles serían probablemente en torno a acuerdos mínimos sobre soluciones de corto plazo. Este tipo de acuerdos podrían ser eficaces para “blindar” la economía frente a la crisis, sin embargo

si se logran, probablemente incluso podrían avanzar en acuerdos que permitan dar respuesta a desafíos estructurales del país.

Se trataría de dos esquemas que podrían colocar al país en una especie de “equilibrio limitado” con rasgos de inestabilidad, que puede evitar crisis de corto plazo y, potencialmente, impulsar escenarios de cambio más ambiciosos.

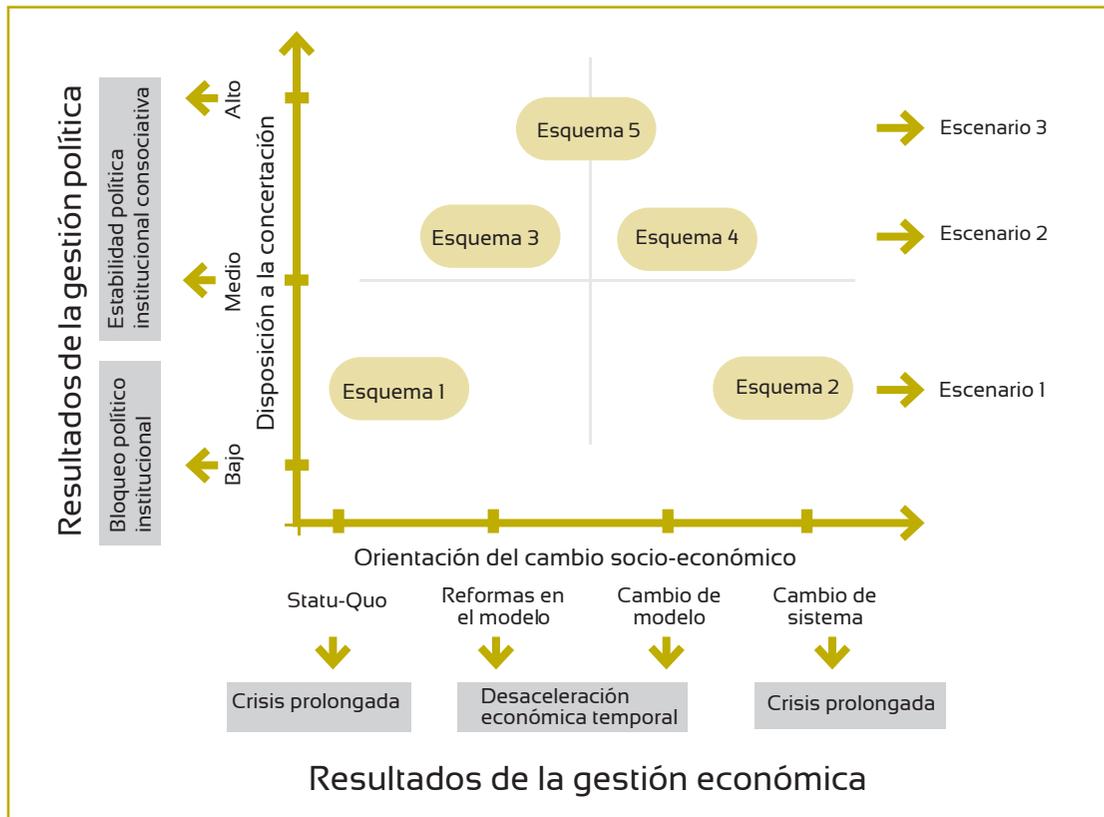
El *esquema 5* representa una dinámica en la que se imponen actores que podrían conducir al país hacia el diálogo y la recuperación económica (escenario 3). En este esquema, los actores predominantes son capaces de aprovechar la coyuntura para construir un sistema de pactos de mediano plazo, capaces de desencadenar un proceso de reforma económica, social y político-institucional.

Como se vio, esta es una ruta que tiene exigencias fuertes sobre los actores. Demanda apertura, desprendimiento y capacidad de flexibilizar visiones ideológicas. Es necesario identificar objetivos comunes de mediano plazo e intentar llegar a ellos con altos grados de pragmatismo.

Esta es una dinámica que puede ser calificada de “ideal”, dadas las difíciles condiciones de la crisis y la complejidad social del país. Pero difícilmente se consiga ponerla en práctica si simplemente se la percibe como un objetivo al que sería bueno llegar. El desafío de corto plazo consiste en identificar procedimientos de negociación e instrumentos de aplicación que den garantías a todas las partes. Por ejemplo, se podría acordar un calendario de objetivos comunes que vaya más allá de un período de gobierno, de modo que los logros que se anuncien no puedan ser vistos como méritos de una administración específica.

El desafío, al igual que hace diecisiete años, es construir mecanismos capaces de generar confianza entre los actores. Sólo que ahora no se trata de la confianza necesaria para superar un conflicto armado, sino para embarcar al país en una senda de crecimiento económico y de desarrollo social. Como en aquella oportunidad, la buena disposición de los actores es una condición necesaria pero no suficiente. Además, cada uno debe tener razones para creer que no se está exponiendo a riesgos que serán aprovechados por los otros. Construir mecanismos que proporcionen esa seguridad es el objetivo inmediato.

Gráfico 32. Esquemas de gobernabilidad de mediano plazo, 2009 - 2010



Fuente: Elaboración propia.

Reflexiones finales

En las páginas anteriores se han esbozado los tres escenarios probables, a partir de las dos variables que emergen de la información empírica recogida y analizada: la gestión de la crisis económica y la posibilidad de construir acuerdos políticos. Luego se han abordado las rutas de la gobernabilidad, identificando aquellas que permitirían acercarse al mejor escenario posible en el mediano plazo.

La tendencia hacia el recentramiento de las posiciones políticas en la población en general, así como las orientaciones encontradas hacia una despolarización política por parte de sectores importantes al interior de los partidos mayoritarios, parecen abrir posibilidades de concretizar el escenario de diálogo y recuperación económica (escenario 3). Este resulta favorable para la gobernabilidad democrática y vuelve posible lograr una adecuada gestión de la crisis y la recuperación económica.

El instrumento para procurar el escenario más favorable es el diálogo y entendimiento, que conduzcan a la construcción de acuerdos políticos orientados a definir políticas de nación para el nuevo ciclo político que parece estarse produciendo.

Se han identificado dos tipos de acuerdos necesarios: los orientados a la gestión de la crisis económica de corto plazo, y los enfocados a producir cambios en el sistema político para la profundización de la democracia y la gobernabilidad. Estos, a su vez, permitirán la creación de las condiciones propicias para procurar la superación de los problemas estructurales que inciden directamente en las posibilidades de desarrollo.

La posibilidad de construir estos entendimientos dependerá de las decisiones y, consecuentemente, de las acciones que en los próximos meses tomen los diferentes actores.

Ahora bien, los actores mismos y, en particular, los dos partidos mayoritarios (ARENA y FMLN) enfrentan procesos de transformación, como consecuencia de sus resultados electorales y de la redefinición de sus roles políticos en el nuevo escenario de la alternancia, uno pasa de ser partido oficial a la oposición, y el otro de ser partido opositor a partido de gobierno.

El nuevo gobierno se constituye en actor clave para procurar la construcción de los entendimientos políticos necesarios. Pero también dependerá de los cursos de acción que definan los partidos políticos; así como de otros actores relevantes como el sector empresarial, los medios de comunicación, los movimientos sociales y los actores internacionales.

Referencias bibliográficas

- Artiga-González, Álvaro (2008). *Partidos políticos y sistemas de partidos políticos en El Salvador*. Documento elaborado para el Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos para Fortalecer la Gobernabilidad Democrática en El Salvador, PAPEP.
- BCR (2009). *Banco Central de Reserva de El Salvador*. Recuperado el 3 de septiembre de 2009 de <http://www.bcr.gob.sv/>
- Belloso, Mariana (2008, abril 16). “Estamos frente a la tormenta perfecta”. *La Prensa Gráfica*. Recuperado el 3 de septiembre de 2009 de <http://archive.laprensa.com.sv/20080416/lodeldia/20080416/16131.asp?index=22>
- Cáceres, Luis René y Saca, Nolvía (2006). *What Do Remittances Do?* IMF Working Paper, 250/06. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- CEPAL (2009). *Enfrentando la crisis. Istmo centroamericano y República Dominicana: Evolución económica en 2008 y perspectivas para 2009*. (Evaluación preliminar). México: CEPAL, 2009.
- Consulta Mitofsky (2009). Evaluación del gobierno, El Salvador, mayo 09. Encuesta nacional en viviendas. Recuperado el 4 de septiembre de 2009 de <http://72.52.156.225/Descargar.aspx?q=ArchivoEstudio&a=174>
- FMI (2008). *Las Américas: Lidando con la crisis financiera mundial*. Estudios Económicos y Financieros.
- FMI (2009). IMP Data Mapper. *International Monetary Fund*. Recuperado el 3 de septiembre de 2009 de <http://www.imf.org/external/datamapper/index.php>
- FUSADES (2009). *Informe trimestral de coyuntura. IV trimestre de 2008*. San Salvador: Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. Recuperado el 3 de septiembre de 2009 de <http://www.fusades.org/get.php?id=1222&anchor=1>
- ISD (2009). *Iniciativa Social para la Democracia*. Recuperado el 4 de septiembre de 2009 de www.isd.org.sv
- IUDOP (2008a). *Boletín de Prensa. Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación de país a finales de 2007*. 23(4). San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

IUDOP (2008b). *Informe 117. Encuesta de preferencias políticas para las elecciones legislativas, municipales y presidenciales 2009*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Recuperado el 3 de septiembre de 2009 de <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2008/informe117.pdf>

IUDOP (2009). *Boletín de Prensa. Evaluación de los salvadoreños y salvadoreñas del gobierno de Antonio Saca y expectativas hacia el nuevo gobierno*. 24(2). San Salvador:

Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. Recuperado el 4 de septiembre de 2009 de http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/boletin2_2009.pdf

LAPOP (2008). *Cultura política de la democracia en El Salvador, 2008. El impacto de la gobernabilidad*. Por Ricardo Córdova Macías, José Miguel Cruz y Mitchell A. Selligson. San Salvador: LAPOP, Barómetro de las Américas, IUDOP, Vanderbilt University, FUNDAUNGO. Recuperado el 14 de noviembre de 2008, de http://sitemason.vanderbilt.edu/files/jjGubu/Informe_Final_ES_LAPOP_v_29_sep_08_edv1.pdf

Loayza, Natasha (2008). *Las élites salvadoreñas y las elecciones 2009 (Análisis de las entrevistas)*. Documento elaborado para el Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos para Fortalecer la Gobernabilidad Democrática en El Salvador, PAPEP.

Monge-Naranjo, Alexander y Rodríguez-Clare, Andrés (2008). *Crecimiento económico en El Salvador*. Pennsylvania State University–FUSADES.

Pleitez, William (2008). *La economía salvadoreña: Transformaciones recientes, situación actual y perspectivas*. Informe de consultoría elaborado para el Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos para Fortalecer la Gobernabilidad Democrática en El Salvador, PAPEP.

The Economist (2009). *Economist Intelligence Unit*. Recuperado el 23 de abril de 2009 de <http://www.eiu.com/>

World Economic Forum (2009). *The Global Competitiveness Report 2008–2009*. Recuperado el 3 de septiembre de 2009 de <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>.

Anexo 1 Reflexiones finales de personalidades invitadas

Está en juego la eficacia de la política sobre nuevas bases

Norma Guevara de Ramirios

El PNUD es la entidad que más compromiso con el desarrollo humano ha manifestado en nuestro país El Salvador. Sus estudios analizan nuestra realidad cambiante de manera sistemática tanto en la visión global de país, como en aspectos particulares, tratados a profundidad, como la seguridad, la pobreza, el empleo y otros. Este estudio, referido a la proyección de los escenarios de gobernabilidad, una vez se ha producido el acontecimiento político más nuevo, como es la victoria electoral del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en marzo 2009, es uno de los esfuerzos del PNUD que ayudará a orientarse ante las novedades que ocurren y ocurrirán en nuestra sociedad y sus instituciones.

Es correcto el señalamiento de que no hay un solo futuro, sino que futuros posibles. Ello dependerá de la conducta que asumamos como sociedad: su gobierno, las fuerzas políticas, los sectores económicos, las organizaciones sociales populares, empresariales,

no gubernamentales y también la comunidad internacional. Sobre una realidad social y económica bastante bien descrita y fundamentada, con la evolución de sus propias estructuras y en comparación con el entorno internacional, se coincide con la conclusión que establece que “las percepciones de la ciudadanía y de los miembros de las élites, tienden a coincidir con los datos duros de la economía: todos auguran un complejo escenario económico para el período 2009 y 2010”.

En cuanto a las vulnerabilidades de la economía, se debe subrayar que en los 20 años de gobiernos areneros, la visión de desarrollo que movió su práctica pasó por alto la importancia de la calificación del recurso humano. Pese a los esfuerzos realizados en el campo educativo, estaba implícita la consideración de hacer del país una inmensa zona franca que maquilara productos de baja calidad. El modelo prefería las exportaciones no tradicionales, premiadas fiscalmente, la exportación de personas que envían remesas y las importaciones de productos agropecuarios. Esta combinación de preferencias de política deja una herencia que se convierte en vulnerabilidad, afectando particularmente la calidad de los recursos o capital humano. Es conveniente caracterizar esta falla

estructural y agregarla a la lista de vulnerabilidades de “insuficiencia estructural de la inversión productiva”. Un país con cinco años de escolaridad promedio tiene una falla estructural que superar en el corto y mediano plazo.

La asociación de factores determinantes de la economía tales como remesas, divisas, endeudamiento y dolarización encadenaron herramientas de política económica a las cuales se ve atado un gobierno nuevo. La superposición de ciertas vulnerabilidades vuelve más grave la situación y la perspectiva de solución sería nula sin un esfuerzo imaginativo y de concertación, especialmente en la política fiscal.

A la hora de escribir este comentario, lo más cambiante y menos predecible es lo político. Las afirmaciones absolutas sobre el peso de cada fuerza política han dejado de ser válidas en su formulación actual; se ha movido el mapa político legislativo, es previsible la constitución de nuevos partidos políticos, la concertación adquiere más dinamismo. A la postre, se confirma que, como expresa el análisis, la inmovilidad deja de ser alternativa para nadie. Si bien la victoria electoral del FMLN le deja como partido de gobierno, sin ser fuerza dominante, mientras ARENA sigue teniendo peso y poder político; es preciso señalar, en líneas gruesas, que esa circunstancia le llevó a sobrevalorar ese poder y a crear un bloque de derecha legislativa como factor obstaculizador de cambios requeridos por el Presidente de la República y su gobierno. Este camino generó rechazo dentro de la misma derecha y desencadenó ruptura en el principal

partido de oposición. Se abre así la perspectiva para buscar y lograr entendimientos entre izquierda y derecha en puntos relevantes en la necesaria ruta de cambio decidida por la ciudadanía.

Si la gobernabilidad la entendiéramos como satisfacción de la población con la forma de actuar del gobierno, unida al entendimiento y cooperación entre distintas entidades de Estado, tendría más razón aquella proporción de ciudadanos que anticipó que el nuevo gobierno sería fuerte. Sin embargo, la fuerza unida de la derecha seguirá siendo matemáticamente la misma, y sus parámetros de valores y compromisos con la forma anterior de gobernar pueden operar como freno a la velocidad de los cambios y restarle fuerza al gobierno. Hechos que sirven de indicios a esta apreciación se manifestaron desde el tiempo de la transición con modificación del estatus jurídico de instituciones importantes como el Registro Nacional de Personas Naturales.

Los primeros meses de gobierno, pese al entorno negativo en materia económica y de seguridad, son bien vistos y bien evaluados por la ciudadanía. Esto inevitablemente incidirá en el sistema de partidos, que siendo nuevos o de mayor edad, deben replantearse su manera de actuar para encajar con las expectativas ciudadanas. Al respecto, es importante señalar que ha aumentado significativamente la credibilidad en instituciones como la Asamblea Legislativa y que, en la medida que el debate franco entre los órganos de Estado y su capacidad de cooperar sea puesta de manifiesto, se fortalecerá la confianza y en consecuencia la democracia.

ARENA se empeña y seguirá empeñándose en impedir que se produzcan cambios institucionales, en todos los campos, como una manera de reafirmación del pasado. Los primeros signos son evidentes en lo social, en la seguridad, y en materia fiscal. Según sus gustos y preferencias, son intocables los funcionarios, el formato de la prestación de servicios de salud y educación, entre otros.

En el ascenso sistemático de la aceptación al FMLN, el crecimiento entre la elección presidencial de 2004 a la del 2009 es de 12.65%: se pasó de 38.65% de los votos válidos en 2004 a 51.3% en marzo de 2009, con circunstancias irregulares que limitaron la participación de la diversidad de candidaturas de la derecha, incluso acudiendo a procedimientos alegales. Esto constituye un gran logro. Se evitó la segunda vuelta y esto en sí es un mérito que debe ser reafirmado para movilizar voluntad política que dinamice la concertación necesaria para gobernar, pese a no ser, como partido, fuerza dominante.

En elecciones se corre el riesgo de ocultar fortalezas y ventajas cuando se pierde, o de ocultar debilidades por el entusiasmo de la victoria. En este sentido, es inexacta la afirmación de que existió campaña de altura, y muy peligroso sería desentenderse de los defectos estructurales del sistema electoral, de la mezcla del dinero con la capacidad de manejo de campañas, todo lo cual es consustancial a la calidad de la democracia. En este aspecto es más realista y moderada la conducta del FMLN que la de quienes piensan que el sólo buen hacer y no la manera nueva de hacer política cuentan.

Está en juego la eficacia de la política sobre nuevas bases. Es así como se puede incidir en el sistema de partidos: movilizandovoluntades por la elevación de las expectativas de la ciudadanía, las fuerzas políticas se ven forzadas a modular sus posiciones. Esto es lo más nuevo que puede producirse en la política y será tan saludable que ocurra como las reformas a sistemas injustos y obsoletos en materia electoral, fiscal, de seguridad, ambiental, de créditos y previsional.

El cambio de modelo económico como escenario probable depende ahora más de la vinculación del ánimo popular y la política, más que de lo estrictamente económico; de mirar hacia adentro y promover el desarrollo endógeno, de aumentar modestamente la demanda interna, la productividad, el empleo y la seguridad alimentaria. Orientarse al logro del escenario tres descrito en el análisis prospectivo es fundamental y posible.

El objetivo fundamental del programa de gobierno, prometido por el FMLN y su fórmula presidencial, es sacar al país de la crisis, colocarlo en la ruta del desarrollo incluyente y fortalecer la democracia. Esta guía de acción de gobierno y de conducta partidaria permiten coincidir en que es necesario y posible gestionar la crisis económica y de seguridad; realizar avances leves en el sistema político e iniciar la solución de problemas estructurales que rendirán su fruto en seis a diez años, como en materia educativa, salud y seguridad.

En el plazo transcurrido la altura y madurez del FMLN son ejemplares. Esto es base para conservar y

aumentar el reconocimiento y apoyo ciudadano para mantenerse en el gobierno y continuar los cambios para perfeccionar el escenario tres: “Diálogo y recuperación económica”. La forma en que se abordó el endeudamiento para que finalizara la gestión el gobierno Saca e iniciara Funes, la aprobación presupuestaria, el manejo de la catástrofe producida por la tormenta Ida, y los ajustes al sistema tributario aprobados evidencian que es posible empeñarse en avanzar hacia ese escenario y que el FMLN es capaz de sacrificar, en momentos y casos específicos, su propia visión y preferencias para favorecer el entendimiento políticamente eficaz y productivo que permita avanzar.

Es necesario subrayar que así como se necesita cambio de conducta en actores políticos nacionales, la cooperación internacional es fundamental para avanzar. Si los esfuerzos internos alimentan esa comprensión en el exterior, puede surgir un elemento potenciador de los cambios visualizados como necesarios y justos.

La tolerancia, la voluntad política y visión de futuro: esenciales para el desarrollo nacional

Luis Mario Rodríguez R.

No todos los países tienen la oportunidad de proyectarse a cinco años con el apoyo de instituciones y personas capaces de identificar las variables que podrían influir en el fortalecimiento de su sistema democrático. El Proyecto Análisis Político y Escenarios Prospectivos para Fortalecer la Gobernabilidad Democrática (PAPEP), impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se presenta en una etapa en la que El Salvador está, por un lado, cerrando el ciclo que inició en 1992 con la firma de los Acuerdos de Paz, y por otro, enfrentando una de sus peores crisis económicas como consecuencia de los reflejos de la situación financiera internacional. Ante tal panorama, las reflexiones que contiene el primer informe de análisis político prospectivo se presentan en un momento en el que las élites económicas y políticas, los movimientos sociales y la sociedad civil en general están adaptándose, en lo político, a la alternancia en el gobierno, y en lo económico, a la contracción económica mundial.

Los desafíos de la gobernabilidad en El Salvador constituyen un reto similar al que los distintos actores enfrentaron en la década de los ochenta y principio de la década de los noventa. Si la tolerancia, la voluntad política y la visión de futuro fueron algunos de los

elementos que inspiraron a los firmantes de la paz, ahora, en un país sin guerra ni conflictos bélicos, esos mismos principios orientadores deben constituir y estar a la base de la hoja de ruta para el desarrollo nacional. Los escenarios parecen estar bastante claros: o se polariza y se radicaliza la relación entre los partidos políticos, o se logran acuerdos mínimos pero coyunturales que no resuelven los problemas estructurales, o finalmente trascendemos la política de aldea y logramos pactos importantes en beneficio de los ciudadanos. Como este informe señala, la situación económica y los distintos movimientos internos que estamos presenciando en las dos fuerzas mayoritarias nos permiten identificar sólo algunas de las variables que probablemente orienten las decisiones de los políticos a uno de los tres escenarios posibles.

Estas reflexiones se escriben en un contexto que va más allá de lo observado por el PAPEP. Los dos partidos mayoritarios parecen estarse debatiendo en una transformación interna. Esta podría llegar a configurar no sólo una nueva correlación de fuerzas en la Asamblea Legislativa, como de hecho ya está sucediendo con la conformación del grupo parlamentario conocido como GANA, producto de la escisión interna del partido ARENA, sino también una amenaza al sistema de partidos. Aunque polarizado, dicho sistema se había mantenido sólido, con los dos partidos mayoritarios como anclas del mismo, y un grupo de partidos minoritarios sirviendo de “bisagras” para conformar las distintas mayorías, simple o calificada, según el caso. Por el lado del FMLN, no obstante mantenerse sólida su fracción

legislativa y teniendo en cuenta que actualmente son partido de gobierno, se presenta un aparente distanciamiento entre la cúpula del partido y el Presidente de la República, no tanto en las políticas públicas y programa de gobierno, sino en la visión de unos y otros en las tendencias ideológicas.

El aumento de la pobreza como consecuencia del incremento de la canasta básica alimentaria, la que ha sido impactada por las tendencias alcistas de la factura petrolera, sumado al deterioro del poder adquisitivo, a raíz de la desaceleración del flujo de remesas, y el clima de pesimismo creciente, resultado de la coyuntura económica internacional, obligan, como bien lo señala el informe, a debatirse entre el apoyo o no a los sistemas democráticos, con tal de resolver los problemas de la población, principalmente de los menos favorecidos.

Esto presiona, sin duda, a un efectivo resultado de las promesas que todos los institutos políticos hicieron públicas en la reciente campaña electoral que, aunque parezca haberse celebrado hace varios años, fue sólo hace seis meses. Al deterioro en la confianza de los consumidores se suma la amenaza de un déficit fiscal creciente que impida a la actual administración el normal y permanente desarrollo, en particular, de los programas sociales.

Si este es el “terreno” sobre el que deben actuar las fuerzas políticas, y si éstas se encuentran en reacomodos internos o pugnas ideológicas, surge la necesidad de que otros actores, como los centros

de pensamiento, los sindicatos de trabajadores, las gremiales empresariales y los medios de comunicación, cumplan un rol de “mediadores” para el surgimiento de un espacio que permita acuerdos dirigidos, primero, a “pasar la tormenta económica” y, segundo, a consolidar la reforma política que impida un debilitamiento del sistema de partidos.

El informe reitera la existencia del “recentramiento ideológico”. Tal percepción es alentadora porque indica una cultura política que, cada vez más, incide en el surgimiento de un “ciudadano sofisticado”: aquel que se informa y cultiva una conciencia más crítica que le permite estar por sobre las discusiones ideológicas y exigir el cumplimiento programático de los planes de gobierno en todos los ámbitos: gobierno central, agenda legislativa y municipalidades. El apoyo a la democracia sigue siendo sólido entre los ciudadanos; tal afirmación permite a los diferentes partidos un margen de maniobra importante para responder a las demandas ciudadanas, pues aún no se asoma al escenario político los outsiders o líderes mesiánicos que prescindan de los partidos y exijan un reformismo que beneficie más sus plataformas políticas, que al sistema democrático mismo.

Otro dato importante es la inexistencia de “impaciencia de los ciudadanos por el cambio”. Este quizás es uno de los aspectos que más llama la atención del informe. En un contexto de bajos niveles de gasto social, incremento de la pobreza, aumento de la canasta básica alimentaria y pugnas partidarias, lo lógico sería que las presiones sobre quien tiene a su cargo el ejecutivo aumenten al

extremo de pasar de pronunciamientos escritos a toma de calles; sin embargo el efecto ha sido el contrario.

La actual administración, en particular el Presidente de la República, ha efectuado constantes llamados a la unidad nacional, rechazado la incorporación de El Salvador a la corriente del Socialismo del Siglo XXI, mostrado carácter y firmeza en sus posiciones frente a la dirigencia del FMLN y abierto el diálogo con el sector empresarial ante la primera de sus reformas anunciadas, en este caso en materia fiscal.

Este y otros aspectos en el estilo de gobierno del Presidente Mauricio Funes permiten que, en un entorno difícil e incierto, tanto en lo económico como en lo político, se manifieste cierto optimismo de los ciudadanos por el cambio y se otorgue un plazo prudencial por parte de éstos para que los cambios ofrecidos impacten en beneficio de su grupo familiar.

Por supuesto que la percepción en este momento, como bien lo señala el informe, podría presentar un “vuelco electoral” en los comicios del año 2012 si la administración sigue gobernando exclusivamente con base en percepciones, pues el electorado conocido como “independiente” persigue única y exclusivamente la ejecución de políticas públicas que mejoren su entorno laboral, el de su familia y el del país en general, haciendo a un lado cualquier atisbo de inclinación ideológica o partidaria.

El informe presenta un claro optimismo de los entrevistados por el “agotamiento de la polarización”. Un sistema multipartidista polarizado, en el que la

derecha no identifica si su referente es el gobierno o el partido en el gobierno, y una izquierda en la que los dirigentes políticos se distancian de los funcionarios de un poder ejecutivo que ellos mismos presiden, daría la impresión no tanto de que agota la polarización, sino que la cambia temporalmente de referentes: en ARENA, de la cúpula hacia ciertos líderes que recientemente han sido objeto de procesos disciplinarios; y en el FMLN, por parte de los dirigentes hacia el Presidente de la República. Tal situación podría, en opinión de algunos, más que representar un peligro para la gobernabilidad democrática, generar una posibilidad de acuerdos entre las fuerzas “centristas” desplazando a los extremos del espectro político. Esta coyuntura, que el informe deja entrever cuando se refiere a “las posiciones de centro”, debe ser observada con cautela porque si bien permitiría acuerdos entre una y otra fuerza política, cuya moderación abriría la posibilidad de pactos de gobernabilidad, podría prescindir de otras representaciones políticas cuya exclusión impediría legitimar los acuerdos adoptados.

Finalmente debemos referirnos a los escenarios posibles de mediano plazo. Los últimos acontecimientos nos muestran un sistema de partidos que tiende a acentuar la multipartidización: varios partidos con un entorno interno y externo polarizado.

Tal realidad nos obliga a concentrar la atención en dos de los tres escenarios que el informe detalla:

1. acuerdos políticos sin reactivación económica;
2. diálogo y recuperación económica.

Ambas posibilidades deberían estar sobre la base del diálogo

y el entendimiento como instrumento para construir acuerdos políticos. Esta última afirmación, transcrita textualmente de lo expresado en las consideraciones finales del informe, sirve de referencia obligada para las siguientes conclusiones.

Con el triunfo del FMLN el pasado 15 de marzo, El Salvador inició el final de un ciclo que, para algunos, concluirá cuando a su vez la izquierda entregue al poder a la fuerza de derecha que compita en las elecciones presidenciales. La figura del Presidente Funes como un líder moderado, que se presenta ante el mundo como admirador de los estilos de gobierno del brasileño Lula da Silva o de la Presidenta Bachelet en Chile; y la necesaria transformación de la derecha, al haber dejado el gobierno después de veinte años, permiten afirmar, por lo menos a este día, que la

negociación de un acuerdo similar al suscrito el 16 de enero de 1992, no ya para finalizar la guerra, sino para hacer coincidir las visiones de desarrollo social, político y económico en uno y otro extremo del eje de ubicación ideológica, es ciertamente posible. Lo anterior no obstante las dificultades coyunturales que estamos presenciando en ámbitos como el económico y que tienen como consecuencia el incremento de las demandas sociales. Es más, esta misma coyuntura puede ser el “disparador” de una obligada concertación, como lo fue la desaparición de los referentes ideológicos en 1989, para que unos y otros, respaldados por los distintos sectores y actores de la vida nacional, encuentren el camino para la construcción de políticas de Estado que trasciendan, como bien lo menciona el informe, de un gobierno a otro. Hacemos votos porque así sea y agradecemos a Naciones Unidas por la realización de un informe que permite identificar las oportunidades para el logro de pactos en beneficio de la democracia.

La moderación: factor de éxito en las elecciones de 2009

Roberto Rubio-Fabián

Los hallazgos del presente estudio tienden a reforzar la tesis de que el gran elector de las votaciones del 2009, y gran ganador de las mismas, fue la moderación. En efecto, si nos atenemos a la percepción política que existía antes de las elecciones entre las élites (p. 29) y la ciudadanía (p.30 y 31), no cabe duda que uno de los principales factores de éxito electoral fue la moderación política, que salió fortalecida de los mismos resultados electorales.

¿Por qué la moderación fue el gran elector y factor de éxito electoral? ¿Por qué salió fortalecida de las elecciones? Son las primeras interrogantes a las que intentamos dar respuesta en estas reflexiones en torno al estudio del PNUD El Salvador. El camino hacia un nuevo ciclo político: escenarios de gobernabilidad 2009-2010.

Hay que decir, sin embargo, que las condiciones y fuerzas que impulsan la moderación, y por ende la buena gobernanza, no están garantizadas; asimismo, los escenarios de gobernabilidad, complicados por los efectos de la crisis económica, son todavía inciertos. ¿Podrán seguirse desarrollando aquellos elementos y dinámicas de moderación manifestadas durante la campaña electoral e inmediatamente después de las elecciones? ¿De qué depende ello? Estas son las otras interrogantes a las que buscamos dar tentativa

respuesta, la cual contribuirá a dibujar mejor los posibles escenarios de gobernabilidad en nuestro país, analizados en este estudio del PNUD.

¿Por qué la moderación fue el gran elector y factor de éxito electoral? ¿Por qué salió fortalecida de las últimas elecciones del 2009?

Una posible explicación parte del hecho que en los últimos años la sociedad salvadoreña ha experimentado importantes cambios, sobre todo sociológicos y culturales, que favorecen y empujan al electorado hacia la moderación política. Entre estos cambios podemos mencionar el incremento y ensanchamiento de las capas medias de la población, el fenómeno migratorio y la transculturación que lo acompaña, la creciente percepción ciudadana negativa sobre la polarización política y la mejor comprensión de sus efectos nocivos sobre sus propios intereses; asimismo, la estrechez en los espacios de moderación dentro de los partidos mayoritarios, ha propiciado una mayor ampliación de los sectores moderados afuera de estos partidos.

La tendencia del electorado hacia la moderación política es constatada en el presente estudio entre los años 2004 al 2008 (cuadro 17). Sin embargo, creemos que los cambios o factores explicativos de dicha tendencia vienen dándose, sobre todo, desde principios de los años noventa, por lo que es posible que la tendencia a la moderación venga de mucho más atrás del 2004.

El comportamiento político menos polarizante y más ponderado del electorado, más que las propias

convicciones internas, obligó tanto a ARENA y al FMLN a buscar un perfil más moderado de candidato y a modular su discurso durante la campaña electoral... lo que, sin duda, hizo mucho mejor el FMLN.

Tal como lo afirmamos en una ocasión: “El FMLN cambió el perfil tradicional de su candidato presidencial, aunque mantuvo el del vicepresidente. ARENA cambió el perfil tradicional de su candidato a vicepresidente pero mantuvo el de presidente. En ambos partidos se buscó mejorar su posición electoral con candidatos foráneos, con posturas independientes y carácter fuerte, los cuales no visten los colores partidarios, usan camisa blanca, no cantan el himno o la marcha, no alzan el puño cerrado, y han mantenido o mantienen posturas críticas a sus respectivos partidos.

Dichos partidos no sólo han tenido que cambiar el perfil de sus candidatos sino también su discurso político. Para ARENA el mercado ya no es Dios y para el FMLN ya no es el Diablo. Para ARENA es tiempo de consagrar la microeconomía, mientras que para el FMLN es tiempo de bendecir la macroeconomía. Las fronteras partidarias se desdibujan ante el TLC, la dolarización, la inversión extranjera, las transnacionales, la ley de amnistía, los subsidios, la intervención del Estado, los abusos empresariales.” (R. Rubio, La Prensa Gráfica, 10/2008).

Moderar candidatos y discursos (aunque no tanto pensamiento) es lo que exigía la moderación ciudadana, y los partidos mayoritarios, para ganar, cedieron a ella. La moderación se convirtió así en

el gran elector de las votaciones del 2009.

Por otro lado, el proceso electoral del 2009 y sus resultados parecen haber contribuido a fortalecer aquel factor de moderación y gobernabilidad. En efecto, los partidos percibieron dicho factor de ponderación, recibieron el mensaje y lo incorporaron en alguna medida, uno más que otro, en sus agendas. El proceso electoral y sus resultados confirmaron la importancia que para el éxito electoral y el ejercicio del poder tiene el llamado “voto fluctuante”, de talante moderado. El discurso moderado y de unidad del Presidente Funes el día de su proclamación como ganador de las elecciones presidenciales de marzo, así como la madura resignación del perdedor, después de 20 años de estar en el gobierno, son algunos de los síntomas del rol positivo que está teniendo la moderación dentro del sistema político salvadoreño.

Adicionalmente, el haber tenido resultados electorales reñidos contribuye a que en las agendas partidarias se valore aún más ese segmento no militante y moderado de la sociedad salvadoreña.

Lo anterior permite levantar la hipótesis de que esos elementos antes destacados pueden constituir base explicativa del comportamiento moderado y concertador que algunos sectores políticos y socioeconómicos tienen frente a la crisis económica por la que atraviesa el país. A diferencia de lo que ha ocurrido en otras ocasiones, donde las crisis y los problemas dividen y polarizan la clase política (como en el caso de los terremotos del 2001), la crisis económica actual tiende más bien a buscar la conciliación de

intereses y las salidas concertadas, al menos a nivel de intención. Lo que significa que la crisis misma pueda estar siendo otro factor que abona a la moderación y búsqueda de entendimientos... lo que no garantiza que la profundización de la crisis pueda llevar a posiciones radicalizadas y escenarios de ingobernabilidad, como bien lo apunta el estudio en mención.

¿Podrán continuar jugando esos elementos y dinámicas de moderación en los próximos años? ¿De qué depende ello? ¿De qué depende, por tanto, que nos aproximemos al tercer escenario planteado por el estudio del PNUD?

El que las dinámicas de la moderación, expresadas durante la campaña e inmediatamente después de las elecciones, continúen en los próximos años (y, por ende, favorezcan al tercer escenario optimista de “diálogo y recuperación económica” planteado por este estudio), depende de varios factores.

En primer lugar, depende de la evolución de las posiciones radicales, especialmente la de la extrema izquierda. Mientras las posiciones de la derecha radical se debilitaron notablemente del 2004 al 2008 (del 26% al 10%), las de la izquierda radical se mantuvieron relativamente sin mayores modificaciones (del 12% al 14%) (cuadro 17). Un mayor crecimiento de este sector, de importancia cualitativa más que cuantitativa, así como un incremento de su beligerancia, puede producir importantes escenarios de conflictividad social, y ejercer presiones sobre las posiciones moderadas al interior de la izquierda y del gobierno, así como favorecer el desarrollo de reacciones y posiciones radicales en el

seno de la derecha. Esto, no cabe duda, abonaría a mayores niveles de polarización y, en consecuencia, nos alejaría del tercer y optimista escenario.

En segundo lugar, el avance de las dinámicas de moderación, favorables a la buena gobernabilidad, depende también de la evolución que experimenten en los próximos meses los partidos mayoritarios, FMLN y ARENA. Estos partidos, por conveniencia o por convicción, cambiaron y moderaron el perfil de sus candidatos, así como su discurso electoral; también continúan con actitudes moderadas en su ejercicio de partido de gobierno y de oposición. Sin embargo, todavía no hay síntomas importantes y sustantivos que indiquen que han evolucionado en su pensamiento.

En ARENA, los conflictos de interés y disputas internas están bloqueando cualquier reflexión o debate serio en torno al pensamiento político que requiere hoy en día la derecha salvadoreña. Mientras que, en el FMLN, el arraigo histórico de un pensamiento radical en importantes bases militantes, las influencias externas del proyecto del socialismo autoritario, y la misma falta de debate interno sobre el pensamiento de izquierda actúan en contra de la evolución hacia un pensamiento actualizado y verdaderamente democrático de izquierda. Mientras persista esa falta de signos de evolución, se mantendrán las desconfianzas entre los sectores de la derecha política/económica y la izquierda, entre el gobierno y la oposición, y las dinámicas del diálogo, el entendimiento y la moderación se verán fuertemente contenidas.

En tercer lugar, el “factor Chávez” se viene convirtiendo en factor de polarización en buena parte de los países latinoamericanos, dentro de ellos, El Salvador. En efecto, el proyecto bolivariano y el mal llamado Socialismo del Siglo XXI han sustituido a los tradicionales factores de polarización continental provenientes de la guerra fría. Ahora, bajo la disyuntiva de los que están a favor o en contra de Hugo Chávez, vuelve a la palestra el “estás conmigo o contra mí”, y con ello la gran excusa de la derecha autoritaria y mercantilista para justificar y mantener el estatus quo, y de la izquierda autoritaria y ortodoxa de seguir aferrada a los rígidos esquemas del pasado. Lo sucedido en Honduras y Nicaragua son muestra de ello.

De ahí que las fuerzas de la moderación y la gobernabilidad también estarán en función de la presencia y avance del proyecto chavista en la región, de la evolución y capacidad de incidencia que éste vaya teniendo en los próximos años; así como de la resistencia de los poderes socioeconómicos y políticos nacionales al mismo. Más fuerte presencia chavista en los países y más fuertes resistencias locales no conllevan buenos augurios para el diálogo, la gobernabilidad y la paz en nuestro país.

En cuarto lugar, la moderación, las posibilidades del diálogo y la mejora en gobernabilidad desarrollarían una tendencia positiva, en el contexto actual, en la medida que se mantengan los contrapesos institucionales y, sobre todo, los contrapesos partidarios. En estos momentos la buena gobernanza demanda que el país tenga un gobierno fuerte, una derecha fuerte y una

izquierda fuerte. Ahora bien, en este punto, la ruptura de los contrapesos podría provenir del debilitamiento de la derecha y de la división de ARENA, pues no se vislumbra lo mismo al seno del FMLN.

Finalmente, las inercias pre y postelectorales de la moderación favorable a la gobernabilidad dependen, tal como lo dice este estudio, del comportamiento y manejo de la crisis económica. Aunque esta crisis, como lo mencionamos en el apartado anterior, puede favorecer la convergencia de voluntades para enfrentarla (y, por tanto, el diálogo y el entendimiento), una mayor profundización o mal manejo de la misma contribuye al pesimista escenario de ingobernabilidad (escenario 1). Asimismo, algo que el estudio no destaca, lo mismo puede suceder con la crisis social que enfrenta el país debido a la violencia, el crimen organizado y el narcotráfico. Si esto se agrava y no se encuentran respuestas adecuadas de nación para retrocederla, las fuerzas propicias a la ingobernabilidad y la confrontación tenderán a desatarse.

En fin, los cinco factores señalados que pueden incidir en los escenarios de gobernabilidad del país (fortalecimiento o no de posiciones radicales, evolución o no del pensamiento en la derecha y la izquierda, mayor o menor presencia de proyecto chavista, mayores o menores contrapesos políticos e institucionales, y mejora o no de crisis económica y social) son de pronóstico incierto. Por lo que, por el momento, también son inciertos nuestros escenarios de gobernabilidad.

Fortalecer la democracia para fortalecer el poder del pueblo

Gloria Salguero Gross

La gobernabilidad democrática en nuestro país se fortalece a partir del 16 de enero de 1992, cuando se firman los Acuerdos de Paz entre el gobierno de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), que propició un proceso de reconciliación nacional para incorporar la exguerrilla del FMLN a la vida democrática; y el FMLN, que entró a formar parte de la vida política democrática de nuestro país, aceptando en términos claros y categóricos la democracia como un sistema de vida y la Constitución de la República. Esto significa que ellos aceptan que nuestro sistema es un sistema republicano, representativo y democrático, por lo tanto, creo que esos son los pasos a seguir y ellos están obligados a respetar los artículos de nuestro sistema y están aceptando los artículos de nuestra Constitución, incluyendo los artículos pétreos. De ahí que, al aceptar esto, vamos a seguir adelante fortaleciendo la democracia y el poder del pueblo salvadoreño en cuanto a tomar decisiones y deliberaciones.

El FMLN está en la obligación de respetar la voluntad soberana del pueblo salvadoreño que es amante de las libertades y amante de la democracia. El FMLN debe continuar trabajando en esa vía y, además, abrirse verdaderamente a escuchar a todo el pueblo salvadoreño. Cuando digo a todo me refiero a toda la población salvadoreña, porque deben recordar

que ellos ganaron por un margen bastante pequeño de aproximadamente 70 mil votos. Esto significa que la gran mayoría del pueblo no es FMLN; el FMLN gana las elecciones con una votación y un diferencial bastante pequeño y con los votos de sus militantes efemelenistas pero también con el voto fuerte de Mauricio Funes así como también con los votos de aquellos que simpatizaron con la palabra “cambio”. Debemos también recordar que hay gente de izquierda, de una izquierda que podríamos llamar light o suave, que votó por las libertades y por el cambio, pero nunca por un totalitarismo ni por una monarquía ni por una monarquía de estado ni por un capitalismo de estado, como tal vez es la idea de algunos dirigentes del FMLN. El FMLN tiene que estar abierto a escuchar al pueblo, a trabajar con el pueblo y con la mayoría del pueblo salvadoreño, esa sería una de las prioridades que debería tener: respetar la voluntad del pueblo salvadoreño.

Para finalizar, después de todas las consideraciones que se han hecho sobre gobernabilidad democrática –sumamente importantes para el desarrollo de un pueblo, tanto en lo económico como en lo político y en lo social– hay que recordar, una vez más, que nuestro pueblo es amante de las libertades, amante de la democracia y que lo que quiere del FMLN es que ya ellos aceptaron realmente un proceso democrático, incorporarse a la vida democrática de El Salvador, respetando la Constitución de nuestro país. Es así, pues, como ese comportamiento debe continuar en el FMLN, con su presidente Mauricio Funes, y creo que así el pueblo salvadoreño va a salir adelante manteniendo prioritariamente algo que es inherente

al ser humano como son las libertades, el derecho de progresar con base en su propio esfuerzo y a obtener aquellas cosas por las cuales lucha a través de su trabajo, a través de su iniciativa. La ilusión de todo ser humano es tener algo propio, algo personal, algo como su propia casa y, si es así, pues esa casa se convierte en algo tan humano como es la extensión misma del ser humano.

En ese sentido, espero y deseo que el FMLN siga los lineamientos de la democracia y de ese respeto. Hay que hablar de democracia pero no solamente, como a veces decimos, del diente al labio; no, cuando hablemos de democracia hablemos de una democracia real, de una democracia en la cual se respeta totalmente la voluntad de un pueblo. El pueblo salvadoreño prioritariamente lo que desea es vivir en libertad, y solamente así vamos verdaderamente a tener una gobernabilidad democrática que contribuya en términos auténticos a una paz, a una tranquilidad, y a un desarrollo de nuestro pueblo salvadoreño a quien amamos tanto.

Anexo 2 Fuentes de información

Encuestas	
Institución	Fecha
LPG Datos	Septiembre (2008)
CIOPS	Septiembre (2008)
CID Gallup	Agosto (2008)
TCS Mitofsky	Octubre (2008)
Borge y Asociados--EDH	Julio (2008)
IUDOP	Septiembre (2008)

Entrevistas		
Actividad	Fecha	Autor
46 entrevistas a élites	Abril (2008)	Gerardo Noto
Las elites salvadoreñas y las elecciones 2009 (Análisis de las entrevistas)	Junio (2008)	Natasha Loayza
Mapa de actores	Septiembre (2008)	

Documentos analíticos		
Temática	Fecha	Autor
Percepción política en la opinión pública salvadoreña	Julio (2008)	Ricardo Córdova
Estado actual del fenómeno migratorio salvadoreño	Julio (2008)	Katherine Andrade
Partidos políticos y sistemas de partidos políticos en El Salvador	Septiembre (2008)	Álvaro Artiga- González
La economía salvadoreña: Transformaciones recientes, situación actual y perspectivas	Septiembre (2008)	William Pleitez

Fichas de información secundaria y recopilación de documentos	
Monitoreo de medios	
Medio	Periodo
La Prensa Gráfica	Junio septiembre (2008)
El Diario de Hoy	Junio septiembre (2008)
El Faro	Junio septiembre (2008)
El Mundo	Septiembre (2008)
Diario CoLatino	Septiembre (2008)
Reportes de coyuntura	
Reportes de coyuntura	
Institución	Periodo
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas	Junio septiembre (2008)
DEES FUSADES	2004, 2005, 2006, 2007, 2008
El Faro	Junio septiembre (2008)

