

LA GOBERNABILIDAD

EN CENTROAMÉRICA

AJUSTE, SECTORES POPULARES
Y GOBERNABILIDAD

LA GOBERNABILIDAD

EN CENTROAMÉRICA

**AJUSTE, SECTORES POPULARES
Y GOBERNABILIDAD**

MANUEL ROJAS BOLAÑOS



320

R77g Rojas Bolaños, Manuel

Gobernabilidad en Centroamérica: ajuste, sectores populares y gobernabilidad / Manuel Rojas Bolaños.--1. ed.-- San José: FLACSO-Programa Costa Rica, 1995.

248 p.

ISBN 9977-68-066-3

1. Economía - América Central, 2. América Central-
Condiciones sociales. 3. América Central - Política. 4.
América Central - Política Económica. I. Título.

350
R.638g

Ilustración de la portada:
Gotas. 1989. Acrílico y Sumi-e.
Roberto Huez. Salvadoreño.

Editora:

Vilma Herrera

Procesamiento del texto:

Mercedes Flores Rojas

203

39

© Programa Costa Rica - FLACSO

Primera edición: Setiembre 1995

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Programa Costa Rica. Apartado 5429. San José, Costa Rica

PRESENTACIÓN

En los primeros meses de 1993, las tres unidades académicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Centroamérica –Guatemala, El Salvador y Costa Rica–, iniciaron conversaciones con personeros de la Fundación Ford en México, con el propósito de lograr el apoyo para una investigación sobre los efectos del ajuste macroeconómico en ciertos sectores sociales. Resultado de esas conversaciones fue el proyecto de investigación "Gobernabilidad democrática y los procesos de reestructuración societal en Centroamérica", que tenía como objetivo general la identificación de las percepciones, demandas y acciones de los sectores populares ante la formulación e implementación de políticas por parte del Estado, para afrontar la crisis y la reestructuración productiva, a fin de confrontar y evaluar sus efectos sobre la gobernabilidad del marco democrático.

La investigación se realizó en Guatemala, El Salvador y Costa Rica, a lo largo de veinte meses, a partir de agosto de 1993. Se dividió en dos grandes fases: en la primera de ellas se realizó una encuesta en cada uno de los tres países señalados, a una muestra estratificada de 1.250 personas (microempresarios, trabajadores por cuenta propia, campesinos productores para el mercado interno y campesinos productores de nuevos

productos de exportación, y empleados públicos de los sectores de salud y educación. En la segunda fase, una vez analizados preliminarmente los datos recolectados con la encuesta, se procedió a realizar un conjunto de entrevistas individuales y grupales, a informantes claves, a fin de completar las informaciones obtenidas y los análisis realizados.

Los estudios nacionales estuvieron a cargo del Dr. Víctor Gálvez B., en Guatemala; del Dr. Carlos Briones, en El Salvador y del M.Sc. Carlos Sojo, en Costa Rica. La coordinación general de la investigación estuvo a cargo del Dr. Manuel Rojas Bolaños, del Programa FLACSO-Costa Rica, quien también ha tenido a su cargo la elaboración del informe regional comparativo. Los directores de los tres programas, Dr. René Poitevin, Dr. Héctor Dada y Dr. Rafael Menjívar, conformaron un Comité Director, encargado de la dirección de la investigación y de la ejecución financiera del presupuesto.

Tanto la estrategia de la investigación como los instrumentos usados en la recolección de los datos (cuestionarios y guías de entrevistas individuales y grupales), fueron elaborados en conjunto por el coordinador y los investigadores nacionales. Es decir, que detrás de los resultados que ahora se presentan, hay un trabajo de creación colectiva que es importante destacar, y un valioso ejercicio de coordinación entre investigadores de las tres unidades de la FLACSO en la región. En la elaboración de los instrumentos fueron de mucha utilidad, entre otros, los trabajos sobre cultura política de Gabriel A. Almond, Sydney Verba, Ronald Inglehart, Mitchell A. Seligson y John A. Booth; asimismo las diversas encuestas realizadas por la UCA en El Salvador.

La investigación arrojó tres estudios nacionales y un estudio comparativo regional, que se basó en los datos recopilados y los análisis realizados por los investigadores en cada uno de los países señalados, pero con una lógica analítica diferente; en otras palabras que el estudio comparativo no es simplemente un resumen comentado de los resultados de las tres investigaciones nacionales.

Las sugerencias y comentarios, realizados a lo largo del proceso de investigación, por Mario Solórzano, Francisco Weffort, Ricardo Stein, Kimberly Krasevac, Norman Collins, y por muchos otros amigos y colegas, han sido de gran utilidad en las diversas etapas del trabajo. Para todos ellos muchas gracias, lo mismo que para la Fundación Ford, sin cuyo generoso apoyo no hubiera podido realizarse la investigación.

Manuel Rojas B.
Mayo de 1995

CUESTIONES DE MÉTODO

Después de una década de crisis económica, de violencia y guerras civiles, de intervención externa, de destrucción de medios de producción y de infraestructura, de impresionantes procesos migratorios, y de negociaciones y acuerdos, un nuevo orden político y social se ha ido conformando en la región. En el horizonte centroamericano comienza a dibujarse un panorama de reconciliación nacional, de respeto a las libertades individuales, de negociación y concertación, que parece anticipar mejores escenarios políticos y sociales.

Sin embargo, el optimismo no debe cegarnos; el proceso de reestructuración de la sociedad centroamericana está marcado, en casi todos los países, por la presencia de un conjunto de elementos negativos, dentro de los cuales destacan los siguientes:

1. La persistencia de la confrontación como mecanismo para la resolución de conflictos, lo que imposibilita la estabilidad política y fomenta el desorden social.
2. La desigual y cambiante voluntad política de los principales actores para avanzar con paso firme hacia la consolidación democrática.

3. La rápida pérdida del apoyo político a gobiernos surgidos de procesos electorales crecientemente democráticos, cuya capacidad para gobernar muy pronto se ve debilitada por los constantes desafíos a su autoridad.
4. La corrupción en las instituciones del Estado y en muchos de los intersticios de la sociedad civil.
5. El ajuste macroeconómico y el repliegue del Estado en los ámbitos de la economía y el bienestar social, principalmente como respuesta a las exigencias provenientes de organismos multilaterales.
6. La evidente permanencia de la desigualdad social, que se manifiesta en los elevados porcentajes de población en condición de pobreza y pobreza extrema.
7. El precario equilibrio entre el poder civil y el poder militar, el cual no termina de aceptar la vigencia de un orden político democrático.

En fin, que pese a los avances logrados en los últimos cinco años, la democracia y la gobernabilidad siguen dando muestras de fragilidad en estas sociedades. Sin embargo, lejos de desanimarnos, la existencia de tal escenario debe ser un acicate en la búsqueda de conocimientos sobre los factores que obstaculizan el pleno desarrollo democrático; conocimientos que contribuyan a la formulación de políticas públicas destinadas a la ampliación de tales horizontes. En las actuales condiciones de la región centroamericana, la ciencia social no sólo debe ser capaz de brindar explicaciones sobre los procesos sociales en marcha, sino que también debe coadyuvar en la búsqueda de respuestas novedosas a las demandas que exigen los tiempos.

Dentro de esta búsqueda es fundamental el conocimiento de lo que piensan los actores sociales sobre los procesos en que están envueltos, sobre la acción de gobiernos e instituciones y sobre sus propias actuaciones. Esta investigación sobre el tema

"Gobernabilidad democrática y los procesos de reestructuración societal en Centroamérica", cuyos resultados en términos comparativos se dan ahora a conocer, se inscribe dentro de tal tipo de preocupaciones.

LOS ACTORES

La investigación se ocupó de actores sociales estratégicos, no del conjunto de ellos, sino del subconjunto que podría ser denominado actor social popular. Pero tampoco todos los actores que podrían ser clasificados como tales fueron incluidos en el estudio, sino solamente aquellos que podrían ser denominados "actores emergentes" y "actores en recomposición", dentro de los límites del actual proceso de reestructuración social centroamericano, a fin de intentar una comparación entre ellos.

Dentro de los primeros se seleccionaron a microempresarios y pequeños productores agrícolas que incursionan en la producción de los llamados "productos no tradicionales de exportación" (PNTX). Dentro de los segundos se seleccionaron a empleados públicos de niveles medios y bajos de los servicios de educación y salud, cuyos ingresos y condiciones de trabajo tienden a desmejorar; campesinos dedicados a la producción para el mercado interno, y trabajadores por cuenta propia, del sector informal de las ciudades, cuyos ingresos y condiciones de vida también parecen estar sufriendo deterioro.

Estos sectores aparentemente son sujetos de atención diferencial en cuanto a política pública se refiere. Los microempresarios y los campesinos dedicados a la producción de PNTX, supuestamente reciben estímulos del Estado, a través de políticas públicas específicas. Los campesinos tradicionales y los trabajadores informales, supuestamente también, son sujetos de políticas de compensación social; mientras que los empleados públicos de los sectores de educación y salud, se ven afecto-

tados por la reducción del gasto público y el achicamiento del Estado.

Aunque no fue un criterio relevante, en la selección de los sectores se buscó también contrastar grupos urbanos con grupos rurales: empleados públicos, microempresarios y trabajadores informales, en el plano urbano; campesinos productores de PNTX y campesinos no productores de PNTX, en el ámbito rural.

OBJETIVOS

De acuerdo con los planteamientos señalados en los párrafos anteriores, a la investigación se le fijaron los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Identificar las percepciones, demandas y acciones de los sectores populares ante la formulación e implementación de políticas por parte del Estado para afrontar la crisis y la reestructuración productiva y evaluar sus efectos sobre la gobernabilidad del marco democrático.

Objetivos específicos:

1. Seleccionar sectores populares estratégicos en el actual proceso de reestructuración social;
2. sistematizar las políticas estatales referidas a la crisis y a la transformación productiva global, así como aquellas de

naturaleza sectorial que afectan de manera directa a los sectores populares seleccionados;

3. analizar, cómo tales sectores perciben y reaccionan a la implementación de esos dos tipos de políticas;
4. evaluar esas reacciones en términos de gobernabilidad democrática;
5. proponer modelos de acción que busquen enmarcar las reacciones de los sectores populares a tales políticas públicas en un contexto de participación y negociación.

LOS MECANISMOS

En primer lugar, para cada uno de los sectores sociales señalados se definió un *universo de estudio*, conformado por los afiliados a las organizaciones representativas de tales sectores. Se partía así de un supuesto que la investigación demostró como parcialmente falso: un alto grado de organización sectorial. En efecto, el grado de afiliación no era tan alto como se pensaba, ni las organizaciones existentes disponían de registros confiables de afiliados, que permitieran hacer una selección al azar. En los tres países, entonces, hubo que hacer ajustes en la selección de las muestras, como puede verse en el Apéndice 1.

Con el propósito de homogeneizar criterios, se hicieron las siguientes definiciones operacionales:

- a. Microempresarios: dueños de establecimientos de 1 a 10 empleados, incluyendo el dueño; activos menores de US \$10.000,00, fuera de edificios, lotes y vehículos; de las áreas metropolitanas de los tres países.
- b. Trabajadores por cuenta propia: vendedores ambulantes o estacionarios, trabajadores por cuenta propia, dedicados al

comercio de alimentos, frutas, verduras, ropa y otros bienes; en las ciudades de San José, Guatemala y San Salvador, preferentemente.

- c. Campesinos dedicados a la producción para el mercado interno y campesinos dedicados a la producción de PNTX, con predios propios no mayores de diez hectáreas, en zonas seleccionadas previamente debido a la alta concentración de población como la señalada; los productores de PNTX generalmente también producen para el mercado interno simultáneamente.
- d. Empleados públicos de instituciones de salud y educación, seleccionados de listas proporcionadas por organizaciones o por las mismas instituciones empleadoras, que laboran dentro de las áreas metropolitanas de las tres ciudades señaladas. En el caso del sector salud, se excluyeron las categorías profesionales de médicos y profesiones afines, así como las categorías administrativas de alto nivel, puesto que interesaban las reacciones de sectores de ingresos medios y bajos (enfermeras, auxiliares de enfermería, misceláneos, recepcionistas, etc.). Un criterio similar se usó para los empleados de educación: maestras y maestros de educación primaria, personal de apoyo, secretarías, conserjes, etc.

En cada uno de estos *universos* se seleccionaron doscientos cincuenta individuos, buscando un adecuado balance entre género y edad, dentro de lo posible, pues hay sectores donde predomina uno u otro género. Además, en el caso guatemalteco se procuró incluir la variable étnica, que es muy importante en ese país, sobre todo dentro del campesinado. La combinación de todos estos elementos dio como resultado una muestra global estratificada para cada país, compuesta por un total de 1.250 individuos.

Una vez realizada la selección de los sectores, se procedió a diseñar los instrumentos para la recolección de datos. En la

propuesta original se habían indicado tres formas de hacerlo: revisión documental, encuesta y entrevistas individuales y grupales. Después de una amplia discusión se estructuró un cuestionario compuesto por un conjunto básico de noventa y cuatro preguntas, la mayoría de ellas cerradas y con el respectivo código predefinido. Dada la complejidad de los temas y la ausencia de información, algunas preguntas tuvieron que quedar inicialmente abiertas; se cerraron después, a partir de las respuestas de los entrevistados. Ese cuestionario básico se aplicó con pequeñas variantes en cada uno de los países. Los investigadores nacionales agregaron algunas otras preguntas destinadas a obtener información sobre tópicos específicos.

El cuestionario estaba conformado por cuatro bloques temáticos: un bloque referido a datos personales de los entrevistados y a percepciones sobre la situación económica; un bloque dedicado a percepciones sobre políticas relacionadas con la actividad concreta de los entrevistados; un bloque dedicado a percepciones sobre política social, y un bloque referido a visiones sobre el sistema político (ver Apéndice 2).

El trabajo de campo se realizó en los tres países entre los meses de noviembre de 1993 y marzo de 1994. Una vez procesada electrónicamente la información, se procedió a realizar un análisis comparativo de las percepciones de los cinco sectores sobre las políticas globales, las sectoriales y el sistema político. Con base en el análisis de la información recabada se identificaron problemas relevantes, así como lagunas de información, y se elaboró una guía de entrevista semiestructurada, que fue aplicada a informantes seleccionados de la muestra, así como a representantes de organizaciones de los sectores previamente identificados. Además se realizaron algunos "focus groups", con políticos, empleados públicos, mujeres, jóvenes y, en el caso de Guatemala, con miembros de algunas etnias. Con los resultados de las entrevistas individuales y de los "focus groups", se buscaba llenar los vacíos de información y afinar las interpretaciones que se habían dado a la masa de datos recogida.

Como fue señalado, la investigación fue realizada por un equipo de trabajo conformado por un coordinador técnico re-

gional y tres investigadores nacionales, con su respectivo equipo de apoyo técnico: asistentes, entrevistadores, etc. Un comité integrado por los directores de los tres programas de la FLACSO en la región, tuvo a su cargo la dirección general de la investigación y ejecución presupuestaria de los fondos provistos por la Fundación Ford.

El equipo de trabajo se reunió en cuatro ocasiones para diseñar instrumentos, planear actividades y evaluar resultados. El coordinador técnico regional hizo tres giras para supervisar el trabajo. En junio de 1993 se realizó un seminario en la Ciudad de Guatemala, con la participación de expertos y otros invitados especiales, además del Comité de Directores, el Coordinador Regional y los tres investigadores nacionales, para evaluar los resultados de la primera fase y hacer sugerencias para la segunda fase.

LA COMPARACIÓN

Este informe contiene un intento de comparación de fenómenos sociales ocurridos en países que tradicionalmente se han visualizado como incomparables. En efecto, los ejercicios de comparación realizados en Centroamérica, generalmente se han reducido a cuatro países, pues se ha insistido mucho en el carácter excepcional del caso costarricense, básicamente en el plano de lo político. De alguna manera, entonces, se han exagerado, de un lado, las "originalidades" de Costa Rica y, del otro, las "similitudes" entre los otros países (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), con el consiguiente empobrecimiento de los análisis, que muchas veces caen, sin proponérselo, en lo que Sartori denomina "parroquialismo".¹

1. Sartori, Giovanni, "Comparación y método comparativo", en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo (eds.) *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Universitaria, 1994, 37.

Ciertamente, no se pueden ignorar las diferencias existentes en los países centroamericanos, producto de sus particulares historias; pero eso no debe servir como excusa para no intentar la comparación. Es más, cuando los fenómenos sociales se acotan adecuadamente y se someten al ejercicio de la comparación, muchas de las pretendidas "originalidades" o "excepciones" que encontramos en los discursos explicativos pueden desaparecer, para dar lugar a interpretaciones que remontan el plano de lo puramente local. Es decir, que bien realizado, el ejercicio comparativo puede poner en evidencia otras relaciones que el análisis aislado de casos tiende a velar.

En todo caso, dentro de Centroamérica la pregonada singularidad de Costa Rica parece estar destinada, si no a desaparecer, cuando menos a disminuir, en esta era del ajuste estructural y la apertura comercial. Como se verá adelante, aún cuando persisten las diferencias en el plano de lo político, en los tres países analizados están ocurriendo movimientos similares en la base de la sociedad, que pueden aminorar a mediano plazo algunas de las diferencias existentes hoy en día.

Pese a los esfuerzos realizados para disponer de datos que permitieran la comparación *vis a vis* en los aspectos contemplados en los objetivos de la investigación, no es posible esperar total uniformidad en las informaciones recogidas. Sin embargo, hasta donde ha sido posible hemos tratado de sortear los riesgos señalados por el mismo Sartori para este tipo de trabajos,² en particular la "clasificación incorrecta", el "gradualismo" y el "concept stretching", que pueden llevar a la construcción de lo que este autor denomina con mordacidad, "perros-gatos". En otras palabras, que en cualquier intento de comparación se debe evitar forzar categorías y alargar conceptos con tal de alcanzar los objetivos propuestos. Estamos conscientes de ello, y por eso, en las páginas siguientes, se procurará señalar con precisión los límites de las informaciones recogidas sobre los sectores sociales contemplados en los tres países.

2. Idem.

Durante el proceso de investigación se trató de encontrar un adecuado balance entre lo cuantitativo y lo cualitativo; pero, por las razones señaladas en el párrafo anterior, el trabajo comparativo entre países necesariamente ha tenido que privilegiar el análisis cuantitativo. Sin embargo, puesto que este trabajo no está dirigido solamente a los especialistas en la materia, intencionalmente se ha simplificado el análisis estadístico, evitando la manipulación excesiva de los datos en un afán explicativo que muchas veces termina por convertirse en mera especulación.

SECTORES POPULARES, DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

La relación entre sectores populares, democracia y gobernabilidad es el telón de fondo de esta investigación. Gobernabilidad es un término que hoy en día goza de gran popularidad en el medio académico y político latinoamericano. Casi no hay discurso sobre la política que no lo contenga, pero no siempre se apunta a lo mismo. La polisemia del término mueve inevitablemente a la confusión. Son frecuentes las aseveraciones sobre la gobernabilidad o la ingobernabilidad de un país determinado; pero el calificativo suele aplicarse a situaciones políticas y sociales muy diversas. Un problema adicional se deriva de la diversidad de explicaciones que se ha tratado de dar a la gobernabilidad o a la ingobernabilidad de las naciones. Lo que para unos podría producir gobernabilidad, para otros tiene el efecto contrario y viceversa. De ahí que no existan indicadores confiables y globalmente aceptados, que sirvan para medir la gobernabilidad o ingobernabilidad de una nación.

UN ORIGEN CONSERVADOR

Como es conocido, el término empezó a ser incorporado en el lenguaje académico político a partir de los trabajos de la

llamada Comisión Trilateral, que estuvo activa en los años setenta.³ La Trilateral era un organismo privado formado por más de 200 académicos, políticos y hombres de negocios de América del Norte (Estados Unidos y Canadá), Europa Occidental y Japón, que se reunían para examinar opciones de política cuya aplicación práctica se dejaba a los gobiernos de los países de origen de sus miembros. En ese sentido, la Comisión era una especie de *lobby* que buscaba influenciar gobiernos en la formulación y ejecución de políticas en aquellas áreas definidas como prioritarias.

Hacia mediados de los años setenta la Trilateral elaboró un diagnóstico sobre la ingobernabilidad de la democracia, en el que, entre otras cosas, constataba la existencia de insatisfacción y desconfianza en el funcionamiento de las instituciones democráticas de gobierno en América del Norte, Japón y Europa Occidental. Sin embargo, esta desconfianza, según los autores del diagnóstico, era "claramente sobrepasada por la falta de entusiasmo hacia cualquier conjunto alternativo de instituciones..."⁴ Por tanto, concluían, "Lo que hace falta hoy día a las instituciones democráticas no es, entonces, el consenso sobre las reglas del juego sino el sentido del propósito que se debe alcanzar en el juego".⁵

En otras palabras, que el problema era la falta de claridad hacia donde ir, puesto que "Sin un propósito común, no hay bases para prioridades comunes, y sin prioridades no hay bases para distinguir en la competencia entre intereses y reclamacio-

-
3. Una excelente revisión de la literatura existente sobre el tema de la gobernabilidad se encuentra en Alcántara Saez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. Este autor, además de desmenuzar el concepto, intenta su redimensionamiento y operacionalización, a fin de convertirlo en un elemento de utilidad para el análisis político.
 4. Crozier, Michael; Huntington, Samuel P. y Watanuki, Joji, "La gobernabilidad de la democracia", en *Estados Unidos; perspectiva latinoamericana*, números 2-3 (mayo 1978), 377-397, 378.
 5. *Idem*.

nes privadas. Metas competitivas e intereses especializados se amontonan unos con otros, con ejecutivos, gabinetes, parlamentos y burócratas sin criterios para discriminar entre ellos. El sistema se convierte en un sistema de democracia sin normas, en el cual la política democrática se transforma más bien que un proceso para la construcción de propósitos comunes, en un campo de afirmación de los intereses en conflicto".⁶

De acuerdo con el enfoque de la Trilateral, el funcionamiento exitoso de la democracia era obstaculizado por los siguientes factores:⁷

1. "La búsqueda de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo, han llevado a la ilegitimación de la autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo.
2. La expansión democrática de la participación y compromiso políticos ha creado una sobrecarga en el gobierno y una expansión desbalanceada de las actividades del gobierno, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía.
3. La competencia política, esencial a la democracia, se ha intensificado, llevando a una disgregación de intereses y a una declinación y fragmentación de los partidos políticos.
4. Las respuestas del gobierno democrático al electorado y a las presiones sociales han llevado a un provincialismo nacionalista en la forma en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones exteriores."

El resultado de la interacción entre este conjunto de factores es la ingobernabilidad, según las conclusiones de dicha Comisión. Ahora bien, de todos los factores señalados, el énfasis de la Trilateral está colocado en la "sobrecarga" de demandas. De acuerdo con esta visión, la sobrecarga produce ingobernabilidad, en primer lugar, porque vuelve a los gobiernos ineficaces en lo que se refiere a su capacidad para responder a los

6. *Ibidem*: 379.

7. *Idem*.

compromisos adquiridos por las presiones que vienen de la sociedad, dentro de los límites impuestos por la economía. En segundo lugar, porque los ciudadanos pierden su fe en las instituciones democráticas y en los dirigentes políticos, al no ver cumplidas sus expectativas en términos de respuestas a sus demandas. La obediencia espontánea a las leyes y a las medidas gubernamentales, que es un requisito indispensable para el logro de un clima de gobernabilidad, se resquebraja amenazando al sistema en su totalidad.

La solución a la sobrecarga, según los teóricos de esta versión de la gobernabilidad, pasa por la adopción de todas o algunas de las medidas que se señalan a continuación. En primer lugar, "reducir de modo significativo la actividad del gobierno".⁸ En segundo lugar "reducir las expectativas de los grupos sociales, desvaneciendo la ilusión de que en un momento u otro el estado intervendrá para salvar o sanear cualquier situación...".⁹ En tercer lugar, "aumentar los recursos o entradas a disposición del estado...",¹⁰ y finalmente, reorganizar "las instituciones estatales en el sentido de su simplificación en lo que respecta a que la complejidad estorba su eficacia".¹¹

En otras palabras, que se impone el recurso al recetario neoliberal, que como es conocido, no es muy amplio. En ese sentido, la teoría de la Trilateral marca un punto importante de la ofensiva neoliberal contra el Estado keynesiano en crisis, ofensiva que se profundizará en los años siguientes a la aparición de dicho planteamiento.

Del diagnóstico de la Trilateral se desprende una particular interpretación de las relaciones entre sectores populares, democracia y gobernabilidad, que es importante analizar con

8. Pasquino, Gianfranco, "Gobernabilidad", en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política; suplemento*. México: Siglo XXI Editores S. A., 1983, 194.

9. *Idem*.

10. *Idem*.

11. *Ibidem*: 195.

cuidado. En primer lugar, la interpretación es conservadora porque en el fondo lo que se plantea es que la democracia lleva dentro de ella los gérmenes de su propia destrucción: más allá de ciertos límites la democracia (entiéndase la participación extendida de los ciudadanos) crea ingobernabilidad.¹² Por tanto, la solución parece ser una democracia restringida, una especie de solución de compromiso que evite los desbordes en términos de participación y de demandas sociales.

Ashford y Davies,¹³ señalan que "Liberales y conservadores tienden a ser escépticos acerca del valor de una participación política demasiado grande. En un sistema político la apatía puede ser una virtud, dado que refleja un acuerdo fundamental en la sociedad. El estímulo al compromiso activo en los asuntos políticos conduce a una transferencia de las actividades privadas a la esfera pública..." Y agregan: "Históricamente, los conservadores han sido escépticos acerca de muchas de las formas de la democracia. El impulso igualitario en el credo va contra la visión conservadora de una sociedad *ordenada* en la que la jerarquía es esencial para la estabilidad. Los conservadores han criticado especialmente al mayoritismo, considerándolo una poderosa amenaza a la propiedad y al gobierno de la ley." Todos estos elementos parecen estar en el trasfondo de la gobernabilidad vista desde la óptica de la Trilateral.

En segundo lugar, y directamente ligado a lo anterior, las recomendaciones de la Trilateral, dirigidas al restablecimiento de la gobernabilidad perdida, se enmarcan dentro de una tradición de larga data en occidente: la de los "consejos al príncipe" sobre cómo ejercer la función de gobernar. Como lo señalan claramente los teóricos de la Comisión,¹⁴ "El corazón del problema radica en las contradicciones inherentes relacionadas con la misma frase de 'lo gobernable de la democracia'. Porque,

12. Al respecto ver Offe, 1990.

13. Ashford, Nigel y Davies, Stephen (dir.), *Diccionario del pensamiento conservador y liberal*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1992, 87.

14. Grozier *et al.*: 385.

en cierta medida, *gobernable y democracia son conceptos en conflicto*.¹⁵ Un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad; una gobernabilidad fácil sugiere una democracia deficiente. A veces, en la historia del gobierno democrático el péndulo se ha ido demasiado hacia un lado; en otras el péndulo se ha inclinado demasiado del otro lado." Por tanto, para los "trilateralistas" las sociedades del norte desarrollado requieren, no sólo de democracia restringida, sino también de gobiernos "más sabios", que hagan uso de los recursos a su disposición, tanto materiales como de conocimiento, incluyendo la "ingeniería social", para "restaurar una relación más equitativa entre la autoridad gubernamental y el control popular". La gobernabilidad, entonces, es asunto que tiene que ver fundamentalmente con el comportamiento de las élites gobernantes: son ellas las que deben trazar las coordenadas para mantenerla o para encontrar el rumbo perdido.

Para frenar el deterioro de la gobernabilidad y evitar su pérdida total, los "trilateralistas" recomiendan la reducción de las demandas de los diversos actores sociales organizados, en especial los populares, así como el ajuste en el papel económico del Estado y en sus relaciones con los diversos sectores organizados de la sociedad. Aunque las consideraciones de la Trilateral estaban basadas en la situación de las sociedades del norte desarrollado, sus conclusiones, montadas en la cresta de la ola neoliberal, han sido extrapoladas a otras regiones y ámbitos sociales y políticos, sin importar las condiciones históricas singulares. Es así como han llegado hasta las sociedades centroamericanas, incorporadas al "recetario neoliberal" que organismos y agencias internacionales han recomendado e impuesto a los gobiernos de la región. Dentro de ese paquete se postula como una necesidad imperiosa la reducción del gasto público y, en general, del tamaño de las instituciones del Estado. Extraña paradoja, porque como es conocido, en las sociedades centroamericanas, a excepción de Costa Rica, la democracia política, la participación ciudadana y las institucio-

15. El subrayado es nuestro: M.R.

nes del Estado, sobre todo en el plano del bienestar social, solamente han tenido un desarrollo incipiente. La ingobernabilidad en Centroamérica, si es posible hablar en esos términos —quizá sea más apropiado hablar de carencia de gobernabilidad—, no se debe precisamente a los factores señalados por la Trilateral. Por el contrario, la insuficiente gobernabilidad de algunas de estas sociedades se debe, *stricto sensu*, a la ausencia de condiciones para alcanzarla. En particular, destaca el incipiente desarrollo del "Estado de bienestar", que en otras sociedades latinoamericanas sirvió para crear y fortalecer a los sectores medios, y para apuntalar a la vez las instituciones democráticas.

De esto no se deduce, por supuesto —siguiendo con la digresión—, que la solución a los graves problemas de los países centroamericanos es simplemente "más Estado". En primer lugar, porque no se pueden ignorar los resultados perversos, no buscados ciertamente, del estatismo desarrollado en algunos países de América Latina; en segundo lugar, porque, como lo señala Cavarozzi,¹⁶ la matriz económica y política predominante en el período comprendido entre los años treinta y setenta, que denomina "Estado-céntrica", se agotó. El Estado ha dejado de ser la "bisagra" articuladora y el espacio para los desbordes populistas es muy limitado, sobre todo en las condiciones económicas actuales de los países y en esta era de globalización y apertura comercial.

Es necesario buscar otro tipo de soluciones para los graves problemas que aquejan a estas sociedades, en especial los de pobreza y exclusión social; pero eso no significa que el Estado puede quedar al margen de esta búsqueda. La experiencia histórica indica que no se puede esperar que la dinámica del mercado genere condiciones para la solución de problemas

16. Cavarozzi, Marcelo, "Más allá de las transiciones. Reflexiones sobre el largo plazo en la política latinoamericana", Barba Solano, Carlos; Barros Horcasitas, José Luis y Hurtado, Javier, *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México: Universidad de Guadalajara-Grupo Editorial Porrúa-FLACSO Sede México, 1991: 387 y ss.

como los señalados, ni a corto ni a mediano plazo; tampoco se puede esperar que la sociedad civil los pueda enfrentar con éxito, dada su debilidad histórica en la mayoría de las sociedades centroamericanas. Más allá de los dogmatismos predominantes en algunas esferas, hay que aceptar como necesaria la construcción de fórmulas mixtas, que mejoren a corto plazo las condiciones de vida de las mayorías centroamericanas, creando así bases para la gobernabilidad de estas sociedades.

EL RELANZAMIENTO

En los años noventa la popularidad del término se debe fundamentalmente a dos instituciones financieras multilaterales: el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. En 1992 el BM publicó, dentro de la tradición inaugurada por la Trilateral, un trabajo titulado "Governance and Development", basado en la producción realizada en 1991 por una "task force" de la institución. En este trabajo se define "gobernación" como la manera en la cual es ejercido el poder del Estado, sobre todo en el manejo de los recursos económicos y sociales, con un énfasis especial en lo que se denomina "accountability",¹⁷ el marco legal para el desarrollo económico, el acceso a información confiable y la transparencia en la toma de decisiones.

La preocupación del Banco, como se señala en el documento aludido,¹⁸ tiene que ver con el uso eficaz de la asistencia financiera que dicha entidad proporciona a los países con el fin de alcanzar un crecimiento sostenido. Por esa razón el documento contiene un conjunto de recomendaciones en los ámbitos señalados; pero la propuesta del Banco no va más allá ni toca aspectos relacionados con la otra cara de la moneda de la gobernación, es decir, los gobernados.

17. Comúnmente se ha traducido como rendición de cuentas.

18. *Governance and Development*. Washington, D.C.: The World Bank, 1992: 47.

Casi simultáneamente el BID comenzó a incursionar en el tema de la gobernabilidad, con preocupaciones similares. Como se señala en un documento de 1992,¹⁹ "Aunque la gobernabilidad no es un problema exclusivo de los países en desarrollo, la misma, considerada como requisito indispensable para impulsar una apropiada política de desarrollo sostenido y equitativo, ha venido adquiriendo una creciente importancia en la agenda de los organismos financieros multilaterales, otras agencias de desarrollo y los principales países desarrollados... Es previsible, como constatación empírica, que los flujos de financiamiento oficial para el desarrollo se verán crecientemente relacionados con la temática de la gobernabilidad."

Sin embargo, la incursión del BID intenta ir más allá de los límites de lo que podría ser calificado como "buen gobierno", introduciendo en la discusión otros elementos. Como resultado de estas preocupaciones surgió el libro de Luciano Tomassini "Estado, gobernabilidad y desarrollo". De acuerdo con este autor,²⁰ la gobernabilidad es un fenómeno sistémico, que depende de numerosas variables interrelacionadas, que se agrupan en tres círculos concéntricos: "El primero se refiere a los organismos del gobierno encargados de manejar la economía y al denominado sector público. El segundo, al conjunto de las organizaciones del Estado, incluyendo la interacción entre los organismos económicos y políticos del poder ejecutivo, su relación con los demás poderes públicos, y con otras instituciones y procesos a los cuales el Estado está vinculado en virtud del ordenamiento jurídico vigente, como el sector privado, los sectores laborales o las fuerzas armadas. El tercero incluye la interacción entre una amplia gama de actores pertenecientes

19. Jarquín, Edmundo, *Gobernabilidad y desarrollo. El estado de la cuestión*. Washington, D.C.: BID, mimeógrafo, 1992, 5-6.

20. "Los alcances del concepto de gobernabilidad", en Carballo, Manuel y Maihold, Günther, compiladores, *¿Qué será de Centroamérica?: gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil*. San José: Friedrich Ebert Stiftung-CEDAL, 1994, 26-27

a la sociedad civil organizada, a la economía y al mercado, y a los sectores sociales menos favorecidos, interacción de la cual depende, en definitiva, la posibilidad de formar consensos o mayorías estabilizadoras. El papel de la ciudadanía, los partidos políticos y otras formas alternativas de canalización de los intereses sociales hacia el gobierno y el Estado, se distribuye entre estas dos últimas esferas."

El esquema de Tomassini, aunque amplía considerablemente el alcance del concepto, es eminentemente descriptivo; es un señalamiento de elementos que pueden intervenir en la gobernabilidad o ingobernabilidad de una sociedad, pero sin establecer las combinaciones y las jerarquías entre elementos y niveles; en otras palabras no se trata de una teoría de la gobernabilidad. Es útil, sin embargo, porque coloca la discusión en otro plano y la vuelve más compleja. La gobernabilidad, entonces, no es asunto de simple reingeniería en el ámbito gubernamental, sino que es producto de la consonancia de un conjunto abigarrado de elementos.

Puesto que las preocupaciones del BID, al igual que las del Banco Mundial, no son de carácter explicativo sino operativo —cómo lograr las condiciones apropiadas, en todos los niveles, para alcanzar un desempeño gubernamental acorde con los objetivos de desarrollo económico propuestos—, resalta el interés por la estabilidad, que es a la vez condición y resultado de un buen desempeño gubernamental; también, aunque no se señale explícitamente, la inquietud por el control social, mientras que el cambio social queda difuminado en un plano posterior. Dado el origen conservador del término, no deben extrañar en modo alguno esta asociación entre estabilidad y control, así como la marginalidad del cambio social.

LA ACOTACIÓN ACADÉMICA

En el plano académico, algunos politólogos han tratado de elaborar teóricamente el concepto de gobernabilidad, con resultados desiguales. Philippe C. Schmitter, por ejemplo, retomando

do críticamente las elaboraciones de la Trilateral, ha arribado a algunas conclusiones interesantes. Este autor,²¹ de acuerdo con la literatura europea y norteamericana sobre ingobernabilidad, señala tres manifestaciones interrelacionadas de una crisis de este tipo: "... 1. la tendencia a acudir a métodos extralegales, sin precedentes, de expresión política; 2. la mengua de la cohesión de las élites y de la hegemonía y 3. la disminución de la capacidad del Estado para conseguir los recursos necesarios y ejecutar sus políticas." Dicho de otra manera, los síntomas de ingobernabilidad son: "1. la *indisciplina* («unruliness») que se manifiesta en los esfuerzos que realizan determinados ciudadanos para influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales o anómalos; 2. la *inestabilidad*, es decir, el fracaso de los intentos de los actores de la élite política para conservar sus posiciones de dominación o para reproducir las coaliciones preexistentes; 3. la *ineficacia*, o sea la disminución de la capacidad de los políticos y administradores para alcanzar los objetivos deseados y asegurar el acatamiento de ellos por medio de medidas de coordinación obligatoria o de decisiones emanadas de la autoridad del Estado." La intensidad de estos fenómenos varía de país en país: algunos podrían ser calificados como ingobernables en las tres dimensiones, mientras que otros solamente en una o en dos de ellas.

Los dos primeros fenómenos son relativamente fáciles de identificar y cuantificar; pero no sucede lo mismo con la ineficacia. Con base en datos recopilados en once países de Europa Occidental y América del Norte, desde mediados de los años sesenta, Schmitter hace un análisis de covariancia que muestra que las dimensiones *indisciplina e inestabilidad*, "no son covariantes empíricamente", aunque pueden identificarse cua-

21. Schmitter, Philippe C., "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad," Suzanne Berger, compiladora, *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental; el pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, 375.

tro grupos "cualitativos": países disciplinados-estables, países disciplinados-inestables, países indisciplinados-estables y países indisciplinados-inestables. Los casos no consistentes conforman dos tipos de ingobernabilidad:²² "El primero es un tipo de «ingobernabilidad nórdica» (Noruega y Dinamarca) basado en un gran orden ciudadano y en una alta movilidad de las élites; el segundo es característico de la «*monarchies républicaines*» de Estados Unidos, Francia, y en menor medida, Canadá, con su mayor estabilidad presidencial y ministerial y niveles muy altos de protesta y resistencia de masas."

Ahora bien, puesto que la ineficacia tiene que ver con la incapacidad del Estado para conseguir recursos y ejecutar políticas, Schmitter explora la relación entre el incremento de los ingresos públicos expresado en porcentaje del PIB, el nivel del endeudamiento público neto y los ingresos fiscales procedente de los impuestos indirectos,²³ con la indisciplina y la inestabilidad, encontrando una relación tal, sobre todo con la indisciplina, "...que uno se ve tentado a señalar, a pesar de las reservas expresadas, que hemos descubierto por un afortunado azar un conjunto multivariado de indicadores de *ineficacia*."²⁴ Y agrega: "Estos grandes aspectos de los resultados político-económicos del Estado moderno (todos ellos relacionados con la magnitud de su crisis fiscal y el modo de financiarla) deben tipificarse como *características* del síndrome gobernabilidad-ingobernabilidad, no como las principales *causas* para la explicación de su presencia relativa, como *concomitancias* oscuras inseparables de su aparición o como *consecuencias* bien definidas de anteriores protestas de masa o de trastornos en las élites."²⁵

22. *Ibíd.*, 381.

23. Para evitar cualquier confusión conceptual, Schmitter señala que dichos indicadores expresan "ineficacia fiscal".

24. *Ibíd.*, 385. Unas páginas antes Schmitter (376) había señalado que "Nadie ha desarrollado todavía un indicador válido de la efectividad del gobierno que tenga en cuenta la diversidad de los objetivos colectivos y los esfuerzos políticos."

Por esa razón, Schmitter afirma que "La clave de los diferentes grados de gobernabilidad se encuentra no tanto en las magnitudes 'objetivas' de los resultados macroeconómicos, las diferencias sociales o las relaciones de clase, como en la manera en que se 'lleva a cabo la mediación' de intereses bien diferenciados entre la sociedad civil y el Estado."²⁶ O más explícitamente:²⁷ "en las sociedades capitalistas avanzadas, altamente industrializadas, se da una fuerte correlación positiva entre una determinada forma de corporativismo social de mediación entre los intereses y la gobernabilidad relativa (o, al menos, la disciplina ciudadana y la eficacia fiscal)."

El corporativismo social es una cierta forma de mediación de intereses,²⁸ surgida en sociedades donde "...el liberalismo individualista era más débil y las formas premodernas de asociacionismo habían resistido mejor, en que la propiedad y la localización geográfica del capital se hallaban más concentrados, en que la expansión de la actividad política del Estado se había manifestado antes y con mayor amplitud y en que la fuerza de los partidos socialdemócratas de carácter reformista fue más intensa y prolongada..." Social porque el impulso vino de abajo y no desde las esferas del poder.

Corporativismo social y socialdemocracia parecen estar relacionados, de acuerdo con Schmitter,²⁹ con mayor gobernabilidad (al menos disciplina ciudadana y eficacia): "Aunque serían precisas una gran cantidad de pruebas históricas para demostrarlo fehacientemente, cabe suponer que el efecto de la aparición de un poderoso electorado socialdemócrata fomenta la corporativización de las estructuras de mediación entre los intereses, lo que a su vez contribuye a un comportamiento ciudadano más disciplinado y a unos mecanismos de fiscalidad

25. *Idem*.

26. *Ibidem*, 357.

27. *Ibidem*, 388.

28. *Ibidem*, 362.

29. *Ibidem*, 393.

pública más regularizados en el período contemporáneo." Esta conclusión se contrapone, aparentemente, a lo señalado por la Trilateral, la cual supone que la ingobernabilidad de las democracias nace precisamente de la disgregación del interés común en un conjunto de intereses particulares organizados, con gran capacidad de presión sobre los gobiernos. Por el contrario, siguiendo a Schmitter, el interés común debería construirse a partir de la organización y la negociación. Esto supone un panorama de sociedad organizada y de compromisos negociados entre las partes organizadas.

En la literatura clásica sobre corporativismo, el movimiento sindical aparece como uno de los elementos fundamentales de las negociaciones, a la par de las organizaciones empresariales y los gobiernos. Pero, ¿qué sucede en sociedades donde el número de obreros industriales urbanos es relativamente pequeño y dónde, por tanto el sindicalismo es débil? En otro trabajo Schmitter ha indicado que su lugar puede ser ocupado por otro tipo de asociaciones (profesionales, amas de casa, trabajadores de servicio, consumidores e, incluso, trabajadores informales), complicando el esquema tripartito, pero dándole un amplio contenido "popular" a los acuerdos, tan o más efectivo que los alcanzados en las concertaciones clásicas.³⁰

¿SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS Y GOBERNABLES?

Dentro de una óptica coincidente, Michael Coppedge hace una interesante distinción entre *governabilidad* y *governación* (*governance*).³¹ Governación es una situación caracterizada por

30. Schmitter, Philippe C., "La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales", *Revista Mexicana de Sociología* 3/93, Año LV/Núm. 3 (julio-septiembre de 1993), 15 y ss.

31. Coppedge, Michael, *Institutions and Democratic Governan-*

la existencia de fórmulas estables y mutuamente aceptables en las relaciones entre actores estratégicos de la arena política. Gobernabilidad sería el punto extremo de la gobernación, mientras que ingobernabilidad significa la carencia de gobernación. Los actores estratégicos son aquellos que controlan uno o más recursos políticos, tales como instituciones públicas, ideas e información, factores de producción, fuerzas militares, activistas y adherentes (la fuerza del número) y autoridad moral. Actores estratégicos en América Latina serían los que se mueven en el área del Estado, como el gobierno (líderes políticos en posesión de cargos públicos), la burocracia y los militares; los grupos de interés como las asociaciones empresariales, los sindicatos, las organizaciones campesinas y las iglesias, que conforman lo que comúnmente se conoce como sociedad civil; y los partidos políticos que establecen el nexo entre el Estado y la sociedad.

En este enfoque, nuevamente aparece, como uno de los requisitos de la gobernabilidad, la sociedad organizada: "La organización es importante porque los grupos latentes tienen poco poder, mientras que grupos pequeños que pueden realizar demandas concertadas y darles seguimiento hasta el final, ejercen un poder desproporcionado a sus recursos. La unidad importa porque un grupo que trabaja por un propósito único común es más poderoso que un grupo dividido que se contradice. Finalmente, el efectivo ejercicio del poder depende del grado en el cual el grupo tiene un propósito claro...". Actores dispersos, sin unidad o sin claridad de propósitos, carecen de poder, lo que significa, en los términos de Coppedge, incapacidad para usar en su propio beneficio recursos como los señalados.

Ahora bien, inevitablemente el poder implica relaciones de intercambio desigual entre los actores involucrados en la relación;³² intercambio que, sin embargo, de alguna manera satis-

ce in Latin America. Washington, D.C.: un published paper, 1993, 2.

32. Crozier, Michel y Friedberg, Erhard, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana, 1990, 54 y ss.

face las expectativas de las partes involucradas: "Es una relación de fuerza de la cual uno puede sacar más ventaja que el otro, pero en la que, del mismo modo, el uno no está totalmente desvalido frente al otro." Por tanto, la existencia de gobernabilidad implica la aceptación, por parte de los actores estratégicos, de tal asimetría, no porque estén de acuerdo con ella sino porque consideran que su rechazo podría colocarlos en una situación peor. Los problemas de gobernabilidad aparecen cuando un grupo considera que la retribución recibida por atenerse a las reglas del juego difiere substancialmente del pago potencial que obtendría por jugar otro tipo de juego; es decir, cuando el riesgo y la incertidumbre son preferibles a la situación actual.

La gobernabilidad, por tanto, significa respeto al poder diferenciado de los actores estratégicos, por parte de las instituciones formales e informales que conforman el sistema político, respeto que se refleja en la institucionalización creciente de las reglas de juego. En términos ideales, esto no implica descartar la posibilidad de alcanzar transformaciones graduales en la dirección de una mayor equidad en la relación entre partes. En ese sentido, la gobernabilidad se asienta en una especie de equilibrio inestable entre fuerzas, que se ajusta periódicamente a través de mecanismos previstos institucionalmente (la *institucionalización* conduce a la gobernabilidad) o mediante transiciones donde una ingobernabilidad manejable hace su aparición. Los síntomas de ingobernabilidad –corrupción, violencia, protesta ciudadana, descoordinación entre el poder ejecutivo y el legislativo, etc.– deben ser vistos entonces, como el reflejo de una situación de desequilibrio, en la cual el poder diferencial de los grupos no se refleja adecuadamente en el funcionamiento de las instituciones políticas.

Según Coppedge,³³ gobernación y democracia no necesariamente se presentan juntos, puesto que parten de principios antagónicos e inevitablemente conflictivos: "Gobernación requiere de representación efectiva de los grupos en proporción

33. *Idem.*

a su poder; democracia requiere representación de los grupos en proporción al número. Gobernación respeta la lógica del poder, mientras que la democracia respeta la lógica de la igualdad política." Los únicos grupos, según Coppedge cuyo poder relativo es cercanamente compatible con los requerimientos de la igualdad política, son los partidos, cuyo poder generalmente se deriva del número de partidarios que movilizan.

Para alcanzar una situación de "governabilidad democrática", Coppedge afirma que inevitablemente se deben conservar algunas de las distorsiones que produce la asimetría del poder. O sea, la gobernabilidad democrática solamente es posible alcanzarla a expensas de la igualdad política; pero ¿no ha sido más o menos esa la historia de las democracias occidentales, donde la igualdad política ha estado acompañada de mecanismos destinados a preservar el poder de los diferentes actores estratégicos, independientemente del factor numérico? La gobernabilidad democrática, por tanto, implica un doble ejercicio, como también había sido señalado por Coppedge en una formulación inicial de su trabajo: en primer lugar, los actores estratégicos cuyo poder es desproporcionado a su tamaño (grupos empresariales, iglesias, jerarquía militar, etc.) deben estar dispuestos a aceptar las reglas del juego democrático, que dan gran peso a los actores con mayores recursos numéricos; en segundo lugar, como contraparte, estos actores deben estar dispuestos a reconocer, dentro de la arena política, la existencia de mecanismos no basados en el tamaño sino en la disposición de otros recursos, que permiten la efectiva representación de actores estratégicos que son pequeños desde el punto de vista numérico. En ese sentido, la gobernabilidad democrática solamente puede existir como producto de acuerdos entre las partes, que implican aceptar la existencia de asimetrías en las relaciones de poder; acuerdos que se redefinen periódicamente y donde las autoridades electas son capaces de establecer adecuados canales de comunicación y de negociación con los diferentes actores. La estabilidad de un régimen solamente se puede

conservar en una situación de inclusión política de todos los actores estratégicos.

Por tanto, la gobernabilidad democrática no es sólo el producto de la capacidad de un gobierno para ser obedecido por sus propios atributos (transparencia, eficacia, accountability), sino de la capacidad de todos los actores políticos estratégicos para moverse dentro de determinadas reglas de juego —una especie de concertación—, sin amenazas constantes de ruptura —salvo las meramente retóricas—, que siembren la incertidumbre en el conjunto de la sociedad.

Al llegar a este punto, sin embargo, conviene retraer a la discusión el viejo problema de las condiciones objetivas, pues hasta ahora el énfasis ha sido colocado en el juego de los actores estratégicos, en sus orientaciones y actitudes. Pero como esos actores se mueven en realidades singulares, es válido preguntarse si el acuerdo entre ellos, incluyendo al gobierno, puede darse al margen de la existencia de condiciones objetivas, principalmente de índole económica y social. En el desarrollo de la teoría democrática, la discusión sobre las condiciones objetivas para el desarrollo y funcionamiento de las democracias, ha consumido mucho espacio en los ámbitos académicos y políticos; sin embargo, los extremos parecen haber evolucionado hacia una posición central. Por ejemplo, Lipset,³⁴ quien hasta hace un par de décadas era señalado como uno de los modernos defensores de las condiciones sociales de la democracia, ha vuelto a abordar el tema, junto con Seong y Torres,³⁵ insistiendo en la relación existente entre la presencia de las instituciones democráticas y la presencia de un desarrollo económico de cierta magnitud. Sin embargo, Lipset y compañeros no llegan a sostener la existencia de una relación causal

34. Al respecto ver el artículo "Some social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, N° 53, 1959, 69-105.

35. Lipset, Seymour Martin; Seong, Kyoung-Ryung y Torres, John Charles, "Análisis comparado de los requisitos sociales de la democracia", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 136 (junio 1993), 175-197.

única, pues la evidencia empírica ha dado muestras fehacientes de que el desarrollo económico no produce automáticamente democracia. Como lo reconocen explícitamente, hay otros factores que intervienen, como la herencia del pasado, la cultura política, el comportamiento de las élites dirigentes, las relaciones entre etnias, etc.

No obstante, lo que a estos autores les interesa subrayar, es que no es posible crear y mantener instituciones democráticas en contextos económicos desfavorables; esto es, en situaciones de privación económica, tanto por ausencia de recursos como por la excesiva concentración de la riqueza. Además de ejercer un efecto psicológico positivo en los individuos, incrementando los niveles de autoestima y de confianza en los otros, una situación económica estable y una adecuada distribución de la riqueza—lo que hoy se denomina equidad—, tienen efectos en el nivel educativo y en la salud de la población, y por ende en la estructura de oportunidades y en la participación política.³⁶ En otras palabras, que no es posible negar la existencia de limitantes socioeconómicas para el desarrollo y funcionamiento de las instituciones democráticas, sin que ello signifique "determinación" absoluta.

Por otra parte, los elementos institucionales y culturales son igualmente importantes. Marcos legales, instituciones y mecanismos de participación y competencia—como los partidos políticos y las asociaciones de interés—, a la par de experiencias históricas y valores y actitudes favorables a la participación y el respeto a los derechos de los otros, son también elementos que contribuyen a la viabilidad y permanencia de los regímenes democráticos. Pero tampoco constituyen elementos "determinantes" únicos para el desarrollo de regímenes democráticos. El "buen gobierno" indudablemente también contribuye a crear las condiciones para el desarrollo democrático, a la par de otros factores como los señalados arriba.

Sin embargo, la inclusión de estos aspectos, inevitablemente hace que la discusión sobre gobernabilidad se deslice hacia

36. *Ibíd.*, 188-189.

el antiguo pero nunca superado problema de las condiciones para la emergencia y sostenimiento de la democracia; es decir, estabilidad económica, desigualdades sociales no muy acentuadas, acceso amplio a los servicios de educación y salud, una cultura política democrática, plena vigencia de los derechos y libertades individuales y legitimidad extendida del sistema político, entre otras. En otras palabras, que llevada hasta estos confines, la discusión teórica sobre la gobernabilidad termina por carecer, en estricto sentido, de un ámbito propio, salvo que sus límites se circunscriban rígidamente, como en la propuesta del Banco Mundial. Por tanto, hay que optar por una determinada definición.

SECTORES POPULARES Y GOBERNABILIDAD

La propuesta que dio origen a la investigación que nos ocupa, postulaba que la "...governabilidad es equivalente al desarrollo de un marco democrático que suponga amplia participación de sectores sociales, especialmente los populares, en la resolución de los problemas que plantea la crisis y la reestructuración productiva y societal." No se trata solamente de un postulado ético, sino de una definición operacional que privilegia dos aspectos: desarrollo democrático y participación, especialmente de los sectores populares; participación que no se queda exclusivamente dentro de los linderos de lo electoral, sino que apunta hacia otros planos de la toma de decisiones en la sociedad, en particular a los que tienen que ver con políticas públicas referidas a la crisis y a la transformación productiva global, así como aquellas de naturaleza sectorial que afectan de manera directa a los sectores populares seleccionados.

Esta definición se apoya en las siguientes consideraciones: en primer lugar, dado el pasado autoritario de la mayoría de los

países de la región, no es posible consolidar las democracias centroamericanas, sin un apoyo sostenido y consciente de los actores políticos estratégicos, es decir, la cúpula dirigente de las instituciones del Estado, la burocracia, los militares, los grupos empresariales, los sindicatos, las organizaciones campesinas y otras organizaciones populares, las iglesias y los partidos políticos, etc. Sin embargo, las nuevas democracias en la región son en buena parte el producto de acuerdos celebrados entre élites, con la intermediación extranjera. La mayoría de los actores señalados no han estado representados en esos acuerdos, o lo han estado insuficientemente. Aunque algunas organizaciones identificadas con los sectores populares han estado presentes en negociaciones y acuerdos, por un lado, su participación ha sido, hasta cierto punto, secundaria; por el otro, dadas las carencias organizativas existentes en el plano popular, es dudoso que dichas organizaciones puedan expresar al conjunto de estos sectores. Paradójicamente, esto ha sucedido en una etapa de la historia de la región donde la presencia escénica de estos sectores en el plano político, como producto de los procesos ocurridos en los últimos treinta años, es mucho mayor que en el pasado.

En segundo lugar, puesto que es difícil, en los tiempos del ajuste, el logro inmediato de resultados objetivos de la gestión democrática, en términos de la resolución de los problemas que afectan a los diversos sectores sociales, lo que se podría esperar a corto plazo —si ya no está sucediendo—, es el "desencanto democrático".³⁷ La democracia en Centroamérica, entonces, no se va a consolidar si no hay una valoración extendida de ella por lo que representa como forma de convivencia política. Pero no se puede valorar algo con lo cual solamente se mantiene una relación marginal. Mientras la toma de decisiones siga siendo asunto exclusivo de las élites, y las masas centroamericanas sigan excluidas de los procesos políticos, difícilmente podrán desarrollarse conductas y valores democráticos; difícilmente,

37. Se alude aquí al libro de Rodolfo Cerdas, *El desencanto democrático*. San José: REI, 1993.

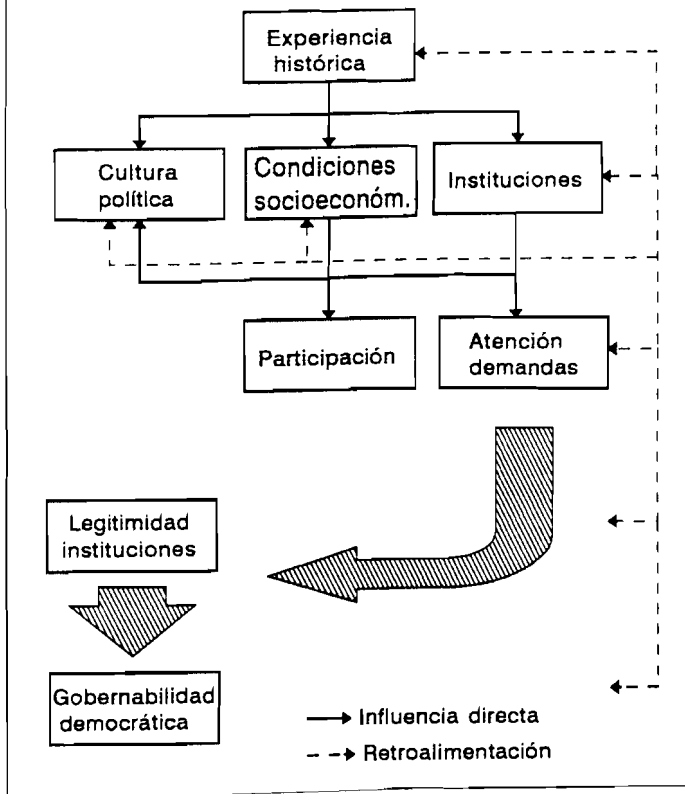
además, podrán sentirse comprometidas con los acuerdos y decisiones tomadas por las cúpulas. La consolidación de democracias gobernables en Centroamérica depende en gran medida del apoyo de estos sectores, de que las asuman como proyectos propios y les otorguen legitimidad. Eso significa, por un lado, una mayor participación en la toma de decisiones sobre política pública y, por el otro, concomitantemente, una mayor atención a las demandas provenientes de esos sectores. Esto último podría parecer contradictorio con lo manifestado acerca de las escasas posibilidades de respuestas concretas a las demandas de las mayorías en la presente etapa de las sociedades centroamericanas; sin embargo, en primer lugar, siempre es posible dar algunas respuestas, lo cual, siguiendo a Hirschman provoca el "efecto de túnel":³⁸ la satisfacción de las expectativas de algunos sectores, da esperanza a otros que no pueden ver satisfechas de inmediato sus demandas. El espacio político del régimen, por tanto, se alarga en el tiempo. En segundo lugar, la inclusión en la toma de decisiones, aunque parcial, crea sentimientos de adhesión que también favorecen el fortalecimiento del régimen y sus posibilidades de ampliación de las respuestas. Por supuesto que aquí entran también en juego los problemas de eficacia y efectividad en los términos planteados por Linz,³⁹ pero esos son aspectos que dejamos afuera por ahora, como también aquellos relacionados con el comportamiento de los otros actores sociales.

Esquematisando, la gobernabilidad democrática sería el resultado de un proceso complejo de interacción entre un conjunto de factores, como la legitimidad de las instituciones, la cultura política, las condiciones socioeconómicas, la participación y la atención a demandas, tal y como se muestra en la Figura 1. La experiencia histórica es un factor conformador de creencias, actitudes y formas de relacionarse con los objetos

38. Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*. Mexico: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial Mexicana, 1990, 48.

39. *Ibidem*, 36 y ss.

Figura N° 1
La gobernabilidad democrática



políticos, es decir, la cultura política. Pero también es un elemento que interactúa con las condiciones socioeconómicas —en particular la estructura económica, la estratificación social, las relaciones entre clases y las condiciones de vida— y la composición y contenido de las instituciones políticas, incluyendo formas de gobierno, partidos políticos, etc. La cultura política, las condiciones socioeconómicas y las instituciones, ajustan la participación ciudadana en elecciones y, en general, en la toma de decisiones en aspectos que tienen que ver con políticas públicas globales, referidas a la crisis y a la transformación productiva, o a aspectos sectoriales, que afectan directamente a los sectores populares seleccionados. La interacción de ese conjunto de elementos se refleja en un cierto nivel de legitimidad de las instituciones, que favorece la posibilidad de alcanzar la gobernabilidad democrática.

Ahora bien, ¿cuál es la relación de los sectores populares de los tres países en los que se desarrolló el estudio, con estos aspectos? En las páginas siguientes se hace un análisis comparativo de las opiniones, percepciones y creencias de los sectores sociales estudiados, siguiendo los niveles y subniveles que se indican en la Figura 2.

Un acercamiento a las opiniones y percepciones de los sectores incluidos en la investigación, sin que eso signifique la deducción automática de cursos de acción, puede arrojar luz sobre el problema de la gobernación o de la gobernabilidad desde el ángulo de estos sectores, en Guatemala, El Salvador y Costa Rica. Como se verá en las páginas siguientes, este acercamiento se realizará tomando en cuenta tanto las diferencias entre los grupos estudiados, como entre los contextos nacionales: una democracia consolidada, una en proceso de consolidación y otra que todavía no termina de liquidar —quizá apenas inicia— la etapa de transición hacia la democracia. Análisis más detallados sobre cada uno de los aspectos tocados pueden encontrarse en los estudios nacionales que sirvieron de base para este acercamiento comparativo.

Figura 2

**NIVELES Y SUBNIVELES
DE ANÁLISIS**

NIVELES	SUBNIVELES
SITUACION ECONOMICA Y SOCIAL	Ingresos familiares Situación económica de la familia Situación económica del país
POLITICA GLOBAL	Control de precios Crédito bancario Fijación salarial
POLITICA SECTORIAL	Demandas de política Políticas dirigidas al sector Comportamiento sectorial en la consecución de políticas Afiliación a organizaciones
POLITICA SOCIAL	Evaluación de la educación pública Evaluación de la salud pública Acciones de combate a la pobreza
LEGITIMIDAD Y VALORES DEMOCRÁTICOS	Información política Legitimidad de las instituciones Selección de políticos Tolerancia hacia los otros

EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO

Al inicio de la década de los ochenta, los tres países señalados presentaban significativas diferencias en los planos económico, social y político, como producto de más de tres décadas de desarrollo divergente. Los sucesos de los años ochenta incrementaron en algunos casos las diferencias, pero en otros las disminuyeron. A finales de esa década los países centroamericanos no sólo sufrían presiones para poner fin a sus conflictos internos, sino también para adaptarse a las cambiantes condiciones del contexto internacional; presiones que han significado cambios en todos los órdenes, no siempre concordantes con los singulares procesos políticos de cada uno de los países.

En el plano político la democratización aparece como una exigencia, a la par del ajuste macroeconómico, la apertura comercial y la modernización del Estado. Sin embargo, la mayoría de estas sociedades también necesita de reformas que acaben con la herencia de un pasado de pobreza y exclusión, no sólo por exigencias de carácter moral, sino porque así lo demanda el proceso de modernización en los otros planos del orden social. Centroamérica no puede aspirar a integrarse plenamente a un mundo globalizado, con democracias "de fachada" y grandes mayorías empobrecidas.⁴⁰

40. Se hace alusión al trabajo de Mario Solórzano, "Centroamérica: democracia de fachada", en *Guatemala: autoritarismo y democracia*. San José: FLACSO-EDUCA, 1987.

El proceso de pacificación y apertura democrática iniciado a partir de los acuerdos de Esquipulas II, ha favorecido la recuperación económica en la mayoría de los países centroamericanos, en particular en Guatemala, El Salvador y Costa Rica. Como puede observarse en el Cuadro N° 3. 1, los tres países muestran un crecimiento favorable del PIB real, sobre todo a partir de 1992. Es importante destacar el caso de El Salvador, cuyo PIB ha crecido sostenidamente a partir de 1989, mientras que Guatemala y Costa Rica muestran disminuciones en los años 1990 y 1991, para recuperar el ritmo de crecimiento en 1992.

El PIB per cápita muestra en los tres países un crecimiento moderado, y el desempleo y la inflación una tendencia hacia el descenso. La relación entre el déficit fiscal y el PIB también evolucionó positivamente en los tres países, en el marco de los convenios mantenidos con organismos financieros internacionales; aunque en Guatemala ocurrió un ligero aumento en 1993, como producto en buena parte de los hechos políticos de ese año. Sin embargo, la relación entre la balanza comercial y el PIB continuó deteriorándose. En 1992 y 1993 la región en conjunto captó elevados recursos del exterior -2.900 y 3.200 millones de dólares respectivamente-, pero no fueron suficientes para cubrir las necesidades derivadas en gran parte de la liberalización de las economías. Pese a la caída de los precios de los productos tradicionales, en los tres países aumentó el valor de las exportaciones entre 1989 y 1993; sin embargo, las tasas de crecimiento de las importaciones fueron mucho mayores. Cifras preliminares indican para los países señalados un elevado déficit de la balanza comercial en 1993: 419 millones de dólares en Costa Rica, 1.102 millones en El Salvador y 1.015 millones en Guatemala.⁴¹

41. CEPAL, *Centroamérica: evolución económica durante 1993*. México: mimeo., 14 de julio de 1994, 32.

Cuadro 3.1

**COSTA RICA, EL SALVADOR Y GUATEMALA
INDICADORES ECONÓMICOS, 1989-1993**

	1989	1990	1991	1992	1993
PIB real	(variación porcentual)				
Costa Rica	5,7	3,6	2,3	7,3	5,6
El Salvador	1,0	3,4	3,5	5,1	5,0
Guatemala	4,1	3,1	3,7	4,8	4,0
PIB/capita¹					
Costa Rica	3,1	1,1	-0,1	4,9	3,1
El Salvador	-1,0	1,2	1,2	2,6	2,4
Guatemala	1,0	0,1	0,7	1,8	1,1
Desempleo²	(tasa)				
Costa Rica	3,8	4,6	5,5	4,1	4,1
El Salvador	8,4	10,0	7,5	8,7	n.d.
Guatemala	6,1	6,5	6,4	5,8	5,5
Inflación³	(tasa)				
Costa Rica	17,0	21,4	29,6	17,8	11,7
El Salvador	16,7	32,5	12,3	11,9	15,5
Guatemala	11,4	39,9	32,5	14,8	13,3
Déficit fiscal/PIB	(por ciento)				
Costa Rica	4,1	4,4	3,1	2,0	1,8
El Salvador	4,9	3,2	4,6	4,7	3,0
Guatemala	2,5	2,3	0	0,5	1,5
Balanza comercial/PIB	(por ciento)				
Costa Rica	-7,3	-11,0	-6,9	-11,5	-13,4
El Salvador	-11,5	-12,6	-13,7	-16,8	-15,5
Guatemala	-4,3	-2,8	-4,7	-10,1	-9,0

Sigue...

	1989	1990	1991	1992	1993
Saldo deuda pública externa/PIB					
	(por ciento)				
Costa Rica	72,8	55,2	57,8	50,7	45,7
El Salvador	35,5	38,8	35,4	36,8	26,8
Guatemala	32,6	35,6	28,6	25,6	18,3

1 Tasas de crecimiento provenientes de los índices del PIB real cuyas bases son: Costa Rica, 1980; El Salvador, 1978; Guatemala, 1980.

2 Cifras revisadas.

3 Medida a través del deflator de la demanda interna.

Fuente: Boletín Estadístico, 1993. San José: Consejo Monetario Centroamericano, 1994.

El peso de la deuda pública externa sigue siendo alto en Costa Rica; mientras que en El Salvador y Guatemala es considerablemente menor. La situación salvadoreña en ese aspecto se vio favorecida por una condonación de deuda hecha por los Estados Unidos, con un valor de 464 millones de dólares y por acuerdos *swaps* obtenidos a cambio de deuda canadiense, por un valor de 7.5 millones de dólares. Durante los primeros años de la década actual, en Costa Rica y El Salvador hubo un incremento de los niveles de divisas externas, debido a transferencias, préstamos, capitales privados y repatriaciones estimuladas por las altas tasas de interés de las captaciones bancarias.⁴² En El Salvador y Guatemala son de particular importancia para el sostenimiento de la economía, las remesas del exterior enviadas por nacionales de esos países residentes fundamentalmente en los Estados Unidos.

42. *Ibidem*, 12.

SITUACIÓN SOCIAL

La situación social de la región contrasta marcadamente con el panorama económico, que aún con problemas, indica crecimiento. Estimaciones de la magnitud de la pobreza en 1990 muestra porcentajes sumamente elevados en El Salvador y Guatemala, sobre todo en el medio rural. Como lo muestran los datos del Cuadro N° 3.2, tres cuartas partes de la población en El Salvador y Guatemala, están por debajo de la línea de la pobreza y la mayoría de los pobres en esos dos países se encuentra en condición de pobreza extrema. En Costa Rica, aunque la pobreza creció en los tres primeros años de la década de los noventa, los niveles alcanzados todavía están muy lejos de los otros dos países analizados, cuando menos en el nivel de los indicadores globales. Un análisis más desagregado, por regiones de planificación muestra índices más altos, como en el caso de las regiones Chorotega y Brunca, donde en julio de 1992 la pobreza alcanzaba el 41,7% y 40,0% de los hogares, respectivamente. Sin embargo, los datos para 1993 y 1994 muestran un descenso notable de la pobreza en todo el país.

Cuadro 3.2

**COSTA RICA, EL SALVADOR Y GUATEMALA,
ESTIMACIÓN DE LA MAGNITUD DE LA POBREZA, 1990**
-Porcentajes con respecto a la
población total, urbana y rural-

Países	POBREZA			POBREZA EXTREMA		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Costa Rica	20	11	31	11	6	17
El Salvador	74	61	85	56	48	62
Guatemala	75	62	85	52	31	68

Fuente: CEPAL, *Seguridad social y equidad en el Istmo Centroamericano*, LC/MEX.R.99, diciembre de 1994.

Frente a este panorama de difíciles condiciones sociales de la mayoría de la población, es necesario analizar el comportamiento del gasto social. Los datos del Cuadro 3.3 muestran que el gasto social por habitante ha tenido comportamientos diferentes en los tres países: en Costa Rica, después de una enorme disminución en términos porcentuales en 1990 y 1991, aumentó a 6,6% en 1992; en El Salvador la relación ha sido positiva desde 1990, aunque con una tendencia hacia el decrecimiento porcentual; en Guatemala, por el contrario, se registró un aumento, sobre todo a partir de 1991. En los tres países se mantuvo más o menos estable el gasto social como porcentaje del gasto público, con un incremento en 1992.

Cuadro 3.3

**COSTA RICA, EL SALVADOR Y GUATEMALA,
GASTO SOCIAL POR HABITANTE Y COMO
PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO
- 1989-1992-**

	1989	1990	1991	1992
Gasto social/habitante¹				
		(variación porcentual)		
Costa Rica	12,5	-4,7	-7,2	6,2
El Salvador	-3,1	14,4	11,4	6,5
Guatemala	-26,4	-6,9	4,8	12,9
Gasto social/gasto del sector público				
		(por ciento)		
Costa Rica	38,3	39,1	38,7	40,4
El Salvador	33,3	32,1	30,3	36,2
Guatemala	39,2	40,6	35,7	40,2

1. Gasto social es el gasto efectivo en salud, educación, vivienda, trabajo y seguridad social, y actividades recreativas y culturales. Incluye, además, los fondos de inversión social.

Fuente: *Financiamiento del área social en Centroamérica, informe 1994*. San José: Comisión Regional de Asuntos Sociales-UNICEF, 1994.

Pese a ese leve aumento en el porcentaje del gasto social con respecto al gasto público, los indicadores de educación y salud siguen siendo deplorables en El Salvador y Guatemala. En 1990 el alfabetismo adulto alcanzaba en El Salvador al 73% de la población, y en Guatemala al 55%.⁴³ Es decir, que en ese año en El Salvador un poco más de la cuarta parte de la población era analfabeta, y en Guatemala cerca de la mitad de la población no sabía leer ni escribir, situación que posiblemente ha cambiado muy poco. La cobertura de la educación primaria es en ambos países del 70% aproximadamente, y la de la educación secundaria es aún más baja. Las diferencias son más marcadas en la educación de tercer nivel –universitaria o para universitaria–, puesto que los matriculados con respecto a la población de 20 a 24 años, en Costa Rica alcanzaban un 26%, mientras que en El Salvador sólo llegaban un 17% y en Guatemala un 9%.⁴⁴

En lo que se refiere a salud, las diferencias entre Costa Rica y los otros dos países son también grandes: en el primero la esperanza de vida al nacer alcanzaba los 74,9 años en 1990, aproximadamente diez años más que en El Salvador y Guatemala; la mortalidad infantil está, en Costa Rica, muy por debajo del promedio regional y la población con acceso a agua potable, que es un indicador de las condiciones sanitarias imperantes –sobre todo en cuanto a posibilidades de adquirir enfermedades infectocontagiosas–, era de un 94%. En Guatemala de un 60% y en El Salvador un 41%.⁴⁵ También en 1990, el 97% de la población costarricense tenía acceso a servicios de salud, mientras que en Guatemala ese porcentaje desciende a 60%.⁴⁶

43. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1993*. Madrid: PNUD, 1993, 160-161.

44. *Ibidem*, 180-181.

45. *Ibidem*, 160-161.

46. *Ibidem*, 176-177.

La situación política de los tres países ofrecía algunas similitudes y fuertes contrastes en el momento en que se realizó el estudio, en términos de los tres indicadores de ingobernabilidad señalados por Schmitter:⁴⁷ *indisciplina* ciudadana, *inestabilidad*, de la élite política e *ineficacia* para alcanzar los objetivos deseados en términos de política pública. Poco es en realidad lo que se puede decir sobre estos aspectos en los años 1990 a 1994, en Costa Rica. Salvo las manifestaciones callejeras realizadas por los universitarios en el segundo semestre de 1991, que pudieron haberse convertido en un elemento articulador del descontento generalizado con la política económica del gobierno,⁴⁸ en realidad hubo pocas acciones de protesta ciudadana. Tampoco se puede decir mucho en términos de inestabilidad de la élite política. Quizá lo más llamativo en este aspecto fueron los conflictos que se dieron en el interior del Partido Liberación Nacional, en ese entonces en la oposición, entre los individuos y grupos que buscaban ganar la lucha por la candidatura presidencial.

En el momento en que se realizó la encuesta, el país se encontraba en medio de un fuerte enfrentamiento electoral entre los dos partidos que dominan la escena política nacional: el Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana, este último en el gobierno. La violencia verbal expresada en acusaciones y contraacusaciones parecía haber dividido al electorado en bandos irreconciliables. Sin embargo, bien miradas las cosas, la situación no tenía nada de extraordinario, por cuanto en el fondo se trataba de una campaña electoral

47. Ver capítulo anterior.

48. La renuncia obligada del Ministro de Hacienda, la reorganización del gabinete y la solución de los problemas con el financiamiento de las instituciones de educación superior, puso fin al conflicto.

más; otra de las tantas que se han venido celebrando regularmente cada cuatro años desde la década de los cincuenta.

Pese a que las cúpulas de los dos grandes partidos trataban de presentar la situación como una especie de "enfrentamiento final" entre dos proyectos políticos, o entre la corrupción y la honestidad, la mayoría del electorado mantuvo la calma hasta el día de las elecciones. Esta tranquilidad, que contrastaba con el tono virulento de la propaganda en los grandes medios, hizo que una vez pasadas las elecciones, el país regresara rápidamente a la normalidad.

Sin embargo, es posible señalar dos particularidades de la campaña. En primer lugar, los dos grandes partidos se prodigaron en ofrecimientos populistas dirigidos hacia los sectores más pobres de la sociedad. Ambos partidos, por ejemplo, entregaron documentos donde se comprometían, en caso de ganar las elecciones, a proporcionar viviendas a los poseedores de tales documentos. En segundo lugar, en el plano de los planteamientos programáticos, el debate aparentemente se planteaba entre dos formas diferentes de analizar la situación del país y, por tanto, de enfrentar su desarrollo futuro. El debate parecía desarrollarse entre "neoliberales" y "neoestructuralistas", y esto, de alguna manera, sirvió para que un sector de la franja de los electores que se mueve entre uno y otro partido cada cuatro años, le diera un apretado triunfo a Liberación Nacional, que basó parte de su campaña en la crítica severa al "neoliberalismo" del gobierno y del candidato del PUSC. De ahí la oposición férrea a la aprobación del PAE III, en algunos casos alegando que no se necesitaba un tercer programa de ese tipo, y en otros postulando la posibilidad de elaborar un "PAE a la tica", que respondiera más a las demandas nacionales de crecimiento económico y bienestar social. En el fondo se trataba de la búsqueda, con fines electorales, de elementos programáticos de diferenciación entre dos partidos políticos que movilizan aproximadamente el 97% de los electores efectivos del país. Búsqueda que no alcanzaba a ocultar la realidad de una sociedad que marcha, no sin contradicciones, por la senda marcada por los acuerdos firmados con los organismos financieros internacio-

nales, con las consecuencias sociales que de ello se derivan, y sin posibilidad, por la fortaleza de los condicionantes externos, de cambiar de senda.

En El Salvador también el escenario era electoral, pero con las particularidades propias de un país donde, por un lado, los procesos electorales no tienen una legitimidad extendida, y, por el otro, donde los Acuerdos de Paz, firmados en enero de 1992, determinaban una forma de relacionarse entre el gobierno, partidos políticos, organizaciones y sectores sociales. En efecto, la inclusión del FMLN y en general de la izquierda en la lucha electoral, le dio a la campaña, que se abrió oficialmente en noviembre de 1993, una particularidad desconocida en El Salvador. Sin embargo, el violento tono de confrontación de los mensajes destinados a movilizar el electorado, sobre todo los provenientes del partido oficial, se encargaron de recordar que tendría que pasar mucho tiempo antes de que una campaña política adquiriera el carácter de competencia entre adversarios y no entre enemigos. La apertura de la campaña ocurrió sobre el telón de fondo de algunos conflictos laborales en el sector público, de importancia nacional, como el de los empleados de salud y del Instituto Nacional de Pensiones de Empleados Públicos (INPEP), y también de confrontaciones entre otros sectores, como el de los vendedores ambulantes y la Alcaldía de San Salvador, o los protagonizados por los desmovilizados y lisiados de las Fuerzas Armadas.

No obstante, hay novedades que es necesario consignar. En primer lugar, durante la Administración Cristiani se le imprimió una dirección a la política económica que hizo avanzar al país por el camino de la reestructuración productiva y la apertura comercial.⁴⁹ Pese a la guerra se logró implantar un severo programa de reformas económicas, sorteando la oposición empresarial, y conteniendo la protesta social mediante un amplio dispositivo de compensación social. En términos de reforma

49. Al respecto ver Sojo, Carlos, *Al arbitrio del mercado: reformas económicas y gobernabilidad en Centroamérica*. San José: FLACSO-Costa Rica, 1995.

económica y apertura económica acorde con el signo de los tiempos —léase AID, FMI y Banco Mundial—, El Salvador posiblemente marcha a la cabeza de los países centroamericanos.

En segundo lugar, pese a que aún no han desaparecido del panorama los vapores de la confrontación, hasta ahora la mayoría de los actores sociales estratégicos ha dado muestras de querer mantener el diálogo y sostener la apertura democrática alcanzada. Posiblemente el mantenimiento de este clima ha estado apoyado por las reformas institucionales ocurridas a partir de la firma de los Acuerdos de Chapultepec, que han abierto algunos canales para la canalización del conflicto, sin que ello signifique, por supuesto, que se ha encontrado su resolución. Sin embargo, este clima relativamente favorable al diálogo podría cambiar si no se avanza con mayor rapidez en el cumplimiento de los aspectos que tienen que ver con el traspaso de tierras y viviendas a los excombatientes, y no se reactivan mecanismos como el Foro Económico y Social, cuyas actividades se vieron interrumpidas por el inicio de la campaña electoral.

Guatemala enfrentó durante 1993 una seria crisis política, que llevó al "autogolpe" de Estado del mes de mayo y los acontecimientos de los días siguientes, que terminaron con la elección de Ramiro De León Carpio por el Congreso de la República. Concluyó así la primera etapa de una crisis que era el resultado de los problemas intrínsecos del sistema político guatemalteco y de las tensiones acumuladas durante la Administración Serrano. Poitevin señala que la crisis estuvo precedida de una serie de acontecimientos:⁵⁰ 1. el fracaso de las negociaciones de paz; 2. el alza en las tarifas eléctricas y el control de los subsidios al transporte de los estudiantes; 3. el descontento de sectores de las Fuerzas Armadas por el enjuiciamiento de algunos militares; 4. el enfrentamiento del gobierno con la prensa y la amenaza de juicios por corrupción; 5. el

50. Poitevin, René, *Guatemala: la crisis de la democracia. Dudas y esperanzas en los golpes de Estado de 1993*. Guatemala: FLACSO-Guatemala, 1993, 20 y ss.

fin de la llamada "triple alianza" entre el gobernante Movimiento de Acción Solidaria, la Democracia Cristiana y la Unión del Centro Nacionalista. La crisis se prolongaría durante el resto de 1993, debido a la pugna que se estableció entre el ejecutivo y el Congreso, a raíz de la solicitud de renuncia de los diputados planteada por el Presidente De León Carpio. Se inició así un *tour de force* entre los poderes legislativo y ejecutivo, que concluyó con un acuerdo el 16 de noviembre, que dejaba sin resolver los dos problemas que le habían dado origen: la "depuración" del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia, y el establecimiento de un procedimiento legal que permitiera resolver una forma expedita los "cuellos de botella" del sistema político guatemalteco. La prolongación de la crisis desgastó a ambos poderes, contribuyendo aún más a debilitar su imagen ante la sociedad.

LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

En los años setenta y ochenta, un complejo conjunto de factores ha empujado la transformación de la sociedad centroamericana. En medio de una profunda crisis interna, que llevó a algunos países a la guerra civil, la sociedad centroamericana ha tenido que adaptarse a las nuevas condiciones del mercado mundial, ajustando sus economías, redimensionando la acción estatal e introduciendo cambios en los procesos productivos. Aunque no ha habido sincronía en los cambios, todos los países han terminado por introducir políticas de estabilización y ajuste, dentro del esquema del llamado "consenso de Washington", so pena de sufrir la marginación del sistema económico internacional.

Formalmente Costa Rica fue el primer país centroamericano que ejecutó un programa de ajuste estructural (PAE)⁵¹

51. Structural Adjustment Loan (SAL), en la terminología del Banco Mundial.

después de arribar a un acuerdo con el Banco Mundial en 1985. De ahí en adelante, las políticas públicas se han manejado dentro de los límites de ese marco, reforzado por los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, la AID y el Banco Interamericano de Desarrollo. Los otros países de la región, a pesar de carecer formalmente de este marco, también han venido aplicando políticas de ajuste desde la década pasada. Sin embargo, dicha carencia ha sido uno de los elementos generadores de las no pocas contradicciones de la política pública en estos países. Ese es el caso de Guatemala durante los años 1986-1990, donde, como se señalaba en un informe de SEGEPLAN-GTZ, de 1991,⁵² cada uno de los programas elaborados por la Administración Cerezo, contenían "...en sí todas las contradicciones que la caracterizaron: crecimiento vrs. estabilidad; corto plazo vrs. largo plazo; shock vrs. gradualismo; mercado interno vrs. mercado externo; liberación vrs. regulaciones, etc." En El Salvador, durante el gobierno de Duarte las decisiones en materia de política económica y social estuvieron fuertemente marcadas por las contradicciones entre la dirección marcada la AID, en la dirección de un ajuste profundo, y la posición intervencionista mantenida por el gobierno.⁵³

Pese a ello, en conjunto la región ha dado pasos significativos en la línea del ajuste estructural, es decir, pasos destinados a promover las exportaciones de productos no tradicionales, diversificar mercados y hacer más competitiva la producción nacional; pasos destinados a crear oportunidades de inversión y, por tanto, a atraer el capital externo; pasos destinados a reorientar el papel del Estado en la economía y en la sociedad, redimensionando su tamaño y racionalizando el gasto público. Como lo señala J. R. López,⁵⁴ "Tales contenidos están presentes

52. Citado por Gálvez B., Víctor, *Sectores populares y gobernabilidad precaria en Guatemala*. Guatemala: FLACSO-Guatemala, mimeo, 1995, 41.

53. Rosa, Herman, AID y las transformaciones globales en El Salvador. Managua: CRIES, 1993, 73.

54. López, J. R., *El ajuste estructural de Centroamérica; un enfoque comparativo*. San José: FLACSO, Cuadernos de Cien-

en prácticamente todos los acuerdos vinculados a la adquisición de nuevos préstamos externos por parte de los países centroamericanos, a partir de la segunda mitad de los años ochenta." En otras palabras, que dada la unidireccionalidad que anima a los organismos multilaterales y a la AID, los diferentes acuerdos firmados por los gobiernos centroamericanos, no necesariamente "Programas de ajuste estructural", buscaban las mismas metas.

No obstante, es en los años noventa cuando, pese a las diferencias nacionales, las decisiones en materia de política económica y social se vuelven más coherentes, en la dirección del ajuste. El gobierno presidido por Rafael Angel Calderón, en Costa Rica, de tono más ortodoxo que los anteriores, comenzó a ejecutar el segundo Programa de Ajuste Estructural; en Guatemala, el gobierno de Serrano Elías, adoptó las ideas contenidas en el documento "La política económica y social del Gobierno de Guatemala, período 1991-1995", preparado por la agencia alemana GTZ;⁵⁵ mientras que en El Salvador, el gobierno de Alfredo Cristiani puso en ejecución una política económica destinada a liberalizar la economía y abrirla al comercio exterior, y a disminuir el ámbito de la intervención del Estado, que se había ampliado durante la administración de la Democracia Cristiana. En el "Plan de Acción Económico de Centroamérica" (PAECA), adoptado por los presidentes centroamericanos en la reunión celebrada en Antigua Guatemala, los días 15, 16 y 17 de junio de 1990, el ajuste macroeconómico adquirió carta de legitimidad en el nivel regional, pues se reconoció implícitamente como el camino a seguir, y se pregónó la necesidad de coordinación entre gobiernos alrededor de estos programas. Se señaló, además, la necesidad de impulsar programas de compensación social destinados a minimizar el impacto del ajuste en el corto plazo.⁵⁶

cias Sociales N° 26, 11, 1989.

55. Gálvez, 42.

56. *Acuerdos de los Presidentes de Centroamérica y Panamá (junio de 1990 a junio de 1992)*. San José: Fundación Cen-

En los años 1990-1994 el gobierno costarricense aplicó, con variantes, los lineamientos del PAE II, negociado durante la administración anterior, del partido opositor, manteniendo así la continuidad en la política económica. Aunque se notó una cierta rigurosidad en la aplicación de las políticas, los cambios realizados en el gabinete a los dieciocho meses, colocaron nuevamente al gobierno en la línea del "ajuste gradual", seguido por sus antecesores. Por supuesto que en este giro la oposición ejercida por el Partido Liberación Nacional jugó un papel importante. Además, en 1991 y 1993, el país suscribió dos convenios *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional. Un nuevo programa de ajuste estructural, el PAE III, comenzó a negociarse a mediados de la administración. Aunque fue aprobado por el Banco Mundial, no logró completar el trámite legislativo requerido antes de las elecciones de febrero de 1994, básicamente debido a la oposición del PLN.

A finales de 1992, el gobierno guatemalteco suscribió un convenio "stand-by" con el FMI, cuyas metas no pudieron ser alcanzadas, fundamentalmente debido a la situación política del país durante 1993. Este acuerdo fue sustituido por un "acuerdo sombra" en diciembre de 1993. Aunque hasta principios de 1994 no se había firmado ningún acuerdo de ajuste estructural con el Banco Mundial, hacia finales de 1992 dicha Institución aprobó dos préstamos dirigidos a apoyar los programas de modernización económica y de desarrollo social. Desde julio de 1990 el Banco no otorgaba créditos al gobierno guatemalteco.⁵⁷

En el caso de El Salvador, cabe destacar que con el ascenso de la administración Cristiani, las relaciones entre la AID y el gobierno mejoraron notablemente, dada la consonancia entre las propuestas económicas del partido gobernante -ARENA- y los objetivos perseguidos por aquella en cuanto al ajuste macroeconómico se refiere.⁵⁸ Posteriormente el gobierno firmó un

troamericana por la Integración, 1992, 20.

57. INFORPRESS Centroamericana, N° 1011, 3 de diciembre de 1992, 5.

convenio con el Banco Mundial, vigente a partir de mayo de 1991, mediante el cual se comprometió a liberalizar la economía, promover la reconversión productiva e incentivar las exportaciones no tradicionales a terceros mercados. Un segundo préstamo de ajuste estructural fue aprobado por el BM en setiembre de 1993. Además, el gobierno había firmado en 1990 y en 1992, convenios "stand-by" con el FMI; el último fue renovado por diez meses en mayo de 1993.⁵⁸

Todos esos acuerdos terminaron por conformar un panorama similar en los tres países, en cuanto a las principales políticas económicas y sociales, como puede observarse en el cuadro comparativo N° 3. 4. Por supuesto, hay diferencias en el manejo de las políticas y en sus efectos sobre la estructura social, en buena parte derivadas de las particulares coyunturas políticas de cada uno de los países en los años 1992 y 1993. En los tres países se ha hecho un esfuerzo por liberalizar la economía, como puede observarse en el conjunto de políticas dirigidas a fomentar las exportaciones, abrir los mercados y modernizar los sectores financieros. Se han hecho esfuerzos también para disminuir el déficit fiscal, reduciendo el gasto público y modernizando parcialmente los sistemas tributarios. En el área de reforma del Estado, en los tres países se han privatizado empresas públicas, se ha intentado reducir el empleo público con resultados desiguales, se han implementado políticas de desregulación y se han abierto los sistemas financieros a la banca privada. En general, en el plano de la liberalización de la economía, la rapidez con que se realizaron las reformas en El Salvador, contrasta con la "gradualidad observada" en Costa Rica y las dificultades para seguir un curso de acción rectilíneo, experimentadas en Guatemala.

En el plano de la política social, resaltan los esfuerzos de focalización en los sectores más pobres de la población y la

58. Rosa, Herman, *AID y las transformaciones globales en El Salvador*. Managua: CRIES, 1993, 92 y ss.

59. CEPAL, *El Salvador: evolución económica durante 1993*. México: mimeógrafo, 20 de julio de 1994, 11, e *INFORPRESS* Centroamericana, N° 966, 16 de enero de 1992, 9.

Cuadro 3.4

**POLÍTICAS Y PROGRAMAS REFERIDOS
A LA CRISIS Y A LA TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA GLOBAL
EN COSTA RICA, EL SALVADOR Y GUATEMALA
1993-1994**

Políticas	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
1. EXPORTACIÓN. IMPORTACION. COMERCIO EXTERIOR			
1.1. Tipo de cambio	Regulado	Libre	Regulado
1.2. Reducción de aranceles	SI	SI	SI
1.3. Reducción de trámites para las exportaciones	SI	SI	SI
1.4. Estímulo a las exportaciones no tradicionales	SI	SI	SI
1.5. Facilidades para las inversiones externas	SI	SI (ley)	SI
1.6. Facilidades para zonas francas	SI	SI	SI
1.7. Facilidades para maquilas	SI	SI	SI
1.8. Restricciones a las importaciones	Reducidas	Reducidas	Reducidas

Sigue...

...viene

Políticas	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
1.9. Depósitos previos para las importaciones	SI ¹	NO	SI ²
1.10. Disminución de franquicias o exenciones	SI	SI	SI
2. FINANCIERAS			
2.1. Tasas de interés en moneda nacional	Libres	Libres	Libres
2.2. Tasas preferenciales	Eliminadas	NO	NO
2.3. Funcionamiento de bancos privados	Restricción ³	Libre	Libre
3 FISCAL Y MONETARIA			
3.1. Disminución del déficit fiscal	SI	SI	SI
3.2. Disminución del gasto público	SI	SI	SI
3.3. Elevación de tarifas de servicios públicos	SI	SI	SI
3 4 Reducción del crédito al gobierno central	SI	SI	
3 5 Reforma tributaria	Limitada	Limitada	Limitada

Sigue...

...viene

Políticas	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
4 PRECIOS, SALARIOS Y EMPLEO			
4.1. Control de precios	Parcial ⁴	Parcial ⁵	Parcial ⁶
4.2. Fijación de salarios mínimos	SI	SI	SI
4.3. Programas de generación de empleo y capacitación para el trabajo	SI	SI	SI
5. REFORMA DEL ESTADO			
5.1. Privatización de empresas públicas	SI	SI	SI
5.2. Privatización de bancos estatales	NO	SI	NO
5.3. Apertura del sistema financiero a la banca privada	SI	SI	SI
5.4. Desregulación	SI	SI	SI
5.5. Reducción del empleo público	SI	SI	NO
6. POLÍTICA SOCIAL			
6.1. Educación			
6.1.1. Revisión curricular	SI		

Sigue...

...viene

Políticas	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
6.1.2. Educación párvulos y ciclo básico	SI	SI	SI
6.1.3. Otros ciclos	SI		
6.1.4. Transferencia fondos y administración servicios a grupos comunales	NO	SI	SI
6.1.5. Infraestructura y material didáctico	SI		
6.1.6. Programas de educación integral para adultos (alfabetización)	SI	SI	SI
6.2. Salud			
6.2.1. Salud preventiva			
6.2.2. Atención primaria	SI	SI	SI
6.2.3. Nutrición	SI	SI	SI
6.2.4. Sistemas locales de salud	SI	SI	SI
6.2.5. Mejoramiento de infraestructura			
6.2.6. Privatización de servicios	SI	SI	SI
6.2.7. Agua potable y saneamiento ambiental	SI	SI	SI

Sigue...

...viene

Políticas	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
6.3. Vivienda			
6.3.1. Reforma institucional	SI		
6.3.2. Programa de vivienda de interés social	SI	SI	SI
6.3.3. Crédito y bajas tasas de interés	SI	SI	SI
6.4 Compensación social			
6.4.1. Programas de lucha contra pobreza	Focalizac.	Focalizac.	Focalizac.
6.4.2. Ayudas en alimentos	SI	SI	SI
6.4.3. Bonos escolares	SI		
6.4.4. Bonos de vivienda	SI		
6.4.5. Protección a ancianos desvalidos	SI	SI	SI
6.4.6. Auxilio temporal al desempleo	SI		
6.4.7. Fondos de inversión social	SI	SI	SI
6.5. Otros programas sectoriales			
6.5.1. Fomento a la microempresa	SI	SI	SI

Sigue...

...viene

Políticas	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
6.5.2. Dotación de tierras a campesinos pobres	SI	SI	SI
6.5.3. Asistencia técnica a prod. campesina	Limitada	Limitada	Limitada
6.5.4. Facilidades crédito a prod. campesina	Limitadas	Limitadas	Limitadas
6.5.5. Programas dirigidos a desplazados, desmovilizados y lisiados de guerra		SI	

1. Montos mayores a US\$20.000.00.
2. Montos mayores de US\$5.000.00
3. Desde 1948 hasta mediados de los años ochenta, la banca fue fundamentalmente estatal. Con el proceso de liberalización han ido aumentando las facilidades para el funcionamiento de los bancos privados, pero todavía hoy no pueden captar ahorros del público ni ofrecer el servicio de cuenta corriente.
4. Se controlan precios de artículos de canasta básica y combustibles; fijación de márgenes de utilidad.
5. Unos pocos productos y los combustibles.
6. Combustibles, alquileres y servicios educativos.

búsqueda de fórmulas más expeditas de movilización de los recursos hacia las poblaciones meta. Incluso en Costa Rica, donde todavía siguen existiendo importantes instituciones de bienestar social —aunque no tan fuertes como antaño—, la tendencia hacia la "focalización" del gasto social es cada día mayor. Desde principios de la década de los noventa han proliferado los bonos de vivienda, de educación y de alimentos, dirigidos a aliviar la situación de los más pobres. Durante la Administración Calderón Fournier se hizo todo un esfuerzo para identificar a los sectores sociales más pobres y concentrar en ellos el gasto social. Fue así como se estableció un sistema de información denominado SISBEN. El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, que fue creado en los años setenta con el fin de atender la extrema pobreza, y que a lo largo de más de una década se convirtió en una fuente de financiamiento de programas no necesariamente dirigidos hacia los más pobres, intentó redefinir sus metas, para retomar su senda original. Con recursos provenientes de este Fondo se han venido financiando algunos de los programas focalizados, como el de bono escolar.

En El Salvador, el Plan de Desarrollo Económico y Social, que la Administración Cristiani comenzó a ejecutar en los primeros meses de su gestión, contenía un Programa Social de Emergencia que abiertamente postulaba su orientación focalizadora y compensatoria.⁶⁰ Con el objetivo de canalizar más ágilmente los recursos dirigidos hacia los grupos meta definidos en ese Programa, en 1990 se creó el Fondo de Inversión Social. Esa orientación focalizadora de la política social se conservó en el Plan de Reconstrucción Nacional (PRN), surgido como parte de los Acuerdos de Chapultepec de enero de 1992. Dicho Plan, dirigido principalmente a auxiliar soldados desmovilizados de las Fuerzas Armadas y excombatientes del FMLN, desplazados

60. Ver al respecto *Los alcances y límites de la estrategia social del gobierno*. San Salvador: CENITEC-DISE, 1991, 47 y ss. El Programa contemplaba acciones en 16 municipios de los departamentos de San Salvador, Santa Ana y San Miguel.

y repatriados, contemplaba la realización de acciones en 115 municipios afectados por la guerra.

En Guatemala, en el documento "Política económica y social, Gobierno de Guatemala, Período 1991-1996", la Administración de Serrano Elías, postulaba que los objetivos básicos de la política social serían reducir la pobreza extrema mediante un conjunto de acciones dirigidas a mejorar la alimentación, el poder adquisitivo y la capacidad productiva de los sectores sociales en esa condición. En julio de 1993, el gobierno surgido de la crisis política de mayo de ese año, dio a conocer el llamado "Plan de Gobierno de los 180 días", en el cual, entre otros objetivos, se proponía "reorientar y enfocar el gasto público hacia los grupos que viven en situación de pobreza..." Se definió un programa de emergencia dirigido a grupos y regiones prioritarias, ejecutado a través de seis fondos sociales, algunos de los cuales habían sido creados durante el gobierno anterior: el Fondo de Inversión Social (1993), el Fondo Nacional para la Paz (1991), el Fondo Nacional para la Tierra (1992), el Fondo Guatemalteco para la Vivienda (1992), el Fondo Nacional para el Desarrollo Comunitario (1993) y el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (1994). También en 1993 se creó el Fondo para la Reactivación y Modernización de la Agricultura (FONAGRO), pero el inicio de sus actividades se retrasó.

En lo que se refiere a programas sectoriales,⁶¹ en los tres países se han realizado, con resultados diversos, programas dirigidos a los microempresarios. Durante la Administración Calderón, en Costa Rica, fueron desarrollados dos programas dirigidos hacia ese sector: el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE) y el Programa de Apoyo a la producción del Instituto Mixto de Ayuda Social. Ambos parecen tener objetivos similares, pues mientras el primero buscaba mejorar "...la productividad y la producción a través de la capacitación, la asistencia técnica y la democratización del crédito...";⁶² el segundo intentaba facilitarle a los

61. Nos referimos a programas dirigidos a los sectores sociales incluidos en esta investigación.

microempresarios"...el acceso a capital, capacitación y asistencia técnica...".⁶³ En El Salvador se abrió en el Banco Central una línea de crédito y un fondo de garantía para la microempresa, y, además se creó una Comisión Nacional encargada de coordinar las actividades de apoyo al sector, coordinada por la Vice-presidencia de la República.⁶⁴ En Guatemala, desde 1987 comenzó a operar el Sistema Multiplicador de Microempresarios (SIMME), adscrito a la Vice-presidencia de la República, también con el objetivo de otorgar asistencia financiera y técnica al sector. Pese al relativo éxito obtenido, durante la Administración Serrano fue parcialmente desmantelado y parte de sus recursos se trasladaron al Fondo de Crédito Popular. En el gobierno de De León Carpio se creó el Consejo Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa, pero con metas modestas en relación al SIMME.⁶⁵

Con relación a los pequeños productores agrarios, el panorama en los tres países es similar: se han tomado medidas para la modernización del sistema agrario, pero el grueso de los pequeños productores sigue sin acceso al crédito y a la asistencia técnica. En Costa Rica, entre 1985 y 1992 el crédito dirigido al sector agropecuario disminuyó sostenidamente, con los consiguientes perjuicios para los pequeños productores. La asistencia técnica ha sido casi inexistente, debido a la escasez de recursos y a la imposibilidad de realizar una reforma institucional que facilite la prestación eficiente de estos servicios, incluyendo la privatización de algunos de ellos. Una situación similar encontramos en Guatemala: en 1992 se estableció el

62. *Programa Nacional de Apoyo a la micro y pequeña empresa*. PRONAMYPE. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, s.f., 7.

63. Sojo, Carlos, *La sociedad después del ajuste: demandas sociales, reforma económica y gobernabilidad en Costa Rica*. San José: FLACSO-Costa Rica, mimeo, 1995, 56.

64. Briones, Carlos y Ramos, Carlos, *Gobernabilidad, economía y democracia en El Salvador*. San Salvador: FLACSO-El Salvador, mimeo, 1994, 42.

65. Gálvez, 1995, 52-53.

FONATIERRA, con el fin de dotar de tierras a los campesinos pobres, y con el establecimiento de FONAGRO en 1933, se esperaba iniciar un programa de modernización del agro. En El Salvador se creó en 1991 el Banco de Tierras, para facilitar la compra de tierras por parte de campesinos (7 hectáreas máximo) y pequeños agricultores (35 hectáreas máximo). En el marco de los Acuerdos de Paz, a esta institución se le asignó la responsabilidad de ejecutar el programa de transferencia de tierras, que solamente ha sido ejecutado a medias.

LOS SECTORES POPULARES ANTE EL AJUSTE

Como fue señalado, en la primera fase de la investigación se realizó una encuesta a una muestra estratificada de 1.250 personas, en cada uno de los tres países. Como resultado se obtuvo una masa de información que recoge opiniones, percepciones, creencias y demandas de los sectores sociales estudiados, en torno a la situación económica y social de cada uno de los países, las políticas sectoriales, la política social, la dinámica política y la legitimidad de las instituciones. En este capítulo y en el siguiente, se hace un análisis comparativo de esos resultados.

MICROEMPRESARIOS

La situación económica y social

En Costa Rica y El Salvador, el 44,8% y el 60,8% de los microempresarios entrevistados, respectivamente, se dedicaban al comercio; mientras que en Guatemala el porcentaje de microempresarios entrevistados dedicado a esta actividad era

mucho menor: 28%. El resto estaba dedicado a la manufactura (35,2%) y a los servicios (36,4%). El porcentaje de hombres en la muestra de microempresarios seleccionada en Guatemala es mucho mayor que en los otros dos casos: 75,5%; mientras que en Costa Rica y El Salvador es de 46% y 50,4% respectivamente. En Guatemala, además, el 43,2% de los entrevistados se definió como indígena.

En lo que se refiere a la situación económica familiar, el grupo de microempresarios entrevistado mostró algunas diferencias importantes, como puede observarse en el Gráfico 1, del Apéndice 3.⁶⁶ En el caso costarricense la mayoría de los entrevistados se localizó en el nivel "1 a menos de 2" salarios mínimos (34,8%).⁶⁷ Sumada esta categoría con la inferior ("menos de 1 salario"), el total alcanzado es de 45,5%. Sin embargo, en la categoría "más de tres salarios", se ubica un importante porcentaje: 27,2%.

En el caso de El Salvador, la gran mayoría de los microempresarios (51,6%) dijeron que los ingresos de sus familias se situaban en el nivel equivalente de "1 a menos de 2 salarios" mínimos.⁶⁸ Si se suman los individuos que dijeron que sus familias percibían mensualmente "menos de 1 salario", el total de familias por debajo de 2 salarios mínimos en términos de ingresos mensuales es del 60,8%.

En el caso guatemalteco, un elevado porcentaje de individuos (40,0%) afirmó que sus familias recibían ingresos mensuales superiores a la cantidad equivalente a "más de tres salarios" mínimos; es decir, una situación aparentemente opuesta a la salvadoreña. Sin embargo, la comparación puede resultar engañosa por el hecho de que había grandes diferencias en el salario mínimo entre países, en cuanto a su valor equivalente en dólares, en el momento en que se realizó la encuesta. El salario mínimo del campo, usado en Guatemala como ele-

66. Todos los demás gráficos mencionados en este capítulo se encuentran en el referido Apéndice 3.

67. Se usó como medida el salario mínimo urbano.

68. Se usó como medida el salario mínimo urbano.

mento definitorio de las categorías, no solamente es menor que el que se paga en actividades urbanas, sino que su valor equivalente en dólares era aproximadamente dos veces menor que el de El Salvador y tres veces menor que el de Costa Rica.⁶⁹ Por supuesto que el costo de vida era diferente en cada país, lo que relativiza las diferencias en dólares. Además, es posible que dichas diferencias tengan relación con la actividad a que se dedicaban los entrevistados. Por ejemplo, como fue señalado, el 60% de los entrevistados en El Salvador, se dedicaban a actividades comerciales, aparentemente un sector marginado dentro de la categoría de microempresarios, como se reconoce explícitamente en la *Memoria de la Segunda Conferencia Centroamericana de Asociaciones de Microempresarios*:⁷⁰ el "...sector más marginado, dentro de la microempresa, ha sido el sector comercial, que no es considerado nunca como objeto de ningún programa porque se considera que somos improductivos y no generamos empleo."

Dadas las disparidades observadas, quizá sea más importante la calificación de los ingresos mensuales de la familia hecha por los mismos entrevistados. Como se observa en el Gráfico N° 2, el 55,2% de los informantes costarricenses calificaron los ingresos familiares como "medios"; mientras que un 36,8% se localizó en las categorías "bajos" y "muy bajos". Una situación similar observamos en el caso guatemalteco, donde la mayoría de los entrevistados se localizó en la categoría "medios" (48,4%); sin embargo, el porcentaje en las categorías "bajos" y "muy bajos" es mayor: 44,4%. En El Salvador los individuos que se localizaron en estas dos últimas categorías es mucho mayor: 53,2% de los informantes; también disminuyó

69. En el momento en que se realizó la encuesta, el valor aproximado de cada moneda, según datos de la CEPAL, era el siguiente: 148,75 colones costarricenses por dólar; 8,78 colones salvadoreños por dólar; 5,77 quetzales por dólar.

70. Comité Centroamericano de Empresarios de la Microempresa, COCEMI, *Memoria de la Segunda Conferencia Centroamericana de Asociaciones de Microempresarios*. San José: Editorial Guayacán, 15, (1993).

sensiblemente el porcentaje de individuos que calificó sus ingresos como "medios": 41,2%.

La evolución de la situación económica de la familia en los últimos tres años, según la percepción de los entrevistados, se muestra en el Gráfico 3. Un poco más de la tercera parte de los entrevistados en cada uno de los países, escogió la categoría "es igual", para calificar dicha evolución; pero en Costa Rica, la mayor parte de los microempresarios entrevistados (43,6%) indicó que la situación "ha mejorado". Esta percepción de mejoramiento la compartía solamente un 33,2% de los entrevistados en Guatemala y un 25,4% de los de El Salvador. En este último país, el 37,1% de los entrevistados indicaron que la situación económica de la familia había empeorado en los últimos tres años. Comparativamente, entonces, los microempresarios de El Salvador, de acuerdo con sus percepciones, estaban en peores condiciones que los de Costa Rica y Guatemala, condiciones que son iguales o peores que en los tres años anteriores a la encuesta.

Como se muestra en el Gráfico 4, un 40% de los microempresarios salvadoreños entrevistados, congruentemente con las respuestas anteriores, señaló que la situación del país había empeorado "durante este gobierno",⁷¹ en contraste con el 52% de sus colegas guatemaltecos, que dijeron que la situación era igual. En Costa Rica las opiniones aparecen divididas en los tres *ítems* contenidos en dicho Gráfico.

En lo que se refiere a la intervención gubernamental en la economía, la gran mayoría de los microempresarios entrevistados parecía favorecerla, si nos atenemos a los datos que muestra el Cuadro 1, del Apéndice 4.⁷² Sobre todo en los dos primeros aspectos, que tienen que ver directamente con el control de precios por parte del gobierno y el crédito subsidiado

71. Se refiere a los gobiernos de Calderón en Costa Rica, Cristiani en El Salvador, y Serrano y De León, en Guatemala. La evaluación pedida, en realidad, se refería a los dos o tres últimos años.

72. Los demás cuadros citados en este capítulo, se pueden consultar en dicho Apéndice.

a pequeños agricultores y empresarios, más del 90% de los entrevistados en los tres países manifestó su acuerdo. Los porcentajes disminuyeron consistentemente en los tres países en el último ítem, que tiene que ver con la fijación gubernamental de los salarios mínimos, pero se mantuvieron por arriba del 80% de las respuestas.

Políticas sectoriales

Los principales problemas del sector, señalados por los entrevistados, tienen que ver con insuficiencias en el capital de trabajo y en el acceso a crédito en condiciones acordes con la situación social del sector. En segundo lugar, señalaron dificultades en la comercialización de los productos y en general en la operación de las unidades productivas. Finalmente, en los tres países fueron señalados como problemas los altos precios de los insumos.

La gran mayoría de los entrevistados afirmó que el gobierno no había tomado medidas para solucionar sus problemas: 72,9% en Costa Rica; 90,4% en El Salvador y 92,8% en Guatemala. Es decir, que a pesar de la existencia de programas dirigidos al desarrollo de la microempresa, la percepción de un sector de ellos es que no se está haciendo nada a nivel gubernamental en ese sentido.

En lo referente a las demandas de política pública hacia el sector, en los tres casos destaca la dispersión de problemas planteados. A pesar de ello, el crédito a bajo interés y a plazos adecuados, es una de las principales demandas, a la par de la asistencia técnica y la capacitación. En todo caso, es poco lo que los microempresarios, en la opinión de los entrevistados, hacen para presionar a los gobiernos para que tomen algunas de las medidas demandadas. Como se muestra en el Cuadro 2, hay un sentimiento de impotencia en El Salvador, pues casi la mitad de los entrevistados afirmó que "no se puede hacer nada". En Guatemala es menor esa percepción, pero el porcentaje de

escogencias en esa categoría es de casi la tercera parte de los entrevistados. La situación es diferente en Costa Rica, donde solamente el 10,4% de los entrevistados escogió esa categoría, aunque el 67,6% afirmó no haber hecho nada.

Es posible que estas respuestas estén relacionadas con la baja organización del sector. Contrariamente a lo esperado, dada la importancia adquirida por la microempresa en los programas gubernamentales y en el de las ONG, la mayoría de los entrevistados en los tres países no pertenecía a ninguna asociación de carácter gremial. Solamente el 15% de los entrevistados en Costa Rica indicó pertenencia a alguna asociación de ese tipo; en El Salvador ese porcentaje fue de 13,4% y en Guatemala de 7,2%. La minoría organizada, sin embargo, indicó que las organizaciones eran útiles en la solución de los problemas del sector: 50% en Costa Rica, 73,5% en El Salvador y 77,8% en Guatemala. Dada esta evaluación positiva, la pregunta que surge es ¿por qué las organizaciones no logran atraer a la gran mayoría de los microempresarios?

Política social

La calidad de la educación pública en términos generales fue evaluada positivamente por los microempresarios entrevistados en Costa Rica y El Salvador. Como se puede ver en el Cuadro 3, la mayoría de las opiniones se situaron en las categorías "es buena" y "es muy buena":⁷³ 58,4% y 41,6% respectivamente.

Sin embargo, como se muestra en el Cuadro 4, las respuestas al siguiente bloque de preguntas deja entrever, en Costa Rica y Guatemala, un importante nivel de crítica frente a las acciones del gobierno en el campo de la educación pública; no así en El Salvador, donde un 62% de los entrevistados evaluó

73. En el cuestionario usado en Guatemala se omitió la pregunta en todos los casos.

positivamente dichas acciones. En general, los entrevistados de los tres países no cuestionaron la utilidad de lo que se enseña para el futuro de los niños, pero si consideran que la calidad de la enseñanza ha bajado en los últimos años, aunque en Costa Rica las opiniones parecen estar divididas. La crítica a los maestros es clara en el caso de Guatemala; no así en el caso costarricense, donde las opiniones nuevamente están divididas, mientras que en El Salvador, una mayoría relativa apoya a los maestros. Finalmente, en cuanto a las posibilidades de acceso a los servicios educativos por parte de los hijos de las familias pobres, las opiniones son divergentes en Guatemala y Costa Rica.⁷⁴ En este último país, casi dos terceras partes de los entrevistados afirmaron que el acceso era posible, mientras que en Guatemala el 50,4% afirmó lo contrario.

¿Qué deberían hacer los gobiernos para mejorar la enseñanza pública? Las respuestas son diferentes en todos los países, como puede observarse en el Cuadro 5. En el caso costarricense destaca la demanda de capacitación de los maestros, y en Guatemala la de construcción de escuelas; no obstante, son similares en los tres países los porcentajes en la categoría "equipar mejor a las escuelas". La "construcción" es más importante en El Salvador y sobre todo en Guatemala, mientras que en Costa Rica esa preocupación es menor. Sin embargo, también en El Salvador resalta la preocupación por la capacitación de los maestros.

En lo que se refiere a la evaluación de la calidad de los servicios públicos de salud, dentro de los entrevistados que los usaron la última vez que hubo enfermos en la familia,⁷⁵ en Costa Rica y El Salvador, la mayoría escogió la categoría de respuesta, "es regular": 32,1% y 28%, respectivamente (ver Cuadro 6). Sin embargo, en ambos casos un segmento importante afirmó que los servicios eran buenos: 35,2% y 41,6%,

74. Desdichadamente la pregunta se omitió en todos los casos en el cuestionario aplicado en El Salvador.

75. 66% de los microempresarios entrevistados en Costa Rica, 64,4% en El Salvador y 44,8% en Guatemala.

respectivamente. Un 15,2% de los entrevistados costarricenses opinó era muy bueno; por el contrario, un 17,4% de los salvadoreños afirmaron que era muy malo.

No obstante, la evaluación general sobre la salud pública muestra diferencias importantes en cada uno de los países. Como se puede observar en el Cuadro 7, en El Salvador y Guatemala hay una evaluación positiva con respecto a los esfuerzos gubernamentales, mientras que en este aspecto la crítica de los costarricenses es clara. Sin embargo, eso no quiere decir que la calidad de los servicios públicos ha mejorado en los últimos años, si nos atenemos a las respuestas brindadas en el *ítem* correspondiente: en los tres países la percepción es negativa en cuanto a mejoras en los servicios de salud. Tampoco los microempresarios consideran que "los empleados hacen todo lo que pueden para mejorar los servicios públicos de salud", a pesar de que en el caso salvadoreño la diferencia porcentual entre las respuestas "sí" y "no" es mínima.

En los tres países la mayoría de los entrevistados negó la posibilidad de acceso de la gente pobre a una buena atención médica, aunque en el caso costarricense la diferencia porcentual es relativamente pequeña entre las respuestas positivas y las negativas: 4.8%. En consonancia con esa percepción, en este país la gran mayoría considera que son extendidas las posibilidades de acceso a los servicios públicos de salud; también en El Salvador, aunque el porcentaje de opiniones negativas es mucho mayor.

Con respecto a lo que debería hacer el gobierno para mejorar la calidad de esos servicios (Cuadro 8), la mayoría de las opiniones se repartieron en dos *ítems* en cada país: "equipar mejor a las clínicas y hospitales" y "capacitar más al personal", son las demandas más importantes en Costa Rica; mientras que en El Salvador y Guatemala, las principales demandas son "construir más clínicas y hospitales" y "equipar mejor a las clínicas y hospitales". Esta importante diferencia en las demandas, que se va a repetir en los otros sectores, posiblemente tiene que ver el insuficiente desarrollo de las instituciones del Estado de Bienestar en El Salvador y Guatemala, en comparación con

Costa Rica. En este último país, sin embargo, el deterioro de los servicios exige, como lo demandan los entrevistados, inversiones en equipo y capacitación de personal, y no tanto en infraestructura hospitalaria.

La mayoría de los entrevistados en los tres países consideró que el gobierno no está haciendo todo lo que puede para remediar la pobreza: 55,2% en Costa Rica; 64% en El Salvador y 49,2% en Guatemala. Sin embargo, la atribución de la existencia de la pobreza al "mal gobierno", solamente fue indicada por un pequeño número de los microempresarios en los tres países. Como puede observarse en el Cuadro 9, en El Salvador como principal causa aparece "la falta de trabajo", mientras que en Costa Rica y Guatemala, "la vagancia de la gente". Más de la mitad de las respuestas en Costa Rica se situaron en esta categoría, fenómeno que se repetirá en el resto de los sectores estudiados, como se verá posteriormente. Aparentemente, entonces, estamos ante la presencia de un rasgo cultural, es decir, un elemento que forma parte de la visión sobre las relaciones sociales y el papel del individuo, de los costarricenses entrevistados en este estudio. No obstante, en un país con abismales diferencias sociales, como lo es Guatemala, la misma categoría fue escogida por un porcentaje significativo de la muestra: 23,6% de los microempresarios y 18,3% del total de entrevistados.

TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA

La situación económica y social

Los trabajadores por cuenta propia entrevistados en los tres países muestran algunas diferencias importantes. En primer lugar, el 43,6% de los costarricenses, se dedicaban al

comercio de frutas y verduras; un 10,8% al comercio de ropa y un 35,2% a otras actividades. En El Salvador, un 33,2% se dedicaba al comercio de ropa y un 49,4% a otras actividades; en Guatemala un 49,6% se dedicaba al comercio de ropa y un 38,8% a otras actividades. En Guatemala, por tanto, la mitad de los entrevistados se dedicaban al comercio de ropa; en El Salvador lo hacía una tercera parte, mientras que en Costa Rica solamente se dedicaba a esas actividades una décima parte.⁷⁶

En segundo lugar, en El Salvador el 58% de la muestra estaba constituido por mujeres; mientras que en Costa Rica las mujeres eran el 31,2%, y en Guatemala el 36,4%. En el caso de Guatemala, además, el 65,2% de los entrevistados se definió como indígena.

La evaluación de los grupos de trabajadores por cuenta propia entrevistados, sobre la situación económica de sus familias en términos del número de salarios mínimos equivalentes —con las dificultades de equiparación señaladas—, es similar en los tres países, pues la mayoría indicó que los ingresos de sus familias en salarios mínimos equivalentes, era de "de 1 a dos salarios". Como puede observarse en el Gráfico 5, en Costa Rica el 78% de los entrevistados se localizó en esa y en la categoría inferior; en El Salvador ese total fue de 86,5%. En Guatemala, por la razón anotada en el acápite 1 de este capítulo, la tendencia es hacia la agrupación en los estratos más altos.

En los tres países, sin embargo, la mayoría de los entrevistados afirmó que los ingresos mensuales de la familia eran bajos o muy bajos: 60% en Costa Rica, 64,8% en El Salvador y 53,5% en Guatemala. Como se observa en el Gráfico 6, en los tres países fueron muy bajos los porcentajes de entrevistados que calificaron dichos ingresos como "altos" o "muy altos"; pero un porcentaje importante de los entrevistados indicó que los ingresos familiares mensuales eran medios: 35,6% en Costa Rica, 30% en El Salvador y 39,8% en Guatemala.

76. Estas diferencias no reflejan la composición del sector en cada país, sino la de los universos seleccionados, como se indica en el Apéndice 1.

La evolución de la situación económica de la familia "durante este gobierno" o, lo que es equivalente, en los últimos dos o tres años (Gráfico 7), fue evaluada de manera similar en Costa Rica y en Guatemala: un poco más del 40% de los entrevistados manifestó que la situación económica era igual; sin embargo, la categoría "ha empeorado" fue seleccionada por casi el 40% de los trabajadores por cuenta propia entrevistados en Costa Rica, y el 29,6% en Guatemala. En el caso de El Salvador, casi el 45% se situó en la categoría "ha empeorado", aunque poco más de una tercera parte indicó que la situación era igual. Aproximadamente una quinta parte de los entrevistados en los tres países afirmó que la situación había mejorado.

Las informaciones proporcionadas por los trabajadores por cuenta propia de Costa Rica y El Salvador, en los tres aspectos analizados, dejan entrever que sus percepciones sobre la situación económica y social de sus familias son menos halagüeñas de las de sus colegas de Guatemala. Por otra parte, también en el nivel de las percepciones, la situación de este grupo en los tres países, parece ser menos ventajosa que la de los microempresarios.

En lo que se refiere a la situación económica del país en los últimos tres años, sólo una minoría de los entrevistados indicó una mejoría (Gráfico 8). En Costa Rica y El Salvador los porcentajes más elevados de respuestas se localizan en la categoría "ha empeorado": 44% y 55,3%, respectivamente. En Guatemala, aunque más de la mitad de los entrevistados indicó que la situación seguía igual, casi una tercera parte también señaló empeoramiento.

En cuanto a la intervención del gobierno en el control de los precios y la fijación de salarios mínimos, así como el otorgamiento de créditos subsidiados para los pequeños productores, la gran mayoría de los entrevistados se manifestó de acuerdo, como puede ser observado en el Cuadro 10, aunque los porcentajes de aprobación, al igual que en el caso anterior, disminuyeron en lo que se refiere a fijación de salarios mínimos.

Los problemas de este sector conforman un amplio abanico: inestabilidad laboral, persecución por parte de autoridades, excesiva competencia, alto costo de vida, inseguridad, y por supuesto ausencia de capital de trabajo. Como es bien conocido, se trata de un sector que enfrenta problemas de inseguridad en varios niveles: en cuanto a la continuidad del trabajo, a la estabilidad en los puestos de ventas y a sus relaciones con autoridades de alcaldías y municipios. Además, están expuestos a continuos ataques por parte del hampa. Sus demandas en cuanto la acción gubernamental tienen que ver con ese conjunto de problemas; por supuesto, se consideran marginados de cualquier tipo de atención del gobierno. En Costa Rica, el 77,2% de los entrevistados que manifestaron tener problemas, indicaron que el gobierno no había hecho nada al respecto; en igual sentido se manifestó en El Salvador el 81% y en Guatemala el 85,6%. Tampoco parecen ser objeto de programas de compensación: por ejemplo, en el caso costarricense solamente el 7,1% de los entrevistados que afirmaron tener casa propia, dijeron que la habían adquirido con un bono de vivienda.

Tampoco el sector parece estar muy dispuesto a realizar acciones de presión sobre el gobierno o las autoridades responsables, posiblemente debido a su vulnerabilidad. Como puede observarse en el Cuadro 11, aproximadamente la mitad de los entrevistados en Costa Rica y El Salvador admitieron no haber hecho nada, y en Guatemala ese porcentaje se eleva al 70,2%. Sin embargo, como es conocido, en las ciudades de San José y de San Salvador han ocurrido algunos movimientos de protesta de estos sectores, que a veces han terminado por convertirse en verdaderos motines populares.

Esta incapacidad para luchar por sus demandas, e incluso el mismo hecho de que algunas de sus protestas terminen en motines, parece estar relacionadas con los niveles organizativos del sector, que no son muy altos: 24% en Costa Rica, 15,6% en El Salvador y 8% en Guatemala.

La evaluación del sector sobre la calidad de la enseñanza pública es positiva en Costa Rica, puesto que el 45,2% de los entrevistados indica que "es buena" y un 10,4% la califica como "muy buena" (Cuadro 12). Es decir, que más de la mitad de las respuestas de los entrevistados se situó en esas dos categorías. En El Salvador la evaluación es más cuidadosa: el 27,3% indica que "es buena", pero el 41,1% dice que "es regular". En las categorías "regular" y "mala" se localiza el 55% de las respuestas de los entrevistados.

Una opinión más general sobre la educación aparece en el Cuadro 13. En Costa Rica y El Salvador las opiniones favorables a la acción del gobierno en el campo son mayores que las desfavorables; sin embargo, en el caso salvadoreño el apoyo es mucho más claro, si nos atenemos a las diferencias en porcentajes. Las opiniones de los entrevistados de Guatemala prácticamente se dividen en partes iguales a favor y en contra.

En todos los casos hay un elevado apoyo a la idea "lo que se enseña a los niños en la escuela les será útil para la vida en el futuro"; también un porcentaje importante de los entrevistados considera que "la calidad de la enseñanza pública ha bajado en los últimos años": 49,2% en Costa Rica, 70% en El Salvador y 50,8% en Guatemala. Por otra parte, en Costa Rica y El Salvador son favorables las opiniones de los entrevistados en relación al trabajo de los maestros; no así en Guatemala, donde un poco más de la mitad de los entrevistados dijo que los maestros "no" hacen todo lo que pueden por mejorar la calidad de la enseñanza pública. Finalmente, en Costa Rica sigue predominando la idea de que existen oportunidades abiertas para todos los estratos sociales, como se muestra en el elevado porcentaje que apoyó la idea de "la gente pobre tiene la oportunidad de que sus hijos reciban una buena educación".

En lo que se refiere a las acciones gubernamentales para mejorar la calidad de la enseñanza pública (Cuadro 14), nuevamente el acento en las respuestas costarricenses está coloca-

do en la capacitación del personal y el mejoramiento del equipo escolar, mientras que en los otros dos países dicho acento está colocado en la construcción de escuelas.

Sobre la calidad de los servicios públicos de salud (Cuadro 15), las opiniones de los entrevistados que hicieron uso en la última ocasión en que hubo enfermos en la familia,⁷⁷ son favorables en el caso de Costa Rica, pues la mitad de los entrevistados considera que "es muy buena" o "es buena". En El Salvador, aunque el 36,6% se sitúa en esas mismas categorías, un 51,9% considera que la calidad "es regular" o "es mala".

Una evaluación general sobre los servicios públicos de salud, arroja resultados interesantes, como se muestra en el Cuadro 16. En Costa Rica y El Salvador las opiniones favorables a la afirmación "el gobierno está haciendo todo lo que puede por mejorar los servicios públicos de salud", son ligeramente mayores que las desfavorables. En Guatemala la situación es a la inversa. Esta indefinición quizá se aclara al observar las opiniones con respecto a la afirmación "la calidad de los servicios públicos de salud ha mejorado en los últimos años". En Costa Rica hay un apoyo contundente, mientras que los casos salvadoreño y guatemalteco, es extendida la opinión desfavorable.

En Guatemala es claramente desfavorable la opinión de los entrevistados sobre el trabajo de los empleados de salud; lo es menos en Costa Rica y en El Salvador es ligeramente favorable. Finalmente, la percepción de los costarricenses sobre las posibilidades de acceso extendido de la mayoría de la población a los servicios de salud, sigue siendo positiva.

La construcción de instalaciones y la dotación de equipo son las demandas que se hacen en El Salvador y Guatemala al gobierno, con el fin de mejorar los servicios públicos de salud (Cuadro 17). En Costa Rica, las demandas más importantes son el equipamiento y la capacitación del personal. En un tercer lugar está la construcción de clínicas y hospitales.

77. 81,2% de los entrevistados del sector en Costa Rica; 72,3% en El Salvador y 44,8% en Guatemala.

Finalmente, en lo que se refiere al combate a la pobreza, en los tres países los entrevistados consideraron que el gobierno no está haciendo todo lo que puede para remediarla: 52,8% en Costa Rica; 66,8% en El Salvador y 58,4% en Guatemala. En los tres países, sin embargo, no se achaca al "mal gobierno" la causa de la pobreza (Cuadro 18). En El Salvador y Guatemala "la falta de trabajo" se coloca en primer lugar en las escogencias de los entrevistados, mientras que en Costa Rica "la vagancia de la gente" fue escogida como la razón principal de la existencia de la pobreza.

CAMPESINOS NO PRODUCTORES DE PNTX

Situación económica y social

Se trata de campesinos no productores de los llamados "productos no tradicionales de exportación" (PNTX), es decir, de productores para el mercado interno, fundamentalmente. Sin embargo, los grupos analizados en los tres países tiene algunas diferencias que es importante señalar, a fin de establecer los límites de la comparación. En Costa Rica, la muestra fue seleccionada de acuerdo con la identificación previa de zonas de concentración de pequeños productores agrícolas de las provincias de Alajuela, Cartago y Heredia; el 71,6% de ellos con parcelas menores de 5 hectáreas, dedicadas al cultivo de café, verduras y legumbres.⁷⁸ En el caso de El Salvador, la muestra

78. Aunque el café es producto de exportación, se incluyó dentro de la muestra a los pequeños productores que dijeron cultivarlo. Por supuesto que tal decisión puede alterar una vez más la comparabilidad en los ingresos, que tienden a ser más elevados en este sector, aunque los precios del café han oscilado mucho en los últimos años en el mercado internacional.

fue escogida siguiendo los criterios utilizados por MIDEPLAN en las encuestas de hogares: pequeñas unidades menores de 5 manzanas (3,5 hectáreas), que conforman el 97% del total, y que están dedicadas fundamentalmente a la producción de maíz (93% de los casos). En Guatemala, la muestra estuvo integrada por un conjunto de campesinos pertenecientes al Municipio de Santiago Atitlán, quienes se autodefinieron como indígenas en un 99,2%. Son pequeños productores que cultivan microfincas, el 50% menores de media manzana (0,35 hectáreas), y que consumen el 70% de lo que producen. En los otros dos países la orientación hacia el mercado es mucho mayor, sobre todo en Costa Rica.

En todo caso, este sector es el que se encuentra en peor situación económica del conjunto de sectores analizados. En dos países, El Salvador y Guatemala, aproximadamente tres cuartas partes de los entrevistados manifestaron que los ingresos de sus familias eran menores al equivalente a un salario mínimo (ver Gráfico 9). En Costa Rica, una tercera parte de los entrevistados indicaron una situación similar; pero el 43,2% señaló ingresos familiares "de 1 a menos de 2" salarios mínimos.

En El Salvador y Guatemala, la mayoría de los entrevistados calificaron los ingresos familiares como "bajos" y "muy bajos", como se muestra en el Gráfico 10. En Costa Rica, más de la mitad de los entrevistados afirmó encontrarse en esa posición, pero un apreciable 40,8% escogió la categoría "medios". Estas apreciaciones están en consonancia con los resultados de otros estudios, que señalan niveles de pobreza rural considerablemente mayores en El Salvador y Guatemala, con respecto a Costa Rica.

La difícil situación económica de este sector campesino parece no haber variado en los últimos tres años. Así lo consigna la mayoría de los entrevistados de los tres países. En El Salvador, un 40% indica que la situación "ha empeorado" (ver Gráfico 11). En Costa Rica y Guatemala, porcentajes similares de entrevistados indicaron mejoramiento y empeoramiento.

En la evaluación de la situación económica del país "durante este gobierno" o en los últimos tres años, se repite el patrón:

el 40% y el 50% de los campesinos salvadoreños y guatemaltecos, respectivamente, señalan que la situación se mantiene igual, mientras que en Costa Rica las respuestas se distribuyen por terceras partes aproximadamente (ver Gráfico 12). Comparativamente, entonces, tomando en cuenta el conjunto de respuestas, la evaluación en Costa Rica es mucho más favorable, lo que posiblemente está relacionado con la evolución de las condiciones económicas y sociales del país, que, cuando menos en los años 1993 y 1994, era mucho mejores que las de El Salvador y Guatemala.

En lo que se refiere a la intervención gubernamental, las respuestas son similares en Costa Rica y El Salvador, como puede verse en el Cuadro 19, mientras que en Guatemala hay diferencias notables, posiblemente debido a las características del grupo entrevistado. Como se verá posteriormente, este grupo, por razones totalmente explicables, muestra una acusada tendencia a marginarse de todo lo que tiene que ver con gobierno y Estado.⁷⁹ De ahí que sean muy elevados los porcentajes de NS/NR, aunque las respuestas positivas siguen siendo importantes porcentualmente.

Políticas sectoriales

Pese a las disparidades en la muestra, los problemas que afrontan los campesinos productores de granos básicos, hortalizas y verduras para el mercado nacional, son similares en los tres países: precios elevados de los insumos, poco rendimiento de las cosechas, poco acceso al crédito y a la asistencia técnica, y problemas relacionados con la comercialización de los productos. Las demandas de política pública apuntan básicamente hacia la resolución de esos problemas; sin embargo, hay un clamor hacia una atención global al sector, que se percibe en

79. La población de la zona en la que se realizó el estudio, ha sido objeto de violentas acciones represivas por parte del Ejército guatemalteco.

las respuestas obtenidas en los tres países, tanto en las encuestas como en las entrevistas realizadas. Un 74,6% de los entrevistados en Costa Rica afirmó que el gobierno no está haciendo nada para resolver los problemas del sector; en El Salvador respondió de esa manera el 80,8% y en Guatemala dicho porcentaje fue de 90,1%.

También es poco lo que este sector ha hecho, en la opinión de los entrevistados, para presionar al gobierno a tomar medidas que los favorezcan. Como puede verse en el Cuadro 20, en los tres países es elevado el porcentaje de respuestas "no he hecho nada"; en el caso de El Salvador una tercera parte de los entrevistados afirmó que "no se puede hacer nada".

Estas respuestas están relacionadas con el escaso nivel organizativo alcanzado por el sector en El Salvador y Guatemala: 11,4% y 6,4% respectivamente. Sin embargo, en este último país las respuestas sobre el nivel organizativo están determinadas por las características especiales de los entrevistados, como ya fue señalado. Por tanto, el porcentaje de respuestas no es comparable con el de los otros países en el mismo ítem. Los entrevistados de Costa Rica indican un porcentaje de pertenencia a organizaciones comparativamente mucho más elevado: 36%.

Política social

En general, los pequeños productores agrícolas evaluaron positivamente la calidad de la enseñanza pública, cuando menos en Costa Rica y El Salvador, donde aproximadamente el 50% de los entrevistados calificó dicha calidad como "buena" y "muy buena", como se puede observar en el Cuadro 21.

El examen más detenido sobre algunos aspectos de la enseñanza pública arroja los siguientes resultados (Cuadro N°22). En primer lugar, en los tres casos la evaluación fue positiva para la acción gubernamental en el campo, aunque en el caso guatemalteco es muy elevado el porcentaje de respuestas

NS/NR, lo que no es de extrañar dadas las características de la muestra seleccionada.⁸⁰ Sin embargo, salvo en el caso costarricense, los entrevistados consideraron que "la calidad de la enseñanza pública ha bajado en los últimos años". Pese a ello, en los tres casos se sigue pensando que "lo que enseñan a los niños en la escuela les será útil para la vida en el futuro." Además, en los tres casos también, la opinión fue favorable para el trabajo de los maestros. Nuevamente en el caso costarricense destaca la apreciación —en alguna medida se trata de una sobrestimación—, sobre las posibilidades de acceso a educación de buena calidad, de los hijos de familias pobres.

En el ámbito de las acciones que debería realizar el gobierno para mejorar la calidad de enseñanza pública, nuevamente en Costa Rica el énfasis está colocado en el equipamiento y la capacitación, mientras que en los otros dos países la insistencia es en la construcción de escuelas (Cuadro 23).

En lo que respecta a los servicios de salud pública, la percepción es favorable, si tomamos en cuenta los porcentajes sumados de las respuestas "es muy buena" y "es buena": 53,1% en Costa Rica y 43% en El Salvador (Cuadro 24). Esto en el caso de los entrevistados del sector que hicieron uso de un servicio público en la última ocasión en que hubo enfermos en la familia: 72,4% en Costa Rica, 85,1% en El Salvador y 29,6% en Guatemala.

Estas percepciones se mantienen, en términos generales, en una evaluación más amplia, como se muestra en el Cuadro 25. Salvo en el caso guatemalteco, las opiniones fueron favorables para la acción del gobierno en materia de mejoramiento de los servicios de salud pública. En Costa Rica y El Salvador se considera que ha ocurrido un mejoramiento en los últimos años; no así en Guatemala, consistentemente con la respuesta anterior. Sólo en El Salvador las opiniones fueron relativamente favorables para los esfuerzos de los empleados públicos de salud, aunque en Costa Rica en realidad las opiniones se divi-

80. El acceso a estos servicios y los de salud pública, debe ser muy limitado para este sector.

dieron por partes iguales. Solamente en Costa Rica los entrevistados consideraron que "la gente pobre tiene posibilidades de recibir buena atención médica". En este país, además, predominaron las opiniones favorables a la afirmación que tiene que ver con el acceso extendido de la población a los servicios desalud.

Para mejorar los servicios públicos de salud (Cuadro 26), los gobiernos deberían "construir más clínicas y hospitales", en la opinión de los entrevistados de este sector de El Salvador y Guatemala; "equipar mejor a las clínicas y hospitales", y "capacitar más al personal", en el caso costarricense.

En los tres países la mayoría de los entrevistados considera que el gobierno no está haciendo todo lo que puede para remediar la pobreza: 51,6% en Costa Rica, 68,6% en El Salvador y 50,4% en Guatemala. La falta de trabajo sigue siendo, en la opinión de los entrevistados en El Salvador y Guatemala, la principal causa de la pobreza (Cuadro 27); mientras que el factor "vagancia de la gente" es la posibilidad de respuesta más señalada por los costarricenses: 63,6%.

CAMPESINOS PRODUCTORES DE PNTX

Situación económica y social

Los campesinos seleccionados en Costa Rica y Guatemala son productores de nuevos productos de exportación; no así los de El Salvador, porque, cuando menos en el momento en que se realizó la investigación, no había pequeños productores agrícolas que estuvieran enrolados en esas tareas. Se tuvo entonces que seleccionar a miembros de cooperativas de las haciendas intervenidas en la fase I de la Reforma Agraria, cuyas condiciones de producción y de vida no son diferentes a

las de los campesinos más tradicionales de El Salvador: el 99% de los entrevistados poseía fincas menores de 5 manzanas (3,5 hectáreas) y más del 90% de ellos se dedicaba a la producción de maíz. En contraste, el 46,4% de los productores de PNTX de Costa Rica, cultivaba fincas menores de 5 hectáreas, y el 53,6% mayores de 5 pero menores de 10 hectáreas. Los principales productos de exportación producidos eran raíces y tubérculos, y algunas verduras y frutas. En el caso guatemalteco, el 63,6% de los entrevistados cultivaba extensiones menores de media manzana (0,35 hectáreas), y el 26,4% fincas de media a 1 manzana; pero el 90% del total de los productores se dedicaba a la agricultura de PNTX: arveja china, brócoli, fresa.

Como puede observarse en el Gráfico 13, esas diferencias entre los tres países resaltan al comparar las informaciones sobre la situación económica de este grupo, pues mientras en El Salvador hay una gran similitud con las respuestas de los campesinos más tradicionales, la situación es diferente en Costa Rica y, sobre todo, en Guatemala. En este último país disminuyó sensiblemente el porcentaje de las selecciones "menos de 1 salario", y aumentó el de las de "1 a menos de 2 salarios". En el caso costarricense, la mayoría de los entrevistados escogió la categoría "1 a menos de 2", aunque un poco más de la cuarta parte afirmó que los ingresos familiares eran inferiores a un salario mínimo.

Con respecto a la calificación de los ingresos familiares mensuales, los campesinos entrevistados en El Salvador se situaron mayoritariamente en las categorías "bajos" y "muy bajos": los porcentajes de respuesta en ambas categorías se incrementaron en detrimento de la categoría "medios", en comparación con las respuestas de los campesinos tradicionales. En Costa Rica y Guatemala, una tercera parte de los entrevistados, aproximadamente, escogió la categoría "medios", y el resto se situó en las categorías "bajos" y "muy bajos". Las percepciones sobre los ingresos familiares son muy similares en esos dos países, como puede observarse en el Gráfico 14. Según los productores de PNTX costarricenses, los ingresos

mensuales de sus familias son menos elevados que los de las familias de no productores de esos productos.

De acuerdo con las percepciones de los entrevistados, mostradas en el Gráfico 15, la situación económica de la familia no parece haber variado radicalmente en los últimos tres años: aproximadamente el 40% dice que "es igual", en Costa Rica y El Salvador, y en Guatemala ese porcentaje se eleva al 57,2%. En el caso costarricense, las respuestas son similares a las de los campesinos no productores de PNTX. En los casos del El Salvador y Guatemala aumentó significativamente el porcentaje de las respuestas "ha mejorado", en relación al otro sector campesino analizado. En el último de los países disminuyó también en forma apreciable las respuestas en la categoría "ha empeorado": de 24% a 16%.

Sobre la situación económica del país "durante este gobierno" o en los últimos tres años, los campesinos costarricenses se situaron en una posición similar a la de los no productores de PNTX: las respuestas se repartieron aproximadamente por tercios en los tres *ítems*, como puede observarse en el Gráfico 16. En el caso salvadoreño aumentó notoriamente el porcentaje de respuestas que indican deterioro: de 36,5% a 45,7%. Aunque la mayoría de los campesinos guatemaltecos escogió la categoría "es igual", también aumentaron notoriamente las respuestas en la categoría "ha empeorado".

En cuanto a la intervención gubernamental en precios, crédito y salarios mínimos, las opiniones siguen siendo altamente favorables, incluyendo los productores de PNTX guatemaltecos, que en este aspecto mostraron diferencias importantes con el otro sector campesino analizado, como puede verse en el Cuadro 28.

Políticas sectoriales

Al igual que el otro sector campesino, para los productores de PNTX los principales problemas que enfrentan tienen que

ver con el costo de los insumos, los bajos precios de los productos, la insuficiencia en el crédito, y el bajo rendimiento de las cosechas. Sin embargo, en el caso de Costa Rica y Guatemala, los productores de PNTX también enfrentan problemas derivados de sus relaciones con los intermediarios o con las emparadoras que controlan los canales de exportación. En este aspecto hay una demanda de acción estatal, de carácter regulador, que no puede soslayarse.

Pese a los esfuerzos hechos por este sector para adaptarse a los requerimientos del modelo neoexportador, no parece que estén recibiendo apoyo del gobierno, a juzgar por las informaciones recogidas en los tres países. Un porcentaje muy elevado de los entrevistados indicó que el gobierno no se ha ocupado de sus problemas: 77,3% en Costa Rica y 91,7% en Guatemala. El 75% de los campesinos salvadoreños entrevistados también manifestó un sentimiento similar con respecto a la acción gubernamental.

Tampoco es mucho lo que han hecho estos sectores para presionar a los gobiernos para que respondan a sus demandas. Como puede observarse en el Cuadro 29, la mayoría en los tres países indica no haber hecho nada al respecto. Una quinta parte de los entrevistados, aproximadamente, en El Salvador y Guatemala, dicen que "no se puede hacer nada". En otras palabras, que predominan, como en los otros sectores analizados, las soluciones individuales a problemas que son sociales; esto es, a problemas cuyo origen tiene que ver con las particulares condiciones sociales de cada uno de los países, y que no pueden ser resueltos por la acción individual aislada.

En términos organizativos, el sector parece mucho más organizado que el de los campesinos no productores de PNTX: 21% en Costa Rica; 60,2% en El Salvador y 23,2% en Guatemala. Sin embargo, el elevado porcentaje señalado para El Salvador es producto de la característica principal del grupo entrevistado: la organización cooperativa.

La calidad de la enseñanza pública fue evaluada positivamente por los entrevistados en Costa Rica, puesto que el 60% considera que "es buena" y "muy buena". En El Salvador el 40,2% considero que "es buena", pero un porcentaje similar, 39,1% la calificó de regular (Cuadro 30.).

Sin embargo, aunque en los tres países se reconocen los esfuerzos de gobiernos, también los entrevistados consideraron que la calidad de la enseñanza pública ha bajado en los últimos años, sobre todo en el caso salvadoreño, como lo muestran los datos del Cuadro 31. En ese *item* las opiniones de los costarricenses están divididas, porque porcentajes similares de entrevistados se manifestaron de acuerdo y en desacuerdo con la afirmación correspondiente. A pesar de ello, la gran mayoría de los entrevistados indicaron que "lo que enseñan a los niños en la escuela les será útil para la vida en el futuro." Finalmente, con respecto al esfuerzo de los maestros, las opiniones son favorables en Costa Rica y El Salvador, mientras que en Guatemala las opiniones a favor y en contra se dividieron en porcentajes similares.

¿Qué debería hacer el gobierno para mejorar la enseñanza pública? En El Salvador y Guatemala la demanda es por la construcción de más escuelas, mientras que en Costa Rica es la de "equipar mejor a las escuelas", aunque un 24% pidió "construir más escuelas" y un 22,4% señaló la capacitación de los maestros como demanda (Cuadro 32).

El sector de campesinos productores de PNTX que hizo uso de alguno de los servicios públicos de salud en Costa Rica y El Salvador (76,4% y 69,1% de los entrevistados, respectivamente), consideró en términos generales que la calidad oscila entre las categorías de regular y buena, como puede observarse en el Cuadro 33. También en términos generales los entrevistados reconocieron los esfuerzos realizados por gobiernos y empleados para mejorar la calidad de los servicios de salud (Cuadro N° 34); sin embargo, las opiniones están divididas en cuanto al

mejoramiento de la calidad en los últimos años, puesto que los porcentajes a favor y en contra son similares en Costa Rica y El Salvador. No así en Guatemala, donde una clara mayoría de los entrevistados indicó que no "había mejorado". En los tres países, aunque con diferencias apreciables, las opiniones fueron favorables para el trabajo de los empleados públicos de salud.

Como puede observarse en el Cuadro 35, la construcción de clínicas y hospitales es la demanda principal de los entrevistados en El Salvador y Guatemala, mientras que en Costa Rica dicho lugar lo ocupa la categoría "equipar mejor a las clínicas y hospitales". No obstante, un importante porcentaje de los entrevistados (27,2%) también señaló la categoría "construir más clínicas y hospitales", lo cual es totalmente comprensible dada la dispersa ubicación habitacional de los entrevistados y la lejanía de muchos de ellos de los centros de salud.

La mayoría de los entrevistados en los tres países claramente señaló que el gobierno no está haciendo todo lo que puede para remediar la pobreza: 50,4% en Costa Rica, 60,5% en El Salvador y 57,2% en Guatemala. Pero ¿cuál es la principal causa de la pobreza en el país? En Costa Rica la mayoría opinó que "la vagancia de la gente", seguida del "elevado costo de la vida". En El Salvador nuevamente "la falta de trabajo" fue señalada como la causa principal, mientras que en Guatemala, a pesar de que también esa opción recibió el mayor porcentaje de selecciones, se observa una cierta dispersión en las respuestas (Cuadro 36).

EMPLEADOS PÚBLICOS DEL SECTOR SALUD

Situación económica y social

Se trata de un sector donde la presencia femenina es muy importante. Ese componente se refleja en la composición de la

muestra seleccionada, donde el porcentaje de mujeres entrevistadas fue elevado en los tres países: 53,6% en Costa Rica; 74,4% en El Salvador y 67,2% en Guatemala. En Costa Rica se entrevistó a enfermeras, personal técnico de apoyo, personal administrativo y otras categorías de personal no profesional, de clínicas y hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social, situadas básicamente en el Area Metropolitana de San José. En El Salvador la muestra fue similar, también en el Area Metropolitana de San Salvador, en clínicas y hospitales públicos. La muestra seleccionada en Guatemala guarda las mismas características, a pesar de las dificultades enfrentadas a la hora de realizar las entrevistas, debido a la situación de huelga que afectaba al sector salud en el momento en que se realizó el trabajo de campo. En Costa Rica y Guatemala es similar el porcentaje de enfermeras y personal técnico entrevistados: 43,2% y 38,4% respectivamente; en El Salvador ese porcentaje fue mucho más elevado: 56%.

Sobre ingresos familiares, los entrevistados de Costa Rica y Guatemala reportan ingresos mayores, puesto que el 41,6% y el 45,6% respectivamente, escogieron la categoría "más de tres salarios" (Gráfico 17). En El Salvador, un 45,6% escogió la categoría "de 1 a menos de 2" salarios mínimos. Los datos de Guatemala, sin embargo, deben ser tomados como aproximaciones dentro de esta comparación, debido al tipo de salario mínimo que se usó, como ya fue señalado.

En lo que se refiere a la calificación de los ingresos familiares (Gráfico 18), casi la mitad de los entrevistados costarricenses escogieron la opción "medios", mientras que en El Salvador, un poco más de la mitad se situaron en la categoría "bajos". Las respuestas de los entrevistados de Guatemala son aparentemente inconsistentes con las respuestas dadas en el punto anterior, porque también la mayoría de las respuestas se ubica en las categorías "bajos" y "muy bajos".⁸¹

81. Aparentemente inconsistentes, porque el indicador salarial que se usó parece colocarlos en una situación mejor que sus colegas de Costa Rica y El Salvador.

Sobre la evolución de la situación económica familiar en los tres últimos años (Gráfico 19), los datos muestran una visión un tanto más optimista en los entrevistados de Costa Rica, por cuanto la mayoría de las respuestas se ubican en las categorías "es igual" y "ha mejorado", mientras que en los otros dos países, sobre todo en Guatemala, la percepción parece ser de empeoramiento.

Ocurre lo mismo con la evaluación sobre la situación económica del país "durante este gobierno" o en los últimos dos o tres años, porque en el caso costarricense predominan las opiniones "es igual" y "ha mejorado", mientras que en los otros dos casos la sensación de empeoramiento predomina, sobre todo, nuevamente, en el caso de Guatemala, donde el 72% de los entrevistados escogió la categoría "ha empeorado" (Gráfico 20).⁸²

En lo que se refiere a la intervención gubernamental en control de precios, dirección del crédito y fijación de salarios mínimos, el acuerdo es muy elevado en los tres países, aunque, como en los otros casos, disminuye en lo que se refiere a fijación salarial, como puede verse en el Cuadro 37. En el caso costarricense llama la atención el hecho de que el porcentaje de respuestas favorables a la fijación gubernamental de salarios mínimos es, junto con la de los empleados de educación, la más baja de todos los sectores analizados. En otras palabras, que es dentro de los sectores asalariados entrevistados, donde es mayor el porcentaje de respuestas negativas.

Políticas sectoriales

Los problemas fundamentales que enfrenta este sector están relacionados con bajos salarios, exceso de trabajo, y deficiencias en instalaciones y mobiliario, y, por supuesto,

82. Las percepciones de los entrevistados guatemaltecos están indudablemente relacionadas con la situación de huelga que vivían en ese momento.

equipo y medicamentos. Este último señalamiento fue formulado por el 34,8% de los entrevistados en El Salvador, lo que seguramente tiene que ver con el hecho de que más de la mitad de la muestra estaba compuesta por enfermeras (52,8%), quienes cotidianamente se enfrentan a tales carencias. Las demandas de acciones gubernamentales no difieren mayormente de los problemas planteados.

La mayoría de los entrevistados en los tres países considera que las autoridades gubernamentales hacen poco por resolver esos problemas. En Costa Rica, el 84,8% expresó dicha opinión; en El Salvador el 80,8% y en Guatemala el 89,8%. En otras palabras, que hay un gran descontento con las autoridades encargadas del sector. Pero, por otra parte, por imposibilidad o por incapacidad, un porcentaje elevado de los entrevistados admitió no haber hecho nada al respecto (Cuadro 38.): 48% en Costa Rica, 52,8% en El Salvador y 35,9% en Guatemala. En este último país, el elevado porcentaje en el *item* "he participado en una protesta pública", está determinado también por la situación de huelga ya señalada. En el caso de El Salvador, llama la atención nuevamente la impotencia expresada en el elevado porcentaje obtenido por la respuesta "no se puede hacer nada": 29,6%.

La organización de este sector muestran un panorama diferenciado en cada uno de los países. En Costa Rica, el 36% de los entrevistados informó que pertenecía a alguna organización gremial; lo mismo el 21,6% de los entrevistados en Guatemala, y solamente el 11,2% de los entrevistados en El Salvador.

Política social

La evaluación general sobre la educación pública en Costa Rica es en general positiva, por cuanto más de la mitad de los entrevistados considera que "es buena" o "es muy buena", como puede observarse en el Cuadro 39. En El Salvador, por el

contrario, la mitad de las selecciones se encuentra entre las categorías "regular" y "mala".

El sector es más crítico en relación a los esfuerzos gubernamentales para mejorar la calidad de la enseñanza pública, porque en los tres países las respuestas mayoritarias fueron negativas a la afirmación "el gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar la enseñanza pública" (Cuadro 40.). También los entrevistados de los tres países estuvieron de acuerdo con la afirmación "la calidad de la enseñanza pública ha bajado en los últimos años". Sin embargo, se admite que lo que se enseña en las escuelas sigue siendo de utilidad para la vida futura de los niños. En Costa Rica los empleados públicos de salud dividieron sus opiniones a la hora de calificar los esfuerzos de sus colegas de educación; no así en El Salvador y Guatemala, donde las respuestas fueron favorables al trabajo realizado por los maestros. También en Costa Rica, un porcentaje importante de los empleados de salud se manifestó de acuerdo con la afirmación "la gente pobre tiene la oportunidad de que sus hijos reciban buena educación".

Sobre las acciones gubernamentales para mejorar la calidad de la enseñanza pública, en Costa Rica las demandas fundamentales tienen que ver con capacitación de los maestros y el mejoramiento del equipo; en El Salvador con capacitación de los maestros, construcción de instalaciones y mejoramiento de equipo; en Guatemala también los tres *items* señalados son importantes, pero el principal es la construcción de escuelas (Cuadro 41.).

Con respecto a los servicios públicos de salud, el 80,8% de los entrevistados costarricenses y el 75,2% de los salvadoreños, había hecho uso de algún servicio público de salud la última vez que se había presentado un caso de enfermedad en la familia. La evaluación sobre el servicio que les brindaron es muy positiva en el caso costarricense, puesto que casi el 75% de los entrevistados que hicieron uso de tales servicios, opinó que la calidad era "buena" y "muy buena". En El Salvador las opiniones son menos optimistas, pero aún así más del 50% de los que hicieron uso de esos servicios, realizó las mismas selecciones de

respuesta (Cuadro 42). Estos porcentajes contrastan notablemente con lo expresado por los otros sectores, que no fueron tan efusivos en la evaluación positiva del sector.

Sin embargo, en los tres países los entrevistados fueron severos al evaluar los esfuerzos gubernamentales dirigidos al mejoramiento de la calidad de los servicios, sobre todo en los casos de Costa Rica y Guatemala, como se muestra en el Cuadro 43). También en estos dos países las opiniones mayoritarias fueron negativas a la afirmación "la calidad de los servicios públicos de salud ha mejorado en los últimos años". Por supuesto que a la mayoría de los entrevistados en los tres países opinó que "los empleados hacen todo lo que pueden para mejorar los servicios públicos de salud." En Costa Rica y Guatemala un porcentaje elevado de los entrevistados manifestó su acuerdo con la afirmación "la gente pobre tiene posibilidades de recibir una buena atención médica", lo que parece ser inconsistente con las otras respuestas dadas.

Equipar mejor a las clínicas y hospitales, es la demanda más importante que hicieron los empleados de las instituciones de salud pública de los tres países; seguido de la construcción de instalaciones, y de capacitación del personal, en El Salvador y Guatemala. Esta última demanda es la segunda en importancia para los empleados de salud de Costa Rica (Cuadro N° 44).

En lo que se refiere a la lucha contra la pobreza, en los tres países se considera que el gobierno no está haciendo todo lo que puede: 63,2% en Costa Rica, 76% en El Salvador y 78,4% en Guatemala. Como puede verse en el Cuadro 45, la falta de trabajo y el elevado costo de la vida son las causas principales de la pobreza en la opinión de los entrevistados de El Salvador y Guatemala. En Costa Rica nuevamente se señala la vagancia de la gente como la causa principal.

La situación económica y social

Como era de esperarlo, puesto que se trata de un sector donde tradicionalmente se ha concentrado el trabajo femenino, en los tres países el porcentaje de mujeres dentro de las muestras de este sector fue también muy elevado: 87,2% en Costa Rica; 66,4% en El Salvador y 90,4% en Guatemala. En este último país, el componente indígena dentro de la muestra es el más reducido de todos los sectores analizados: 10,4%. En los tres países, la muestra incluyó a maestros, personal administrativo y personal de servicios, de escuelas primarias de las áreas metropolitanas de las ciudades de San José, San Salvador y Guatemala. Sin embargo, la composición fue diferente en cada uno de los países: en Guatemala el 91,2% de las personas entrevistadas del sector eran maestras; en Costa Rica ese porcentaje bajó 75,2% y en El Salvador a 56,8%.

La percepción que tiene este sector sobre los ingresos mensuales familiares es bastante favorable en Costa Rica y Guatemala, pues la mayoría de los entrevistados se sitúa en las categorías superiores, como puede observarse en el Gráfico 21; en el caso salvadoreño, por el contrario, la tendencia parece ser hacia abajo. El caso de Guatemala aparece como extremo, en cuanto a la evaluación positiva, seguramente afectada la percepción por el indicador de salario mínimo usado.

La calificación sobre dichos ingresos es coincidente con las percepciones mostradas en el gráfico anterior. En Costa Rica y Guatemala la mayoría de los entrevistados escogieron la categoría "medios", mientras que en El Salvador, la mayoría —un 42,4%—, señaló la categoría "bajos" (Gráfico 22).

En cuanto a la evolución de la situación familiar en los últimos tres años (Gráfico 23), las respuestas de los entrevis-

tados costarricenses indican una evaluación favorable, puesto que la mayoría escogió la categoría "ha mejorado" y "es igual", y en la selección anterior habían calificado mayoritariamente los ingresos familiares como medios. En cambio, la evaluación tiende a ser negativa en los entrevistados de los otros dos países, sobre todo en El Salvador, en coincidencia con la calificación mayoritaria de los ingresos familiares como bajos, mostrada en el gráfico anterior. No sucede lo mismo con la evaluación de la situación económica del país "durante este gobierno" o en los últimos años, porque en los tres países la mayoría de los entrevistados escogió la categoría "ha empeorado", como se muestra en el Gráfico 24.

Sobre la intervención gubernamental en los aspectos relativos a fijación de precios, asignación del crédito y la fijación de salarios mínimos, nuevamente es muy elevado el porcentaje de apoyo en los tres países; sin embargo, en Costa Rica también baja sensiblemente el porcentaje de apoyo al ítem que tiene que ver con la intervención gubernamental en la fijación salarial, a niveles similares al de los empleados públicos de salud (Cuadro 46). Es posible que este tipo de respuesta refleje el descontento con los salarios vigentes.

Política sectorial

Los problemas fundamentales del sector, según los entrevistados, son los bajos salarios frente al elevado costo de la vida —pese a las calificaciones dadas a los ingresos familiares—, y la carencia de material didáctico y de mobiliario. Esto último fue señalado como el principal problema por el 45,6% de los entrevistados de El Salvador. Sus demandas tampoco parecen encontrar eco en las autoridades encargadas del sector, por cuanto el 84,8% de los entrevistados en Costa Rica afirmó que el gobierno no ha hecho nada para solucionar los problemas; el 73,6% en El Salvador y el 89% en Guatemala.

Se trata de un sector muy organizado en Costa Rica (74,4%); comparativamente mucho menos organizado en El Salvador (16,8%) y Guatemala (22,4%). Sin embargo, en la percepción de los entrevistados, es poco lo que han hecho para presionar al gobierno para que responda a sus demandas. En Costa Rica el 48% admitió no haber hecho nada, y en El Salvador y Guatemala, el 52,8% y el 35,9%, respectivamente, dijo lo mismo. Nuevamente un 30% de los salvadoreños entrevistados se muestra impotente frente a las circunstancias, al haber seleccionado la categoría "no se puede hacer nada" (Cuadro 47).

Política social

En lo que se refiere a la evaluación sobre la calidad de lo que producen como sector—es decir, la educación—, más del 50% de los entrevistados de Costa Rica la calificó como "buena" y "muy buena", pero casi una tercera parte dijo que era "regular". En El Salvador el mayor porcentaje de los entrevistados escogió la categoría "regular", aunque un poco más del 40% se situó en las categorías superiores (Cuadro 48).

Congruentes con su aseveración sobre la ausencia de respuestas gubernamentales a los problemas del sector, la mayoría de los entrevistados en los tres países considera que el gobierno no está haciendo todo lo que puede para mejorar la calidad de la enseñanza pública, como puede verse en el Cuadro 49), aunque en El Salvador la diferencia entre una y otra respuesta es insignificante. Sin embargo, en los tres países es contundente el porcentaje a favor de la afirmación "la calidad de la enseñanza pública ha bajado en los últimos años". Pese a ello, la mayoría considera que sigue siendo útil para el futuro de los niños. En los tres países también la mayoría considera que los maestros están haciendo todo lo que pueden para mejorar la calidad de lo que enseñan.

En El Salvador y Guatemala las demandas principales al gobierno son la construcción de escuelas, el mejoramiento de

equipo y la capacitación del personal, como se muestra en el Cuadro 50). En el caso costarricense, quizá por ser empleados de zonas urbanas, la demanda de construcción es poco significativa frente a las de sus colegas de los otros dos países.

Los entrevistados del sector que hicieron uso de servicios públicos de salud debido a enfermedades de algún miembro de la familia (67,2% en Costa Rica y 46,4% en El Salvador del total de personas entrevistadas), opinaron en general que eran "buenos" y "muy buenos": 74,2% y 51,6% respectivamente (Cuadro N° 51). Sin embargo, en los tres países los entrevistados consideraron que los gobiernos no están haciendo todo lo que pueden para mejorar esos servicios, como puede observarse en el Cuadro 52); además, coincidentemente con lo anterior, consideran que su calidad no ha mejorado en los últimos años, y que los empleados no hacen todo lo que pueden para mejorar dichos servicios. En este último punto, sin embargo, las respuestas de los entrevistados salvadoreños no fueron tan contundentes. En todo caso, fueron más benévolo los empleados de salud a la hora de calificar el trabajo de sus colegas de educación, que éstos con el de aquellos.

¿Qué deben hacer los gobiernos para mejorar los servicios públicos de salud? Al igual que en los otros sectores, las demandas principales en El Salvador y Guatemala, son las de equipamiento de las actuales instituciones y la construcción de más clínicas y hospitales. En el caso costarricense esta demanda es mínima; las principales son las de equipamiento de clínicas y hospitales, y la capacitación del personal, como puede verse en el Cuadro 53.

En cuanto a las acciones gubernamentales para combatir la pobreza, la mayoría de los entrevistados afirmó que no se está haciendo todo lo que se podría hacer: 62,2% en Costa Rica, 76% en El Salvador y 78,4% en Guatemala. La falta de trabajo y el elevado costo de la vida son las causas fundamentales de la pobreza señalada en El Salvador y Guatemala, mientras que "la vagancia de la gente" nuevamente fue señalada como la causa principal por parte de los entrevistados costarricenses como se observa en el Cuadro 54.

LEGITIMIDAD Y VALORES DEMOCRÁTICOS

En este apartado se comparan el conjunto de respuestas obtenidas en cada país, en el bloque de preguntas sobre visiones del sistema político que contenía el cuestionario aplicado. Pese a que las muestras no son homogéneas, es posible tomar el conjunto de respuestas como indicadores de valoraciones que van más allá de los límites de lo sectorial. En otras palabras, que pueden aproximarnos a algunos de los rasgos de la cultura política de cada uno de los países estudiados, con las limitaciones que implica este tipo de acercamiento. Limitaciones, ciertamente, porque los valores, actitudes y creencias sobre lo político y la política, que conforman la cultura política de una sociedad, sólo pueden manifestarse parcialmente a través de las respuestas a cuestionarios estructurados, aplicados a individuos aislados. No necesariamente los individuos actúan tal y como responden, sobre todo cuando de acciones colectivas se trata. El modelo de sujeto racional que está implícito en los estudios de cultura política hechos con encuesta, no existe en la realidad; el componente "subjetividad" juega un papel igual o más importante que la racionalidad. Por tanto, hay aspectos de la cultura política que solamente se revelan en las acciones de los individuos o de conjuntos de ellos, en situaciones concretas. Captar esos rasgos implica el uso de otras técnicas de investigación. Sin embargo, la información recogida mediante

la técnica de encuesta, puede ser de gran utilidad para la formulación de hipótesis y para la comparación con informaciones obtenidas mediante otras técnicas. Hechas esas observaciones, pasamos a comparar las respuestas obtenidas a las preguntas del bloque señalado.

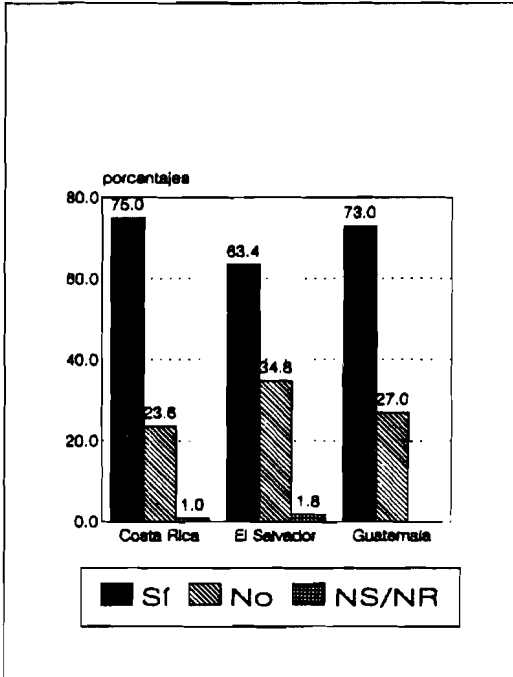
INFORMACIÓN SOBRE LOS ACONTECIMIENTOS POLÍTICOS

Ante la pregunta de si se mantenían informados sobre el acontecer político nacional, la gran mayoría de los entrevistados contestó que sí: el 75,4% en Costa Rica, el 63,4% en El Salvador y el 73% en Guatemala. Es decir, que aproximadamente la tercera parte de los entrevistados en cada uno de los países, afirmó disponer de información sobre estos aspectos, como se muestra en el Gráfico 5.1. Por supuesto que hay variaciones importantes por sector y por nivel educativo. En los tres países son los sectores campesinos los que reportan menores niveles de información, sobre todo en El Salvador. Como contrapartida, los sectores urbanos, fundamentalmente los empleados públicos, son los que señalan los mayores niveles de información.

En todos los casos destaca el papel de la televisión y, en menor medida, de la radio, en la transmisión de informaciones, aunque en los casos de Costa Rica y El Salvador una buena parte de los entrevistados afirmó haber adquirido la información a través de una combinación de medios (los periódicos, la radio y la televisión). En el caso de Guatemala, sin embargo, la televisión y la radio parecen ser los más importantes, como se puede observar en el Cuadro 5.1. Cualquier evaluación de las opiniones políticas de poblaciones como las estudiadas en esta investigación, por tanto, no puede dejar de lado el papel central que juegan los medios en la conformación de dichas opiniones. Para comprender ciertos rasgos de la cultura política, sería necesario, entonces, un estudio sobre las ideas y valoraciones que transmiten los diferentes medios en cada país.

Gráfico 5.1

**¿SE MANTIENE INFORMADO DE LOS
ACONTECIMIENTOS POLÍTICOS DEL PAÍS?**



Cuadro 5.1

**MEDIOS A TRAVÉS DE LOS CUALES
SE INFORMA
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
Por los periódicos	3.3	9.4	7.4
Por la radio	3.8	13.4	23.6
Por la televisión	26.9	25.7	26.3
Por los tres juntos	35.4	34.1	16.7
Por los periódicos y la radio	2.7	3.2	2.7
Por los periódicos y la televisión	15.3	6.1	13.6
Por la radio y la televisión	11.0	6.4	9.1
Por parientes y amigos	1.5	1.2	0.3
NS/NR	0.1	0.5	0.2

En general la lectura de periódicos es baja, lo que parece estar en consonancia con las características educativas del conjunto de entrevistados en cada uno de los países: en Guatemala, 24,9% del total de entrevistados dijo que no había cursado ningún nivel de enseñanza formal, y un 15,9% tenía estudios incompletos de primaria; en El Salvador, un 18,8% de los entrevistados aseguró no haber asistido a la escuela primaria, y un 26,1% no había terminado la enseñanza primaria. La situación es bastante diferente en Costa Rica, donde solamente

el 5,3% admitió no haber asistido a la escuela, aunque el 23,3% no había logrado finalizar sus estudios primarios.

LA LEGITIMIDAD DEL SISTEMA

Las respuestas a un conjunto de preguntas sobre las instituciones políticas, permite una aproximación al problema de la legitimidad en los tres países, entendiendo por la tal la creencia extendida, como lo indica Linz, en "...que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pidieran haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia... Más específicamente, la legitimidad de un régimen democrático se apoya en la creencia en el derecho de los que han llegado legalmente a la autoridad para dar cierto tipo de órdenes, esperar obediencia y hacerlas cumplir, si es necesario, utilizando la fuerza".⁸³

En lo que se refiere a los tribunales de justicia, las respuestas presentadas en el Gráfico 5.2, dejan entrever problemas por cuanto en todos los casos las respuestas mayoritarias son negativas a la afirmación "los tribunales de justicia garantizan juicios justos", incluyendo Costa Rica, cuya trayectoria institucional es conocida. Por supuesto que la desconfianza en la institución encargada de administrar la justicia es mucho mayor en El Salvador y Guatemala, lo cual es perfectamente comprensible debido a un pasado de irregularidades en su funcionamiento.

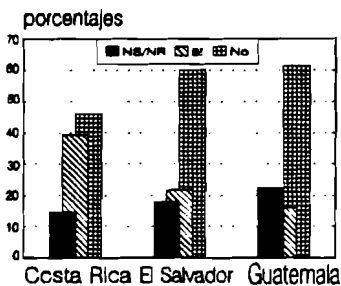
Los partidos políticos tampoco salen muy bien colocados en esta evaluación. Los porcentajes de desacuerdo con la afirmación "los partidos políticos representan los intereses de los

83. Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial Mexicana, 1990, 38-39.

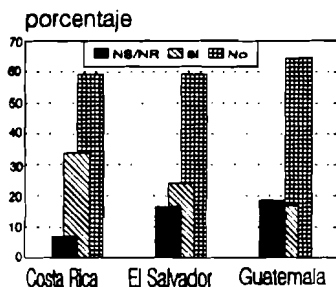
Gráfico 5.2

PERCEPCIONES INSTITUCIONALES

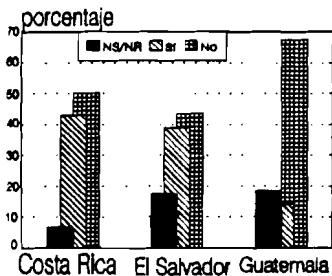
Los tribunales de justicia garantizan juicios justos



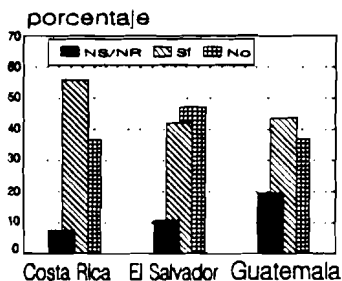
Los partidos políticos representan los intereses de los ciudadanos



El parlamento merece la confianza de los ciudadanos



El gobierno trabaja por el bien del país



ciudadanos", son de aproximadamente el 60% en todos los países. Nuevamente llama la atención el caso costarricense, donde los políticos siguen disfrutando de prestigio y donde los porcentajes de abstencionismo en las elecciones generales son muy bajos. Hay una aparente disociación, explicable solamente por la crisis de representación que viven los partidos; son maquinarias con capacidad para movilizar electores, pero éstos no las ven como instrumentos apropiados para canalizar sus demandas concretas, ni para generar políticas públicas. El caso extremo parece ser Guatemala, donde el divorcio entre ciudadanos y partidos es radical, de acuerdo con las opiniones de los entrevistados, como lo muestra el pequeño porcentaje de apoyo. En este país, el elevado porcentaje de respuestas NS/NR, revela un fenómeno de marginalidad política en proporciones mayores a los otros países analizados.

La confianza en el parlamento (Congreso, Asamblea Legislativa), parece ser mayor que en las instituciones de justicia, salvo en el caso de Guatemala, donde, en el momento en que se hizo la encuesta, había un fuerte enfrentamiento entre el poder ejecutivo y el legislativo, y el desprestigio de este último era manifiesto. En el caso costarricense, resalta el mayor porcentaje de apoyo que en el *ítem* anterior, lo que parece ser contradictorio, porque el legislativo es la arena preponderante para el juego de los partidos políticos. En otras palabras, si los partidos no representan los intereses de los ciudadanos, el parlamento tampoco debería merecer su confianza. En todo caso, el 50% de los entrevistados manifestó desconfianza en esta institución.

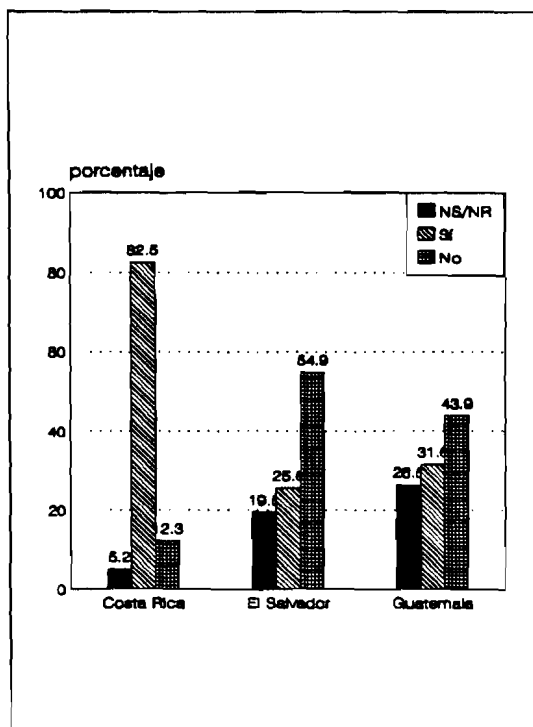
Pero el desprestigio de las otras instituciones no parece llegar hasta el ejecutivo. En los casos de Costa Rica y Guatemala, son relativamente elevados los porcentajes de respuesta favorables a la afirmación "el gobierno trabaja por el bien del país". No sucede lo mismo en El Salvador, donde todavía es ligeramente mayor la opinión negativa sobre el ejecutivo. En el caso de Costa Rica, esta apreciación favorable al gobierno, aparentemente desconectada de la opinión sobre los partidos, posiblemente tiene que ver con la estructura del liderazgo

político —que ha estado concentrado en figuras y no en plataformas programáticas—, y el carácter presidencialista del régimen. Paradójicamente, en Costa Rica, donde los partidos políticos tienen mucho más tradición que en los otros dos países, en las dos últimas décadas se ha venido observando una creciente preponderancia del ejecutivo sobre el legislativo, y un debilitamiento de los partidos en lo que han sido sus funciones tradicionales de canalización de demandas, consecución de apoyos y ejercicio del control sobre la acción gubernamental, sobre todo con los gobiernos que han elegido. En el caso de Guatemala, las respuestas posiblemente tienen que ver con el pasado autoritario y con la pugna que existía entre el Presidente y el Congreso, en el momento en que se hizo la encuesta.

Las respuestas que tienen que ver con la limpieza del proceso electoral, la aseveración "en este país las elecciones son limpias", parecen retratar bastante bien las opiniones del conjunto de los entrevistados de los tres países sobre la legitimidad del mecanismo electoral, opiniones que bien podrían reflejar el sentimiento nacional. En efecto, las respuestas favorables de los costarricenses se asemejan al porcentaje de participación efectiva en los procesos electorales: 82,5%. Pero tampoco las respuestas obtenidas en los otros dos países andan muy lejos de los porcentajes de participación observados en los últimos procesos electorales. En El Salvador, el abstencionismo las elecciones presidenciales de 1994, fue de 47,7% en la primera vuelta y 54,5% en la segunda; en Guatemala, en las elecciones presidenciales de 1990, el abstencionismo fue de 43,6% en la primera vuelta y, en 1991, de 54,8% en la segunda vuelta. En las elecciones parlamentarias celebradas en este último país en 1994, el abstencionismo fue considerablemente mayor; sin embargo, dado el contexto en que se realizaron, sus resultados no puede tomarse como medida válida de un clima de opinión con respecto a los procesos electorales.

Invitados a reaccionar frente a un conjunto hipotético de acciones realizadas por unos personajes que fueron afectados por las acciones del gobierno, los entrevistados dejaron entrever algunos otros rasgos de la cultura política de estos países.

EN ESTE PAÍS LAS ELECCIONES SON LIMPIAS



En El Salvador y Guatemala el mayor porcentaje de respuestas se localizó en la categoría "los que se esperaron a las elecciones": 50,8% y 33,8%, respectivamente, porcentajes que guardan alguna similitud con la participación electoral.⁸⁴ No así en el caso costarricense, donde sólo el 25,4% de los entrevistados escogió esta opción. En este país, la mayoría escogió como acción correcta, la de quienes "participaron en manifestaciones"

84. En Guatemala con los resultados de las últimas elecciones parlamentarias.

(51,1%), lo que parece contradictorio con el apoyo expresado al mecanismo electoral y con el comportamiento histórico del costarricense medio, que no es nada proclive a la "democracia de las calles"; sin embargo, cuando menos cuatro de los grupos incluidos en la muestra, han tenido experiencia en este tipo de conducta: los pequeños productores agrícolas, los vendedores callejeros y los empleados públicos de salud y educación. Por otra parte, puesto que el cambio de gobierno mediante elecciones se da por un hecho, dada la tradición política del país, es posible que ese 51,1% de los entrevistados tenga clara la diferencia entre lo que sería un cambio de gobierno y la protesta por las acciones concretas de un gobierno determinado.

En los tres países es muy bajo el porcentaje de escogencias favorables a quienes "buscaron la caída violenta del gobierno": 1,4% en Costa Rica, 2,7% en El Salvador y 3,1% en Guatemala. "Los que no hicieron nada", recibieron importantes porcentajes de apoyo en los tres países: 14,1% en Costa Rica, 21,4% en El Salvador y 11,4% en Guatemala. En este último país, además, el 29% de los entrevistados no quisieron opinar, en una nueva manifestación del fenómeno de marginación política ya señalado.

Ligado a este problema de legitimidad de las instituciones está el de la corrupción. La gran mayoría de los entrevistados en los tres países considera que la corrupción es un problema serio: 99% en Costa Rica, 95,6% en El Salvador y 83,5% en Guatemala. Preguntados acerca de algunas instituciones en la que podría haber corrupción, afirmaron —en los porcentajes que aparecen en el Cuadro 5.2, que existía corrupción en los partidos políticos, en el gobierno, en la empresa privada y hasta en las iglesias.

Cuadro 5.2

**INSTITUCIONES EN LAS
QUE HAY CORRUPCIÓN**
-Porcentajes de respuestas positivas-

	PAISES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
En los partidos políticos	90.4	83.6	93.6
En la empresa privada	75.4	75.6	81.8
En el gobierno	87.3	81.1	91.7
En los sindicatos	74.2	76.9	78.6
En las iglesias	46.5	63.6	59.9

LA SELECCIÓN DE POLÍTICOS

Las razones por las cuales votar por un candidato a la Presidencia de la República, reflejan una cierta búsqueda de racionalidad que por supuesto no tienen nada que ver con la realidad de la política en los tres países estudiados. Como se puede observar en el Cuadro 5.3, los porcentajes mayores de respuestas en Costa Rica y en El Salvador, se concentran en la categoría "porque me gusta el programa que ha presentado"; en Guatemala es el segundo *ítem* seleccionado. Sin embargo, como es conocido, la selección se hacen por otras razones, donde lo subjetivo juega un papel fundamental;⁸⁵ pero el caso centroamericano hay que examinarlo con cuidado, por cuanto el espacio de la política ha sido reducido y los partidos políticos solamente han funcionado por excepción.

85. Al respecto ver Wildavsky, Aaron, "Choosing Preferences by Constructing Institutions: a Cultural Theory of Preference Formation", *American Political Science Review*, Vol. 81, N° 1 (March, 1987), 3-21.

Cuadro 5.3

**RAZONES POR LAS CUALES VOTARIA
POR UN CANDIDATO A LA PRESIDENCIA
DE LA REPÚBLICA**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
Porque representa a un partido que me simpatiza	19.9	14.1	5.1
Porque hay que votar por alguien	9.0	19.1	30.2
Porque ha prometido ayudar a personas como yo	7.8	15.2	13.9
Porque es el candidato que va a ganar	1.3	1.9	1.0
Porque me gusta el programa que ha presentado	46.6	28.2	27.3
Porque es una persona simpática	2.8	1.7	2.1
Otra razón	-	9.7	5.6
NS/NR	12.6	10.2	14.7

La tradición partidaria que sólo es posible desarrollar a lo largo del tiempo, aparece claramente manifiesta a través del 20% de los costarricenses que seleccionaron la categoría "porque representa un partido que me simpatiza", mientras que en Guatemala esa selección solamente fue realizada por un 5,1% de los entrevistados. Como contrapartida, es interesante hacer notar la importancia del ítem "porque hay que votar por alguien", en las respuestas de salvadoreños y guatemaltecos. Sobre todo en el caso guatemalteco, un 30,2% de entrevi-

tados parece no encontrarle todavía sentido a la competencia democrática.

El elevado porcentaje de respuestas en *ítem* "porque me gusta el programa que ha presentado", puede interpretarse de varias maneras. En primer lugar, puede haber una confusión entre el "slogan" publicitario y el programa; es decir, que el conjunto de frases de efecto que se lanzan a través de la radio y la televisión, principalmente, pueden ser percibidos como el programa de un partido, sobre todo si ese programa no existe en la realidad o si es difuso, como pasa en la actualidad. En segundo lugar, buena parte de los "slogan" contienen ofrecimientos, muchas veces dirigidos a sectores sociales concretos (programas habitacionales, ayudas diversas, etc.), que operan muy pragmáticamente en sus escogencias electorales. Por ejemplo, en Costa Rica en la última campaña electoral, la gente necesitada de vivienda, hacia fila indistintamente en las oficinas de los dos grandes partidos, para dar su adhesión y recoger un documento que supuestamente facilitaría sus trámites en caso de ganar el respectivo partido.

¿A quién escoger para un cargo de elección popular? Ante un conjunto de posibles tipos de candidatos (Cuadro 5. 4), las respuestas de los entrevistados de Costa Rica y El Salvador permiten detectar algunos elementos de la cultura política de ambos países. Por ejemplo, en Costa Rica los políticos siguen siendo figuras respetables; lo mismo los profesores universitarios y los empresarios. En El Salvador, aunque un 64% dijo estar dispuesto a votar por un político, un porcentaje similar dijo lo mismo con respecto a los empresarios y los profesores universitarios. Además, en este país un 33% afirmó estar dispuesto a apoyar a un militar para un cargo de elección popular, lo que necesariamente tiene que estar ligado a la tradición de mandatarios militares que ha tenido ese país. Desdichadamente en Guatemala la pregunta se formuló en una forma diferente, lo que impide la comparación con los otros dos países; sin embargo, las respuestas permiten obtener algunas conclusiones: en primer lugar, un importante porcentaje de los entrevistados prefirió quedarse al margen y escogió la categoría NS/NR

Cuadro 5.4

¿VOTARÍA POR ALGUNA DE ESTAS PERSONAS?
-Porcentaje de respuestas positivas-

	PAÍSES	
	Costa Rica	El Salvador
Un militar	13.7	33.0
Un sacerdote	49.9	35.8
Un político	80.6	64.0
Un empresario	73.1	63.9
Un dirigente sindical	54.4	47.6
Un profesor universitario	86.0	62.7

Cuadro 5.5

¿ESTARÍA USTED DE ACUERDO
EN QUE UNA MUJER FUERA...?
-Porcentaje de respuestas positivas-

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
Presidenta municipal	80.0	73.5*	67.3*
Diputada	85.2	76.7	66.1
Ministra	83.5	77.0	--
Presidenta de la República	67.1	77.0	63.8

* Alcalde o alcaldesa.

(23,4%); en segundo lugar, los políticos quedaron por debajo de los militares en el rango de selecciones: 3,0% y 8,9% respectivamente; finalmente, los profesores universitarios y los líderes comunales fueron los que obtuvieron los mayores porcentajes de selección: 17,8% y 17,5%.

¿Estaría usted de acuerdo con que una mujer fuera presidenta o alcalde municipal, diputada, ministra o Presidenta de la República? Las respuestas fueron ampliamente favorables en todos los países, pero los porcentajes de aceptación ("si estoy de acuerdo"), fueron comparativamente mayores en Costa Rica, como se puede observar en el Cuadro 5. 5 Como es conocido, sólo en este país una mujer ha aspirado a la candidatura presidencial de uno de los grandes partidos políticos; aunque en El Salvador, una mujer preside actualmente el Congreso y otra es presidenta de uno de los principales partidos políticos del país.

LA TOLERANCIA

La intolerancia política, entendida como la imposibilidad de convivencia entre distintas creencias políticas,⁸⁶ ha sido un problema grave en la mayoría de los países de Centroamérica. Es uno de los principales obstáculos para el funcionamiento de regímenes democráticos, en la medida en que impide la competencia libre entre opciones diferentes, y entre individuos que se miran unos a los otros como adversarios y no como enemigos a los que hay que exterminar. Sin embargo, esta intolerancia parece ser mayor en los grupos dominantes política y económicamente, y quizá mucho más baja en los sectores populares. Cuando menos esa es la hipótesis que podría formularse a partir de los datos arrojados por esta investigación.

86. Al respecto ver Bobbio, Norberto, *El tiempo de los derechos*. Madrid: Editorial Sistema, 1991, 243 y ss.

Cuadro 5. 6

**ACUERDO CON PARTICIPACIÓN DE
GRUPOS DE IDEAS POLÍTICAS EXTREMAS**

	PAISES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
Que se organizaran en un partido político			
Sí	40.0	62.5	50.4
No	54.2	21.1	25.6
NS/NR	5.8	16.4	24.0
Que divulgaran sus ideas por la televisión			
Sí	52.2	65.0	52.2
No	43.0	21.8	24.4
NS/NR	4.8	13.2	23.6
Qué organizaran manifestaciones públicas			
Sí	51.4	35.1	42.5
No	43.3	51.3	31.0
NS/NR	5.3	13.5	26.6
Que eligieran sus propios diputados			
Sí	46.9	60.1	41.0
No	47.2	23.8	29.7
NS/NR	5.9	16.1	29.4

Las respuestas proporcionadas por los entrevistados de los tres países a preguntas relacionadas con la participación política de grupos de personas de ideas políticas de extrema, tanto de derecha como izquierda, dan como resultado un panorama de contrastes. En primer lugar, como se puede observar en el Cuadro 5. 6, las opiniones favorables a la organización

de esas personas en un partido político, son considerablemente mucho más elevadas en El Salvador y Guatemala, que en Costa Rica. Como es conocido, en El Salvador, como resultado de los acuerdos de Chapultepec, la guerrilla se ha constituido en un partido político, y en Guatemala hay un clima favorable para ese tipo de conversión, a pesar de la existencia de los grupos terroristas. En los tres países la mayoría de los entrevistados favorece el uso por esos grupos de la televisión, para divulgar sus ideas, aunque en Costa Rica un importante 43% responde negativamente.

En segundo lugar, contradictoriamente—al menos en apariencia— en Costa Rica es mayor el porcentaje de respuestas favorables a la organización de manifestaciones públicas por parte de esos grupos; aunque con una importante oposición de 43,3%. En El Salvador y Guatemala hay temor a las consecuencias violentas de ese tipo de demostraciones.

Finalmente, mientras en El Salvador y Guatemala es elevado el porcentaje de respuestas positivas a la elección de diputados por parte de los grupos mencionados, en Costa Rica las opiniones están divididas por partes iguales. En este país, en todas las respuestas a este bloque de preguntas se manifiesta una oposición sistemática, coincidente con otros estudios que se han realizado sobre el tema.⁸⁷ En Guatemala, aproximadamente la cuarta parte de los entrevistados sigue mostrando su marginación de la política, a través de las respuestas "NS/NR".

87. Ver al respecto, Seligson, Mitchell A. y Booth, John A., "Cultura política y democratización: vías alternas en Nicaragua y Costa Rica", en Barba, Carlos; Barros, José Luis y Hurtado, Javier, compiladores, *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México: Universidad de Guadalajara-Grupo Editorial Porrúa y FLACSO Sede México, 1991, 627-681; Vega, Milena, "Cultura política y legitimidad. Encuesta de opinión entre estudiantes avanzados de la sede central de la Universidad de Costa Rica", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, N° 18 (2), 1992, 71-90.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis de percepciones, demandas y acciones de los sectores sociales seleccionados, de acuerdo con los objetivos de la investigación, permite llegar a las siguientes conclusiones generales:

1. En los tres países, pese las conflictivas situaciones en las que han vivido dos de ellos, se ha ido imponiendo con fuerza cada vez mayor, la estrategia de crecimiento basada en la reconversión productiva, la apertura comercial, la reducción de la intervención del Estado en la regulación económica y la concentración de su acción social en la atención focalizada de los sectores sociales en condición de extrema pobreza. El "modelo del ajuste" afecta de manera diferencial a los sectores populares, ya sea porque las decisiones que se toman en materia de política pública los tocan directamente, o porque el movimiento general que tales medidas provocan en la sociedad, termina por favorecerlos o perjudicarlos.

2. En ese sentido, la política pública y la dinámica general de la sociedad son percibidas de manera diferencial por dichos sectores, dependiendo de cómo es su situación económica particular. Por ejemplo, como se puede observar en el Gráfico 6. 1, comparativamente los microempresarios parecen estar en mejores condiciones que los trabajadores por cuenta propia (ven-

dedores ambulantes o estacionarios) y los campesinos, en los tres países estudiados, si nos atenemos a sus respuestas sobre el ingreso familiar mensual en salarios mínimos equivalentes. Los datos de las encuestas realizadas muestran que el sector campesino es el que está en peores condiciones económicas, sobre todo en El Salvador y en Guatemala (campesinos no productores de PNTX). Tanto en Costa Rica como en Guatemala, los campesinos productores de PNTX indican ingresos mensuales familiares mayores que los campesinos productores para el mercado interno. En los tres países, además, son los empleados públicos, sobre todo los de educación, los que reportan mejores ingresos familiares mensuales que los otros sectores investigados.

En cuanto a la percepción sobre la magnitud de los ingresos, los entrevistados costarricenses, indican una situación mejor, como puede observarse en el Gráfico 6. 2. En efecto, en este país es mucho mayor el porcentaje de personas que en los cinco sectores señalaron que los ingresos familiares mensuales eran "medios". En los otros países la mayoría de los entrevistados se localizaron en las categorías "bajos" y "muy bajos". Dicho en otras palabras, la encuesta refleja la situación social de los tres países en términos de la distribución del ingreso, que, como se sabe, es inequitativa, sobre todo en El Salvador y Guatemala.

Consecuentemente con los datos presentados, en los tres países los microempresarios dejan entrever una visión más optimista de la situación que los trabajadores por cuenta propia, sobre todo en Costa Rica y El Salvador. Sin embargo, en el caso de los empleados públicos, tanto de salud como de educación, a pesar de que su situación económica es mejor que la de los otros sectores, su visión sobre la situación del país no es optimista, sobre todo en Guatemala, donde la mayoría de las opiniones indican una percepción de desmejoramiento. Posiblemente esto tiene que ver con el deterioro de sus condiciones laborales, incluyendo las insuficiencias en instalaciones y equipos.

Grafico 6.1

**MONTO TOTAL DE LOS INGRESOS
MENSUALES FAMILIARES,
POR SECTOR**

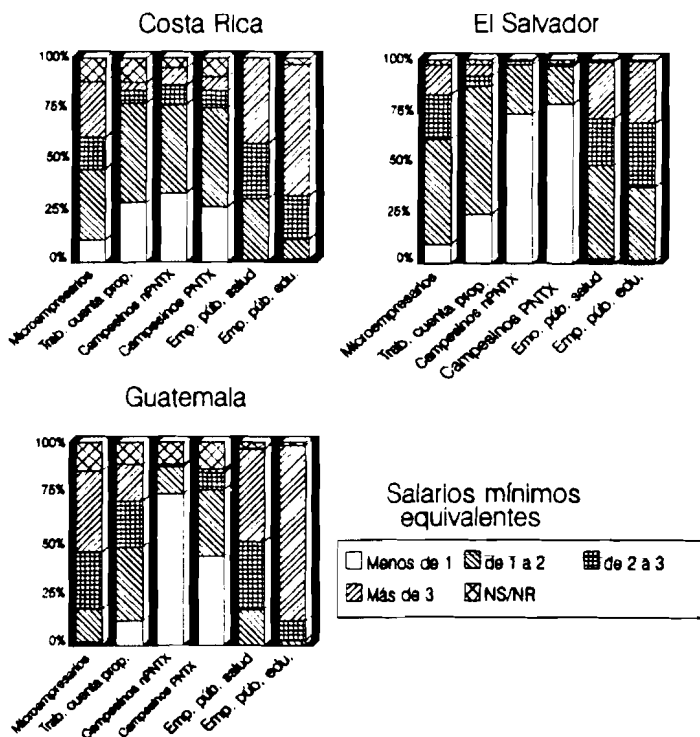
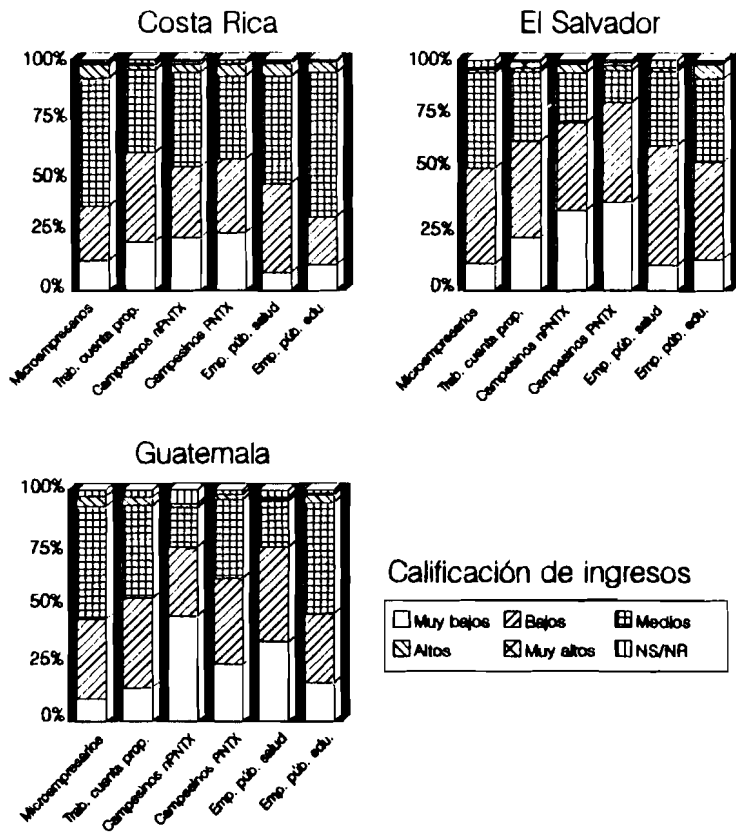


Grafico 6. 2

PERCEPCIONES SOBRE MAGNITUD DE INGRESOS FAMILIARES POR SECTOR



3. La percepción general sobre la acción del Estado en términos de atención a las demandas sectoriales, es negativa en los tres países. Sólo un porcentaje mínimo de los entrevistados afirmó que el gobierno había tomado medidas para solucionar los problemas del sector. También la percepción es negativa, en términos generales, sobre la acción del gobierno en materia de política social, particularmente en salud, educación y combate a la pobreza. Además, la política de compensación social y la focalización de esfuerzos no parece tocar todavía a los sectores que se encuentran en peor situación económica, como los trabajadores por cuenta propia y los pequeños productores agrícolas que producen para el mercado interno.

4. De las respuestas de la mayoría de los entrevistados se deduce que hay una especie de sentimiento de exclusión o de impotencia que también se manifiesta en la imposibilidad o en la incapacidad para realizar acciones de presión en pos de decisiones de política pública que favorezcan sus intereses, sobre todo en El Salvador y Guatemala. En otras palabras, que se sienten excluidos de los niveles en que se toman decisiones que tienen que ver con el destino del país y de sus propias vidas. Exclusión e impotencia que parecen estar relacionados con los sistemas políticos imperantes en cada uno de los países, pero también con el factor organización, y, en el caso de Guatemala, el factor étnico. En efecto, en los tres países es todavía bajo el nivel de organización de los seis sectores estudiados, sobre todo en El Salvador y Guatemala. Por otra parte, las percepciones sobre las posibilidades de intervención, parecen ser más optimistas en los individuos organizados que en los que se encuentran más aislados. Además, la mayoría de los individuos organizados consideraron de utilidad para sus intereses la pertenencia a una organización.

5. También de las respuestas de los entrevistados se deduce que la legitimidad de las instituciones democráticas en El Salvador y Guatemala es aún una meta a alcanzar. Tendrán que pasar muchos años antes de que los ciudadanos confíen en parlamentos, partidos políticos y cortes de justicia; pero eso

significa que estas instituciones tienen que demostrar con hechos que pueden cumplir a cabalidad con las funciones para las cuales fueron creadas, y que no son simples fachadas de regímenes que no terminan de completar sus cimientos democráticos. No es posible consolidar la democracia y hacerla gobernable si los ciudadanos no están convencidos de que las instituciones, no sólo son garantes del juego democrático, sino que también practican lo que predicán, y que las acciones de ellas mismas están enmarcadas dentro de las reglas del juego que supuestamente garantizan. En ese sentido, llama la atención la relativa pérdida de legitimidad de instituciones democráticas en algunos sectores de la sociedad costarricense, así como la preponderancia adquirida por el poder ejecutivo sobre los otros poderes de la República. Como lo muestran los datos, mientras que se desconfía de las otras instituciones, se mantiene una gran confianza sobre el gobierno, posiblemente personificado en el presidente. Sin embargo, en este país sigue teniendo gran legitimidad el mecanismo electoral para la elección de gobernantes, lo que es producto de la existencia de una tradición de funcionamiento eficaz de ese mecanismo, que se remonta cuando menos a medio siglo atrás.

6. Al evaluar el conjunto de respuestas obtenidas en los diferentes niveles de análisis, de acuerdo con el esquema que aparece en el apartado II de este Informe, las perspectivas de la gobernabilidad democrática no parecen ser todavía claras en dos de ellos. En efecto, en El Salvador y Guatemala las instituciones democráticas no gozan de una tradición de funcionamiento eficaz, ni existe una cultura democrática extendida, que les permita conservar la legitimidad en un período en el cual las otras condiciones no favorecen su estabilidad: las condiciones socioeconómicas son difíciles; la atención a demandas es casi nula; la participación es escasa y los sentimientos de exclusión bastante extendidos. Además, como fue señalado en el capítulo I, algunos de los rasgos del pasado autoritario siguen existiendo, como el recurso a la confrontación abierta en la resolución de los conflictos, la corrupción en las instituciones

del Estado, la violencia política y la asimetría en las relaciones entre el poder civil y el militar. Ciertamente, en el caso de El Salvador, después de la guerra se abrió un período de gran fluidez en la interacción entre las principales fuerzas políticas del país y se registró un avance del poder civil sobre el poder militar. La abierta indisciplina social característica del período anterior dio paso a una estabilidad relativa fundada en la vigencia de algunas de las reglas del juego democrático, como las elecciones periódicas. Pero la "transición pactada" está llegando a su fin y el desencanto puede hacer su aparición si no se avanza en la resolución de algunos de los problemas fundamentales de la sociedad, y se establecen mecanismos que consoliden la gobernabilidad.⁸⁸

En Guatemala el balance es más complicado. Se trata de una sociedad que ha ingresado en la era del ajuste con grandes desarticulaciones internas. A las profundas desigualdades sociales, agravadas por las diferencias étnicas, se agrega la debilidad e ineficacia de un Estado que carece del suficiente peso "real" y "simbólico" para concertar acuerdos y servir de instancia de mediación entre los diferentes sectores sociales.⁸⁹ Un Estado con un amplio historial represivo, cuyo poder, sin embargo, ha sido repetidamente impugnado, tanto por movimientos "contestarios" como por sectores de la sociedad que prefieren usar mecanismos violentos extralegales para defender sus intereses y dirimir sus querellas. Desde el ángulo de los sectores populares, la imagen que se tiene de lo que debería hacer el Estado no corresponde con la realidad, pues se demanda un nivel de intervención al que no es posible acceder en las actuales condiciones nacionales e internacionales. El desencanto, el inmovilismo y la impotencia que parecen privar en los sectores populares indudablemente que no favorecen el establecimiento de un clima de gobernabilidad democrática.

88. Al respecto ver Briones, C. y Ramos, Carlos G., *op. cit.*

89. Ver Gálvez, Víctor, *op. cit.*

En Costa Rica la situación es bastante diferente, porque la tradición democrática tiende a disimular las dificultades del presente y arrojar una imagen de estabilidad que quizá no corresponde con la realidad; sin embargo, están en marcha procesos que podrían romper con esa tradición, en particular, la diferenciación social, el deterioro de los servicios prestados por el Estado en salud y educación, la pérdida de credibilidad en las instituciones del Estado y el debilitamiento de mecanismos de diálogo entre el gobierno y los diferentes sectores sociales.⁹⁰ A eso habría que agregar los crecientes "entramientos" en las relaciones entre los poderes públicos, que confunden al ciudadano y minan su confianza en las instituciones. Aunque las demandas sectoriales no parecen plantear un panorama extendido de indisciplina social, la ineficacia del Estado para hacer frente a algunos de los problemas globales de la sociedad, así como las crecientes dificultades de las élites políticas para establecer diferencias entre los intereses particulares y los del conjunto de la sociedad, podrían llevar al país a una etapa de inestabilidad social y política. Es decir, que la gobernabilidad característica de esta sociedad, podría comenzar a experimentar algunas sacudidas.

7. ¿Qué hacer para fortalecer la gobernabilidad democrática? La especificidad de cada situación hace difícil, por no decir imposible, abandonar el nivel de las generalidades y tratar de señalar un conjunto de acciones concretas para cada país. Ante condiciones objetivas y subjetivas que conspiran contra el establecimiento y consolidación de la institucionalidad democrática, es necesario hacer esfuerzos mayores para mantener abiertos los espacios de diálogo logrados, procurando ampliar la participación efectiva de los diferentes sectores sociales, a fin de lograr *acuerdos nacionales de gobernabilidad*, que faciliten la búsqueda conjunta de soluciones para los graves problemas económicos y sociales, y a la vez permitan la prolongación de la estabilidad política. Esta apertura implica

90. Al respecto ver Sojo, Carlos, *op. cit.*

la inclusión de sectores y organizaciones que no son tomados en cuenta dentro de las concertaciones tradicionales. Es decir, que un diálogo fructífero en las actuales condiciones de la región, no puede circunscribirse a gobiernos, empresarios, sindicatos y partidos políticos —estos últimos por lo demás muy débiles en la región—, sino que deben incluirse otras organizaciones, entre ellas algunas cercanas a los sectores populares, como las organizaciones campesinas, los grupos comunales, las asociaciones de amas de casa, etc. En el ámbito popular no se puede reducir la representación a las organizaciones tradicionales y a ciertos partidos políticos. Es necesario incentivar la participación organizada en la toma de decisiones tanto en el ámbito local como en el nacional; pero eso significa fortalecer a la sociedad civil a través de políticas dirigidas a informar a los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones, y a favorecer la creación de condiciones para el funcionamiento de organizaciones en todos los planos de la vida social. Como ha sido profusamente señalado, en las sociedades modernas cuentan los individuos organizados, no los individuos aislados. Como bien lo señala Bobbio, en las sociedades democráticas "...los grupos se han vuelto cada vez más los sujetos políticamente pertinentes, las grandes organizaciones, las asociaciones de la más diferente naturaleza, los sindicatos de las más diversas actividades, los partidos de las más diferentes ideologías y, cada vez menos, los individuos."⁹¹

8. Esto no significa que todos los asuntos del Estado, en una suerte de democracia participativa, deben ser resueltos en tales foros. Eso sería negar el principio de la existencia de los gobiernos y los parlamentos. Se eligen gobiernos para que gobiernen en nombre de toda la nación, y se eligen parlamentos para que aprueben leyes y ejerzan funciones de control sobre los gobiernos. Unos y otros están periódicamente expuestos a la evaluación de los ciudadanos, a través de elecciones libres. Por tanto, no pueden soslayar sus responsabilidades. Sin em-

91. Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986, 17-18.

bargo, en los países centroamericanos, y posiblemente en toda América Latina, los partidos políticos no agotan, en términos de representación, toda la gama de intereses presentes en la sociedad. Es necesario crear otras instancias, no para ejercer el gobierno o tomar decisiones sobre aspectos de política concreta, sino para discutir y llegar a acuerdos sobre el rumbo que deben seguir estas sociedades. Vivimos una época en la cual buena parte de las demandas sociales no pueden ser satisfechas por el Estado. La sociedad en su conjunto tiene que asumir responsabilidades; pero eso significa transformaciones radicales en expectativas y forma de resolución de los problemas, que sólo pueden derivarse de acuerdos entre partes. Los gobiernos no pueden realizar su tarea de gobernar, si las expectativas sobre su acción son muy diversas; pero esto significa también que los gobiernos deben proceder de acuerdo con lógicas diferentes en sus relaciones con la sociedad civil. Deben adaptarse a las nuevas situaciones con un espíritu innovador, sin apego a las viejas jerarquías ni a las soluciones que funcionaron en otras épocas.⁹²

9. El compromiso para hacer funcionar las instituciones democráticas, por encima de los intereses partidarios o de grupo, debe ser uno de los principales puntos de los acuerdos nacionales de gobernabilidad. Estas instituciones no pueden fortalecerse sin que los diversos actores sociales las asuman como propias, en particular los sectores populares; pero eso significa inclusión en los términos planteados en el párrafo anterior. Significa también la promoción de los valores democráticos a través de programas educativos dirigidos hacia los diferentes segmentos de la población; aunque quizá, el mejor elemento propagandístico a favor de los valores y las instituciones democráticas sea el funcionamiento mismo de esas

92. Al respecto ver Crozier, Michel; Huntington, Samuel y Watanuki, Joji, "The Ungovernability of Democracy", *The American Enterprise*, Volumen 4, N°6 (November/December 1993), 28-41.

instituciones. Y en este aspecto los políticos no pueden rehuir su enorme responsabilidad.

10. La transparencia en la toma de decisiones y la "accountability", son dos aspectos que debieran formar parte de los acuerdos de gobernabilidad. Parte de la pérdida de legitimidad se deriva de la creencia extendida en la existencia de la corrupción en las instituciones del Estado; también el desprestigio de los políticos en amplios segmentos de la población está asociado al fenómeno de la corrupción. Sólo el ejercicio transparente del poder del Estado, así como la rendición regular de cuentas y el ejercicio del control ciudadano sobre la acción de funcionarios y autoridades puede restablecer a mediano plazo la confianza perdida.

11. Finalmente, los pactos de gobernabilidad deben incluir la búsqueda de soluciones novedosas a los problemas económicos. Las condiciones internacionales y los organismos multilaterales, demandan un cambio en las funciones del Estado y una conducción de la política económica que no toma en cuenta las realidades de estos países. Ciertamente, como se señaló en el capítulo II, no son tiempos para desbordes populistas; pero tampoco para seguir dogmáticamente la ortodoxia neoliberal, que reduce el compromiso social del Estado y pretende que el mercado resuelva los ingentes problemas de las mayorías. En sociedades como las centroamericanas hoy más que nunca es necesaria una acción estatal eficaz y eficiente en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Concomitantemente, es necesario el planteamiento de una política económica que no cargue sobre las espaldas de los más débiles el costo de la reducción del déficit fiscal, la deuda interna y, en general, el saneamiento de las finanzas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdos de los Presidentes de Centroamérica y Panamá (junio de 1990 a junio de 1992)*. San José: Fundación Centroamericana por la Integración, 1992.
- Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- Almond, Gabriel A.; Verba, Sidney, *The Civic Culture; Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963.
- Ashford, Nigely Davies, Stephen (dir.), *Diccionario del pensamiento conservador y liberal*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1992.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- *El tiempo de los derechos*. Madrid: Editorial Sistema, 1991.
- Briones, Carlos y Ramos, Carlos, *Gobernabilidad, economía y democracia en El Salvador*. San Salvador: FLACSO-El Salvador, 1994.

- Cavarozzi, Marcelo, "Más allá de las transiciones. Reflexiones sobre el largo plazo en la política latinoamericana", en Barba Solano, Carlos; Barros Horcasitas, José Luis y Hurtado, Javier, *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México: Universidad de Guadalajara-Grupo Editorial Porrúa-FLACSO Sede México, 1991, 387-402.
- CENITEC-DISE, *Los alcances y límites de la estrategia social del gobierno*. San Salvador: CENITEC-DISE, 1991.
- CEPAL, *Centroamérica: evolución económica durante 1993*. México: mimeógrafo, 14 de julio de 1994.
- _____, *El Salvador: evolución económica durante 1993*. México: mimeógrafo, 20 de julio de 1994.
- _____, *Seguridad social y equidad en el Istmo Centroamericano*. México: CEPAL, LC/MEX/R.99, diciembre de 1994.
- Cerdas, Rodolfo, *El desencanto democrático*. San José: REI, 1993.
- Comité Centroamericano de Empresarios de la Microempresa, COCEMI, *Memoria de la Segunda Centroamericana de Asociaciones de Microempresarios*. San José: Editorial Guayaacán, s.f.
- Consejo Monetario Centroamericano, *Boletín Estadístico*. San José: Consejo Monetario Centroamericano, 1994.
- Coppedge, Michael, *Institutions and Democratic Governance in Latin America*. Washington, D. C.: unpublshed paper, 1993.
- Crozier, Michael y Friedberg, Erhard, *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- Crozier, Michael; Huntington, Samuel y Watanuki, Joji, "La gobernabilidad de la democracia", en *Estados Unidos; pers-*

pectiva latinoamericana, números 2-3 (mayo 1978), 377-397.

— "La ingobernabilidad de la democracia", en *ESPACIOS*, N°3 (enero-marzo de 1995), 71-90

Financiamiento del área social en Centroamérica, informe 1994. San José: Comisión Regional de Asuntos Sociales-UNICEF, 1994.

Gálvez B., Víctor, *Sectores populares y gobernabilidad precaria en Guatemala*. Guatemala: FLACSO-Guatemala, mimeógrafo, 1995.

INFORPRESS Centroamericana, N° 1011, 3 de diciembre de 1992.

Inglehart, Ronald, "The Renaissance of Political Culture", *American Political Science Review*, Vol. 82, N° 4 (diciembre 1988), 1203-1229.

Jarquín, Edmundo, *Gobernabilidad y desarrollo. El Estado de la cuestión*. Washington, D.C.: BID, mimeógrafo, 1992.

Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial Mexicana, 1990.

Lipset, Seymour Martin, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, N° 53, 1959, 69-105.

Lipset, Seymour Martin; Seong, Kyoung-Ryung y Torres, John Charles, "Análisis comparado de los requisitos sociales de la democracia", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 136 (junio 1993), 175-197.

López, J. R., *El ajuste estructural de Centroamérica; un enfoque comparativo*. San José: FLACSO, Cuadernos de Ciencias Sociales, N° 26, 1989.

- Pasquino, Gianfranco, "Gobernabilidad", en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política; suplemento*. México: Siglo XXI Editores, S. A., 1983, 192-199.
- PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1993*. Madrid: PNUD, 1993.
- Poitevin, René, *Guatemala: la crisis de la democracia. Dudas y esperanzas en los golpes de Estado de 1993*. Guatemala: FLACSO-Guatemala, 1993.
- Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa*. PRONAMYPE. San José: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, s.f.
- Rosa, Herman, *AID y las transformaciones globales en El Salvador*. Managua: CRIES, 1993.
- Sartori, Giovanni, "Comparación y método comparativo", en Sartori, Giovanni y Morlino, Leonard (eds.), *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Universitaria, 1994.
- Schmitter, Philippe C., "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad", en Berger, Suzanne, compiladora, *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental; el pluralismo, el corporativismo y la transformación de la política*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988, 355-402.
- Seligson, Mitchell A. y Booth, John A., "Cultura política y democratización: vías alternas en Nicaragua y Costa Rica", en Barba, Carlos; Barros, José Luis y Hurtado, Javier, compiladores, *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México: Universidad de Guadalajara-Grupo Editorial Porrúa y FLACSO Sede México, 1991, 627-681.

- Seligson, Mitchel A. y Gómez Barrantes, Miguel, "Elecciones ordinarias en tiempos extraordinarios: la economía política del voto en Costa Rica", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Fascículo 1, Vol. 13, 1987, 5-24.
- Sojo, Carlos, *Al arbitrio del mercado; reformas económicas y gobernabilidad en Centroamérica*. San José: FLACSO-Costa Rica, 1995.
- *La sociedad después del ajuste: demanda social, reforma económica y gobernabilidad en Costa Rica*. San José: FLACSO-Costa Rica, mimeógrafo, 1995.
- Solórzano, Mario, *Guatemala: autoritarismo y democracia*. San José: FLACSO-EDUCA, 1987.
- The World Bank, *Governance and Development*. Washington, D. C.: The World Bank, 1992.
- Tomassini, Luciano, "Los alcances del concepto de gobernabilidad", en Carballo, Manuel y Maihold, Günther, compiladores, *¿Qué será de Centroamérica?: gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil*. San José: Friedrich Ebert Stiftung-CEDAL, 1994, 15-40.
- Vega, Milena, "Cultura política y legitimidad. Encuesta de opinión entre estudiantes avanzados de la sede central de la Universidad de Costa Rica", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, N° 18 (2), 1992, 71-90.
- Wildavsky, Aaron, "Choosing Preferences by Constructing Institutions: a Cultural Theory of Preference Formation", *American Political Science Review*, Vol. 81, N° 1 (March, 1987), 3-21.

Apéndice 1

CARACTERÍSTICAS DE LAS MUESTRAS

COSTA RICA

Microempresarios

Se recurrió al listado de beneficiarios de los programas del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y del Ministerio de Trabajo (PRONAMYPE). Posteriormente se procedió a la selección en forma aleatoria, excluyendo los casos en los que no apareció la dirección o que se ubicaran en las provincias de Puntarenas, Guanacaste o Limón.

Trabajadores por cuenta propia

El universo fue definido a partir de las listas de vendedores callejeros con permiso (patente), elaboradas por las municipalidades de los cantones centrales de las provincias de San José, Alajuela, Heredia y Cartago. La selección se realizó al azar, respetando la proporción de vendedores por cada uno de los cantones escogidos.

Productores agrícolas

Inicialmente se procuró trabajar con listas de afiliados a la organización UPANACIONAL, pero debido a la escasa información contenida sobre la localización de los afiliados, se decidió visitar ciertas regiones de las provincias de Cartago, Heredia y Alajuela, donde hay concentraciones importantes de pequeños productores agrícolas de productos tradicionales y de productos no tradicionales de exportación. A fin de completar la cuota requerida de estos últimos productores, fue necesario ampliar la cobertura hasta las llanuras de San Carlos (Zona Huetar Norte), donde se encuentran importantes concentraciones de estos productores.

Trabajadores públicos de salud

Los entrevistados de este sector fueron seleccionados mediante la lista de empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social. Para definir el universo se consideraron únicamente los trabajadores de los centros de trabajo ubicados en el Área Metropolitana de San José.

Trabajadores públicos de educación

La selección de la muestra se hizo con base en la lista de los afiliados al Sindicato de Educadores Costarricenses (SEC), que agrupa al 57% de los empleados del Ministerio de Educación Pública. Solamente se tomaron en cuenta a los afiliados que trabajan en centros educativos de enseñanza primaria del Área Metropolitana de San José.

Microempresarios

El marco muestral lo constituyeron los microempresarios agremiados en la Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios (AMPES). Para la fijación de la muestra se estratificó los listados proporcionados por AMPES según sector de actividad económica (comercio, industria y servicios), en forma proporcional al número de unidades económicas participantes en cada sector (61% comercio, 14% industria y 25% servicios). A su vez, para la selección del sujeto de encuesta, se elaboró el listado por sector y se seleccionó en forma aleatoria, con igual oportunidad de selección para cada uno. El número de entrevistas por sector de actividad económica fue el siguiente: industria: 35; comercio: 152; servicios: 63.

Debido al cambio de residencia no registrado de algunas unidades económicas y a la desaparición de otras, se tuvo algunos problemas de localización. Ante eso se decidió sustituir dichas unidades por otras ubicadas en la misma área de residencia y que cumplieran con los criterios de selección definidos.

Trabajadores por cuenta propia

Ante la carencia de un directorio que pudiera servir de referencia y el desconocimiento del marco muestral de los trabajadores por cuenta propia, se optó por elaborar un croquis de las áreas que comprenden el centro antiguo de la Ciudad de San Salvador, área en donde se encuentra concentrados un considerable número de los trabajadores por cuenta propia. Se realizó un conteo por cuadra, con el propósito de contar con un referente para la distribución de la muestra. La fijación de la

muestra se elaboró en forma proporcional al número de comerciantes por cuadra.

Productores agrícolas tradicionales

En este sector, el marco muestral lo constituyeron los pequeños productores agrícolas, trabajando en condición de cuenta propia o patronoy con una extensión de terreno para el cultivo menor a las 10 manzanas. Los sujetos de encuesta fueron los residentes en las regiones Central I y Central II, según la regionalización que utiliza el Ministerio de Planificación (MIPLAN) para realizar sus encuestas de hogares. Además, para realizar la encuesta, se seleccionó a los residentes en los cantones que pertenecen a la muestra utilizada por MIPLAN en las encuestas de hogares, con lo cual se garantizó la dispersión requerida por el estudio. Se hizo una lista de los cantones que comprende la muestra de MIPLAN y se seleccionó en forma aleatoria, con igual oportunidad de selección para cada cantón. Los cantones seleccionados fueron los siguientes: San Diego y Entre Ríos, del Departamento de La Libertad; Concepción y San Bartolo, del Departamento de Chalatenango; Maquilishuat y Tejutepeque, del Departamento de Cabañas; Nance Verde, del Departamento de Cuzcatlán; San Agustín y La Flor, del Departamento de San Salvador.

Productores agrícolas no tradicionales

En este caso, el marco muestral estuvo constituido por las cooperativas de las haciendas intervenidas en la fase I de la Reforma Agraria. Cooperativistas que tienen acceso a la explotación de parcelas individuales. Debido a que no se contó con información relacionada con el número de socios de cada una de las cooperativas, se optó por listar las cooperativas ubicadas

en los departamentos que constituyen las regiones Central I y II, según la clasificación del MIPLAN, procediendo luego a seleccionar las haciendas a visitar. La selección se realizó en forma aleatoria con igual probabilidad de selección para cada una de las cooperativas. Las haciendas que se visitaron son las siguientes: Los Lagartos, en el Municipio de San Julián; Copapayo, en el Municipio de Armenia; Cangrejera y Melara, en el Municipio de La Libertad; Chanmico, en el Municipio de San Juan Opico; Los Chilamates, en el Municipio de Nueva Concepción; Santa Bárbara, en el Municipio de El Paraíso; El Cauca y Tihuilocoyo, en el Municipio de Rosario de la Paz.

Trabajadores del sector público

Como se había prefijado, el tamaño de la muestra fue de 250 casos distribuidos entre los sectores salud y educación; 125 encuestas a realizar a igual número de empleados en cada uno de los sectores. En lo que se refiere al sector salud, se obtuvo el listado de los establecimientos de salud del Area Metropolitana de San Salvador y se seleccionaron al azar los que se visitarían.

Para seleccionar a los empleados del sector educación a entrevistar, se visitó tanto las escuelas del Area Metropolitana de San Salvador, como las distintas dependencias administrativas del Ministerio de Educación, de las cuales se obtuvo listados con el número de empleados por unidad.

GUATEMALA

Microempresarios

Inicialmente se seleccionó a los encuestados a través de listados de organizaciones representativas. Las deficiencias de tales listados, en los pocos casos en los que éstos existían,

determinó la escogencia geográfica de la muestra según técnicas no ortodoxas. En efecto, en la mayoría de residencias o talleres de los microempresarios escogidos no se encontró a la persona buscada sino a otra distinta; cuando ésta correspondía a las características exigidas en la muestra, se le encuestaba. En otros casos, los nuevos habitantes de los inmuebles inicialmente seleccionados al informar que el microempresario buscado ya no vivía allí, indicaban la proximidad de otro con similares características. Esto permitió determinar un área geográfica de alta concentración de talleres y microempresas en la colonia "La Florida" del municipio de Mixco. La definición del sector así como las preguntas de control de las boletas respectivas, fueron determinantes como "filtro" para evitar que se entrevistara a individuos que no correspondían a la muestra.

Trabajadores por cuenta propia

En relación a los trabajadores por cuenta propia, luego de desechar los listados que la municipalidad de la capital tiene de los "vendedores ambulantes" por inservibles para los fines buscados, se seleccionaron áreas de alta concentración de vendedores de la calle. Dichas áreas fueron el mercado peatonal de la 18 Calle y los vendedores ambulantes situados en la 5ta. y 6ta. avenidas de la Zona 1; el Mercado Belén de la zona 7 y el Mercado de La Florida en la zona 19.

Productores agrícolas

Para la selección de la muestra de los campesinos minifundistas, se escogió un área geográfica del altiplano occidental del país, representativa de los dos modelos de agricultura que interesaban a la investigación: la tradicional y la no tradicional.

Los campesinos tradicionales fueron entrevistados en el Municipio de Santiago Atitlán; mientras que los campesinos productores de productos no tradicionales de exportación, en el Departamento de Sololá y por municipios de Santa Lucía Milpas Altas y Santiago Sacatepéquez en el Departamentos de Sacatepéquez, y Patzicía, Zaragoza y Santa Cruz Balanyá, en el Departamento de Chimaltenango.

Trabajadores públicos

Para la selección de los trabajadores públicos de los sectores de salud y educación, la cooperación de los ministerios respectivos fue escasa. Mediante informantes se seleccionaron centros educativos, cuyos directores autorizaron la realización de las entrevistas.

En el caso de los trabajadores del sector salud, una huelga dificultó la selección de centros y la realización de entrevistas. Se optó entonces por establecer contactos directos con dirigentes sindicales y con algunos responsables de centros y puestos de salud favorables a la investigación. En este caso también resultaron más eficientes las redes informales y los vínculos no oficiales para poder realizar las entrevistas.

Apéndice 2

LAS PREGUNTAS COMUNES DE LA ENCUESTA

I. DATOS PERSONALES Y PERCEPCIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA

- P1. Categoría sectorial:
- P2. Si es microempresaria/o, ¿cuántos empleados remunerados tiene?
- P3. ¿A qué actividad se dedica su negocio?
- P4. Si es trabajadora/or por cuenta propia, ¿a qué actividad se dedica?
- P5. Si es productora/or agrícola para el mercado interno, ¿cuál es el tamaño de su finca?
- P6. ¿Cuál es el principal producto que cultiva?
- P7. Si es productora/or agrícola que está cultivando productos no tradicionales para la exportación, ¿cuál es el tamaño de su finca?
- P8. ¿Cuál es el principal producto no tradicional de exportación que cultiva?

- P9. Si es empleada/o pública/o del sector salud, ¿cuál es su ocupación?
- P10. Si es empleada/o pública/o del sector educación, ¿cuál es su ocupación?
- P11. ¿Hace cuanto tiempo se dedica a esta actividad o tiene este empleo?
- P12. Sexo
- P13. ¿Cuál es su edad en años cumplidos?
- P14. ¿Cuál es el último año de estudios que usted aprobó?
- P15. ¿Esta usted ... (estado civil)?
- P16. ¿Quién es el jefe de su familia?
- P17. ¿Cuál es el monto total de los ingresos mensuales de su familia?
- P18. ¿Considera usted que los ingresos de su familia son ... (altos, medios, bajos)?
- P19. La situación económica de su familia en los últimos tres años ... (ha mejorado, es igual, ha empeorado)
- P20. Si ha mejorado, ¿a qué atribuye usted la mejoría?
- P21. Si es igual, ¿a qué se debe?
- P22. Si ha empeorado, ¿a qué atribuye usted el empeoramiento?
- P23. En su opinión, la situación económica del país durante este gobierno ... (ha mejorado, es igual, ha empeorado)

Le voy a leer algunas afirmaciones, ¿me podría indicar si está de acuerdo, en desacuerdo o si le es indiferente cada una de ellas?

LEA LAS AFIRMACIONES EN VOZ ALTA	acuerdo (1)	indiferente (2)	desacuerdo (3)	NS/NR (9)
P24. El gobierno debería controlar los precios de los artículos de consumo básico				
P25. El crédito bancario para pequeños agricultores y empresarios, debería tener bajos intereses				
P26. El gobierno debería intervenir en la fijación de los salarios mínimos de todos los trabajadores				

II. PERCEPCIONES SOBRE POLITICAS CONCRETAS

P27. ¿Cuáles son los problemas más importantes que enfrentan los ... (microempresarios, trabajadores por cuenta propia, campesinos o empleados públicos de salud o educación)? (máximo tres problemas)

- P28. ¿Considera usted que el gobierno ha tomado medidas para solucionar esos problemas?
- P29. ¿Me podría mencionar esas medidas?
(máximo tres medidas o acciones)
- P30. ¿Qué considera usted que debería hacer el gobierno?
(máximo tres medidas o acciones)
- P31. ¿Qué ha hecho usted para presionar al gobierno para que tome alguna de esas medidas? (escoja la que más se acerque a su forma de pensar)
- P32. ¿Es miembro de alguna organización gremial? (de microempresarios, trabajadores por cuenta propia, campesinos, empleados públicos)
- P33. ¿Le ha ayudado dicha organización en la solución de los problemas que enfrenta como ... (microempresaria/o, trabajadora/or por cuenta propia, campesina/o, empleada/o pública/o en salud o educación)?

III. PERCEPCIONES SOBRE POLÍTICA SOCIAL

- P34. Ahora quiero hacerle algunas preguntas sobre educación:
¿Tiene Ud. hijos en edad escolar? (7 a 12 años)
- P35. Si tiene hijos en edad escolar, ¿cuál es el nivel educativo que desea que alcancen sus hijos?
- P36. Si tiene hijos en edad escolar, ¿asisten a una escuela pública?
- P37. ¿Cuál es su opinión sobre la enseñanza pública?

P38. ¿Estaría usted dispuesta/o a pagar una suma adicional para mantener o mejorar la calidad de la enseñanza pública?

P39. ¿Considera usted que para mejorar la enseñanza pública el gobierno debería ... (indique la acción principal)

P40. Indique una segunda acción...

Le voy a leer algunas afirmaciones, ¿me podría indicar si está de acuerdo, en desacuerdo o si les indiferente cada una de ellas?

LEER LAS AFIRMACIONES EN VOZ ALTA	acuerdo (1)	indiferente (2)	desacuerdo (3)	NS/NR (9)
P41. El gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar la enseñanza pública				
P42. Lo que enseñan en las escuelas públicas es muy útil para surgir en la vida				
P43. La calidad de la enseñanza pública ha bajado en los últimos años				
P44. Los maestros hacen todo lo que pueden para mejorar la calidad de la enseñanza pública				

Sigue...

...viene

LEER LAS AFIRMACIONES EN VOZ ALTA	acuerdo (1)	indiferente (2)	desacuerdo (3)	NS/NR (9)
P45. Toda la gente tiene posibilidades de enviar a sus hijos a la escuela pública				

P46. Le quiero hacer unas preguntas sobre salud: la última vez que usted o algún miembro de su familia necesitó asistencia médica, ¿a dónde acudió?

P47. Si fue a un servicio público (clínica u hospital) ¿cuál es su opinión sobre el servicio que le brindaron?

P48. ¿Estaría usted dispuesta/o a pagar una suma adicional para mantener o mejorar la calidad del servicio público de salud?

P49. ¿Considera usted que para mejorar los servicios públicos de salud, las instituciones correspondientes deberían ... (indique la acción principal)

P50. Indique una segunda acción ...

Le voy a leer algunas afirmaciones, ¿me podría indicar si está de acuerdo, en desacuerdo o si le es indiferente cada una de ellas?

LEER LAS AFIRMACIONES EN VOZ ALTA	acuerdo (1)	indiferente (2)	desacuerdo (3)	NS/NR (9)
P51. El gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar los serv. pub. de salud				
P52. La gente pobre no tiene posibilidades de recibir buena atención médica				
P53. Los empleados hacen todo lo que pueden para mejorar los servicios públicos de salud				
P54. La calidad de los servicios públicos de salud ha mejorado en los últimos años.				
P55. La mayor parte de la gente puede hacer uso de los serv. públicos de salud.				

- P56. Según su opinión, ¿cuál es la principal causa de la pobreza en el país? (señale solamente una)
- P57. ¿Considera usted que el gobierno está haciendo todo lo que puede para remediar la pobreza?
- P58. ¿Por qué considera que el gobierno está haciendo todo lo que puede por remediar la pobreza? (señale la razón principal)
- P59. ¿Por qué considera que no está haciendo todo lo que puede? (señale la razón principal)

IV. VISIONES SOBRE EL SISTEMA POLITICO

Le voy a hacer ahora algunas preguntas que tienen que ver con otras instituciones públicas.

- P60. ¿Se mantiene usted informada/o de los acontecimientos políticos del país?
- P61. Si se mantiene informada/o, ¿me podría decir cómo se informa?
- P62. ¿Votó usted en las últimas elecciones presidenciales?
- P63. ¿Cuál es la razón por la cual usted votó? (indique una razón, la principal)
- P64. ¿Cuáles es la razón por la cual no votó? (indique una razón, la principal)
- P.65. ¿Cuáles son las razones por las cuales usted votaría por un candidato a la presidencia de la república? (de la lista

que le voy a leer, señale la que más se acerque a lo que usted piensa)

Le voy a leer algunas afirmaciones, ¿me podría indicar si está de acuerdo, en desacuerdo o si le es indiferente cada una de ellas?

LEER LAS AFIRMACIONES	acuerdo (1)	indiferente (2)	desacuerdo (3)	NS/NR (9)
P66. Los tribunales de justicia garantizan juicios justos				
P67. Los partidos políticos representan los intereses de los ciudadanos				
P68. La Asamblea Legislativa merece la confianza de los ciudadanos				
P69. El gobierno trabaja por el bien del país				
P70. En este país las elecciones son limpias				

71. Pensando en lo que ha sido hasta ahora su vida, ¿está usted satisfecho/a con ella?
72. Algunas personas dicen que hay que confiar en los demás; otras piensan que es mejor ser desconfiado/a. ¿Cómo es usted en sus relaciones con otras personas?

¿Estaría usted de acuerdo en una que una mujer fuera...

	SI	NO	NS/NR
P73...presidenta municipal?	(1)	(2)	(9)
P74...diputada?	(1)	(2)	(9)
P75... Ministra?	(1)	(2)	(9)
P76...Presidenta de la República?	(1)	(2)	(9)

Supongamos que un grupo de personas de ideas políticas extremas quiere participar en política, ¿estaría usted de acuerdo o en desacuerdo...

LEEREN VOZALTA	acuerdo (1)	desacuerdo (2)	NS/NR (9)
P77. ...quese organizaran en un partido político?			
P78. ...que divulgaran sus ideas por la televisión?			
P79. ...que organizaran manifestaciones públicas			
P80. ...que eligieran sus propios diputados?			

P81. Le voy a narrar una pequeña historia. Algunas de las acciones del gobierno han perjudicado en forma parecida a Alejandro, a Pedro, a Ana y a José. Alejandro no hizo nada; Pedro participó en algunas manifestaciones de protesta; Ana se esperó a las siguientes elecciones y votó por la oposición; José se mezcló con un grupo que buscaba la caída violenta del gobierno. Según su opinión, ¿quién hizo lo correcto?

P82. Algunas personas dicen que la corrupción es un problema serio. ¿Qué cree usted?

Si usted considera que es un problema, ¿me podría indicar si hay corrupción...

LEER EN VOZ ALTA	Sí (1)	No (2)	NS/NR (9)
P83. ...en los partidos políticos?			
P84.en la empresa privada?			
P85.en el gobierno?			
P86.en los sindicatos?			
P87.en las iglesias?			

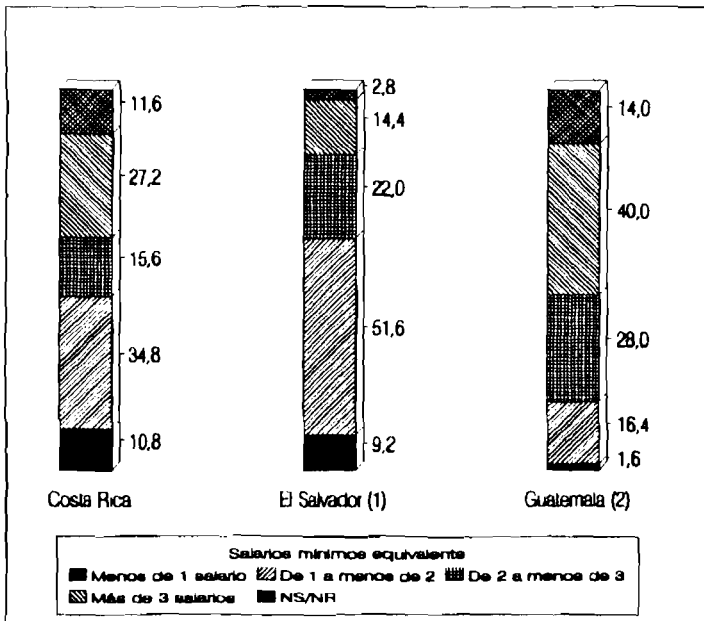
Le voy a mencionar a varios personajes. Si ellos se postularan para un cargo de elección popular, ¿estaría usted dispuesta/o a apoyarlos?

Leer en voz alta	Sí (1)	No (2)	NS/NR (9)
P88. Un militar			
P89. Un sacerdote			
P90. Un político			
P91. Un empresario			
P92. Un dirigente sindical			
P93. Un profesor universitario			
P94. ¿Me podría indicar su religión?			

Apéndice 3

Gráfico 1

MICROEMPRESARIOS, INGRESOS FAMILIARES MENSUALES -Porcentajes-



(1) Los datos fueron ligeramente ajustados.

(2) Como indicador se usó el salario mínimo del campo.

Grafico 2

**MICROEMPRESARIOS, INGRESOS
FAMILIARES MENSUALES
-Porcentajes-**

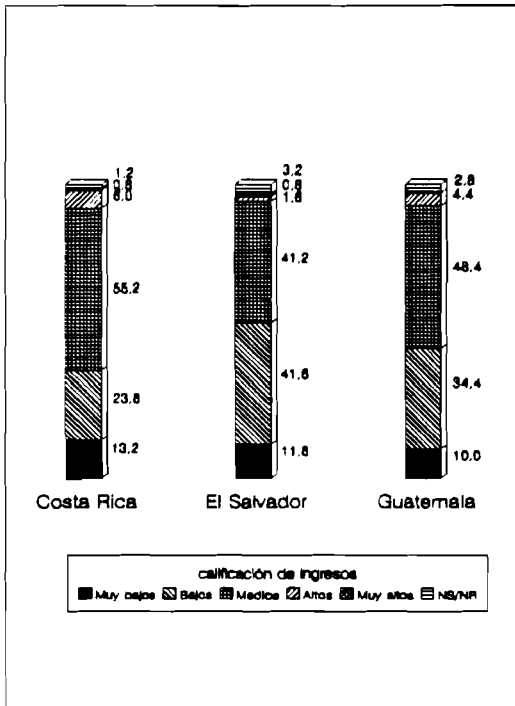


Gráfico 3

MICROEMPRESARIOS, SITUACIÓN ECONÓMICA FAMILIAR EN LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS
-Porcentajes-

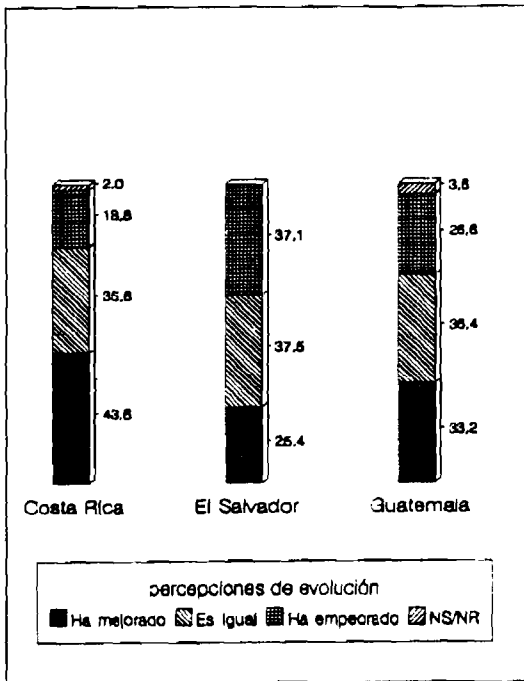


Gráfico 4

**MICROEMPRESARIOS, SITUACIÓN ECONÓMICA
DEL PAÍS DURANTE ESTE GOBIERNO
-Porcentajes-**

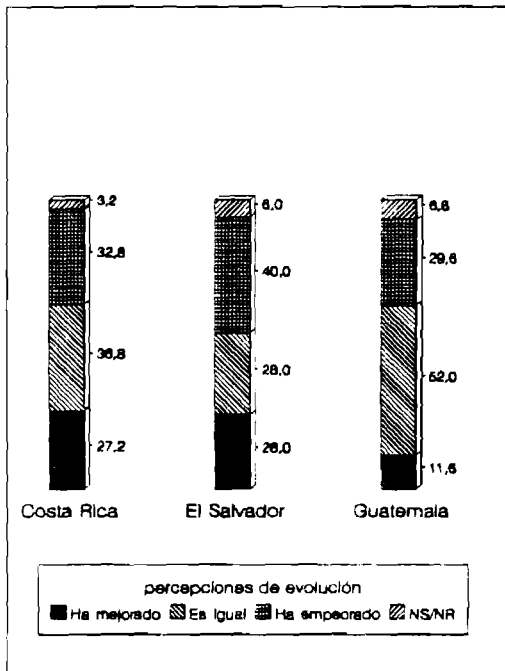
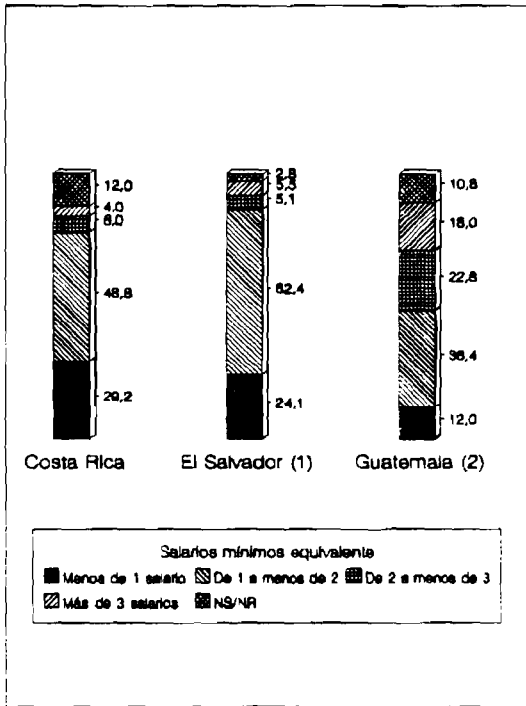


Gráfico 5

**TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA,
INGRESOS FAMILIARES MENSUALES
-Porcentajes-**



(1) Los datos fueron ligeramente ajustados.

(2) Como indicador se usó el salario mínimo del campo.

Gráfico 6

**TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA,
INGRESOS FAMILIARES MENSUALES
-Porcentajes-**

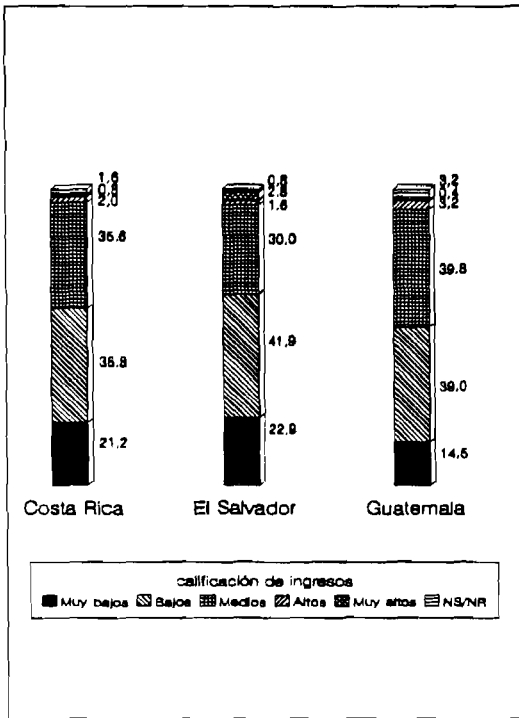


Grafico 7

**TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA,
SITUACIÓN ECONÓMICA FAMILIAR
EN LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS**
-Porcentajes-

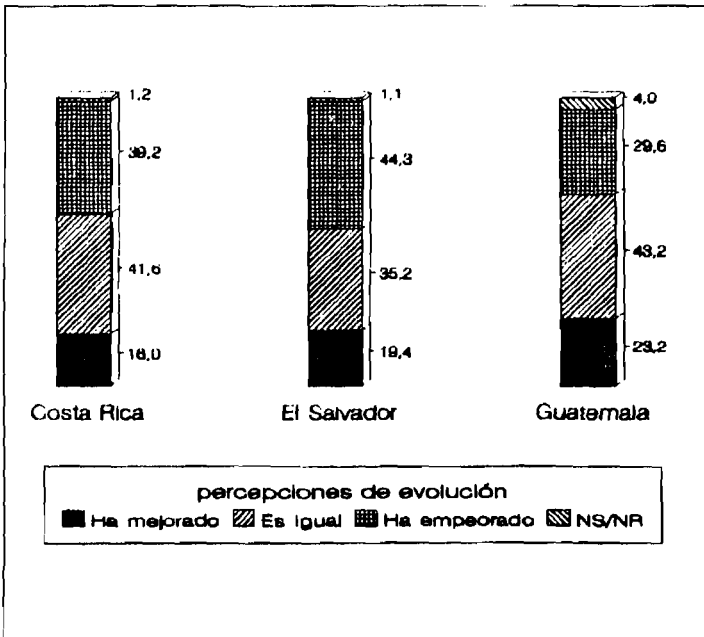


Grafico 8

**TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA, SITUACIÓN
ECONÓMICA DEL PAÍS DURANTE ESTE GOBIERNO**
-Porcentajes-

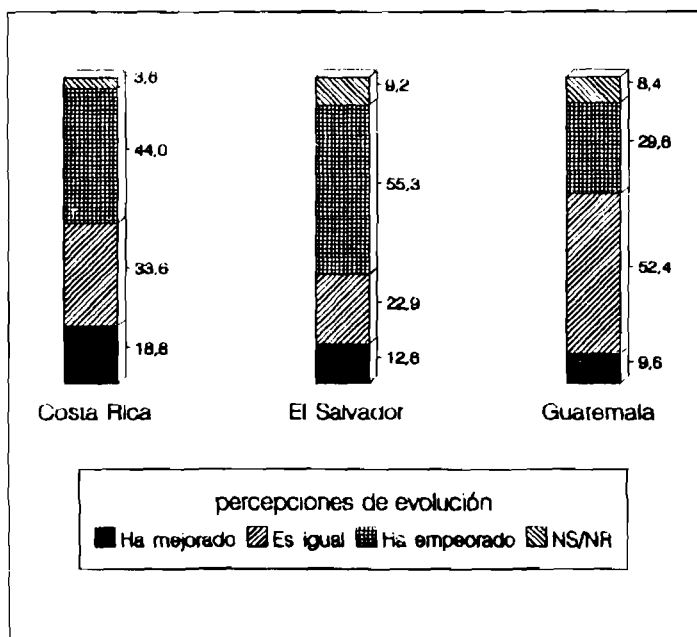
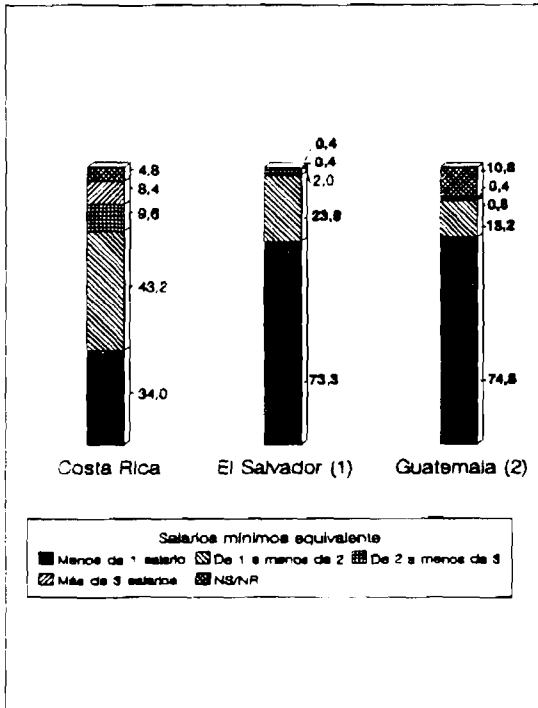


Gráfico 9

**CAMPESINOS NO PRODUCTORES DE PNTX,
INGRESOS FAMILIARES MENSUALES
-Porcentajes-**



(1) Los datos fueron ligeramente ajustados.

(2) Como indicador se usó el salario mínimo del campo.

Gráfico 10

**CAMPESINOS NO PRODUCTORES DE PNTX,
INGRESOS FAMILIARES MENSUALES
-Porcentajes-**

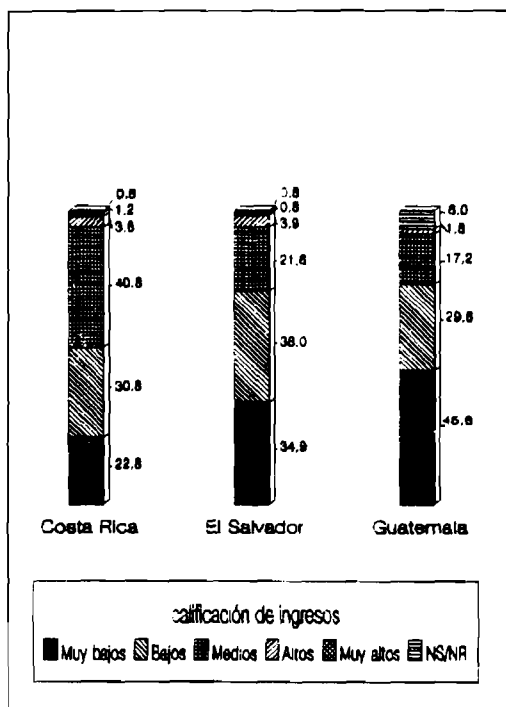


Gráfico 11

**CAMPESINOS NO PRODUCTORES DE PNTX,
SITUACIÓN ECONÓMICA FAMILIAR EN
LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS
-Porcentajes-**

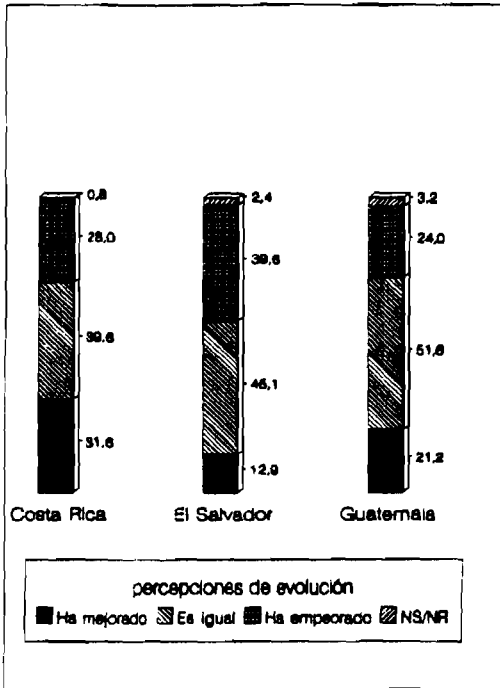


Gráfico 12

**CAMPESINOS NO PRODUCTORES DE PNTX,
SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS
DURANTE ESTE GOBIERNO
-Porcentajes-**

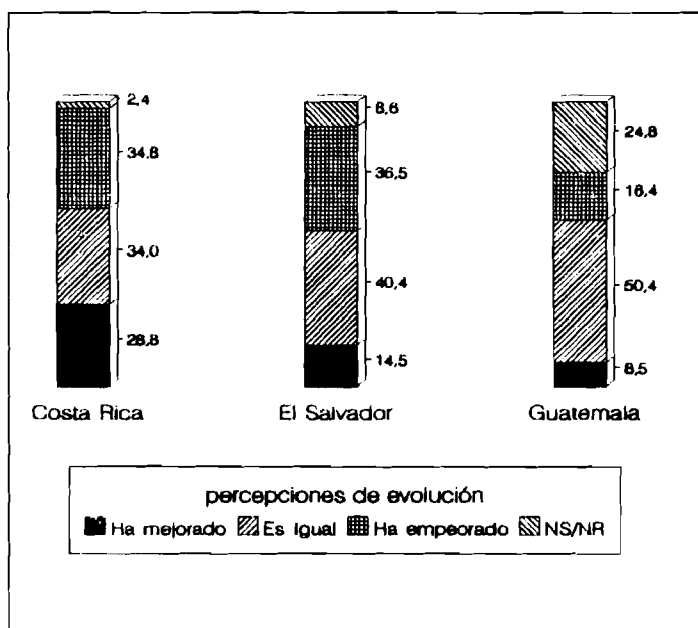
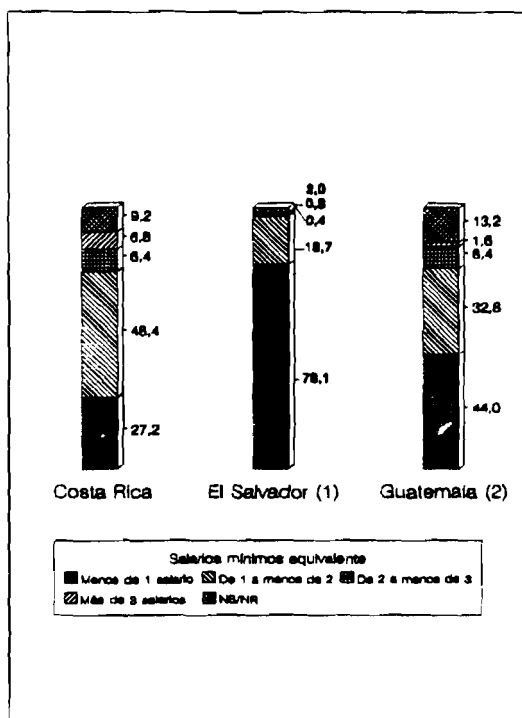


Grafico 13

**CAMPEVINOS PRODUCTORES DE PNTX,
INGRESOS FAMILIARES MENSUALES
-Porcentaje-**



(1) Los datos fueron ligeramente ajustados

(2) Como indicador se usó el salario mínimo del campo.

Grafico 14

**CAMPESINOS PRODUCTORES DE PNTX,
INGRESOS FAMILIARES MENSUALES
-Porcentajes-**

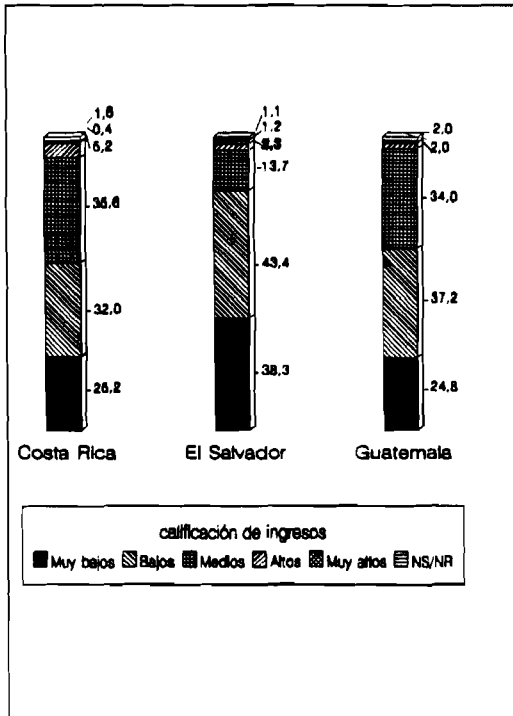


Gráfico 1b

**CAMPESINOS PRODUCTORES DE PNTX,
SITUACIÓN ECONÓMICA FAMILIAR EN
LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS**
-Porcentajes-

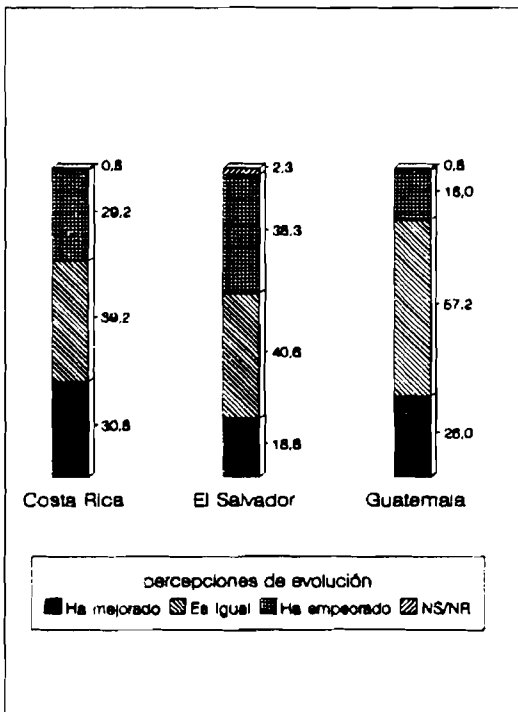


Gráfico 16

**CAMPESINOS PRODUCTORES DE PNTX,
SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS
DURANTE ESTE GOBIERNO**
-Porcentajes-

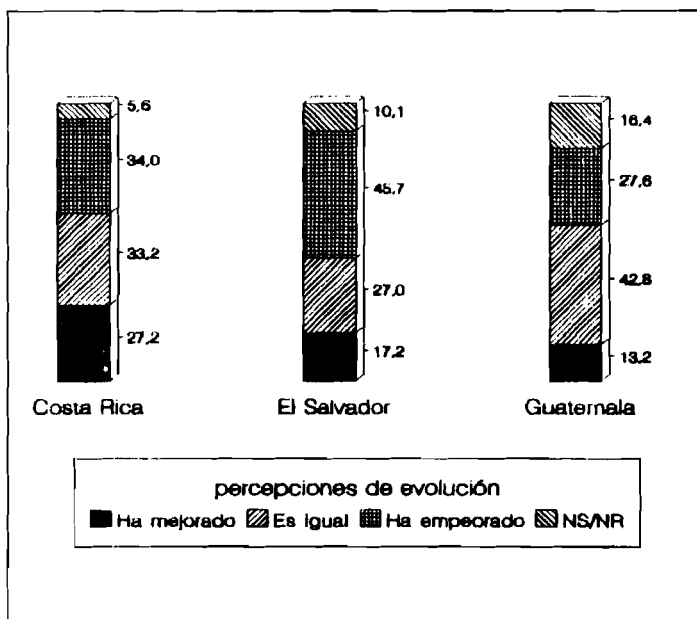
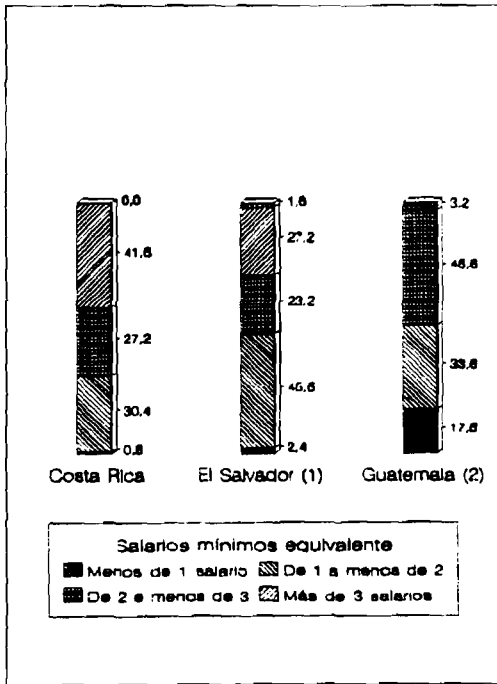


Gráfico 17

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE SALUD,
INGRESOS FAMILIARES MENSUALES
-Porcentajes-**



(1) Los datos fueron ligeramente ajustados.

(2) Como indicador se usó el salario mínimo del campo.

Gráfico 18

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE SALUD,
INGRESOS FAMILIARES MENSUALES
-Porcentajes-**

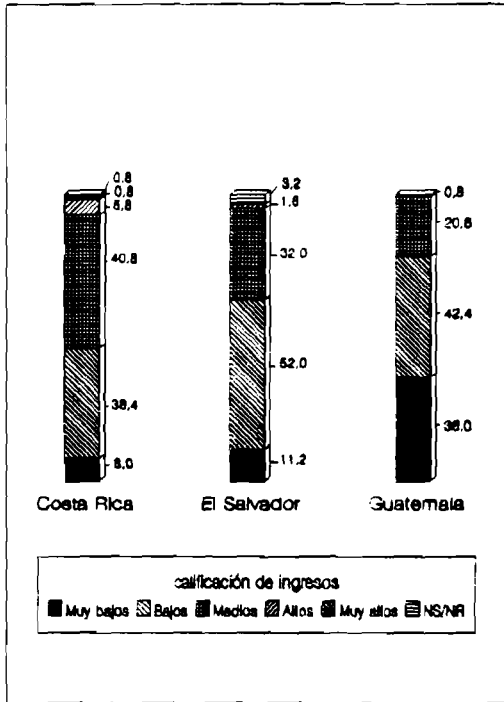


Gráfico 19

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE SALUD,
SITUACIÓN ECONÓMICA FAMILIAR
EN LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS
-Porcentajes-**

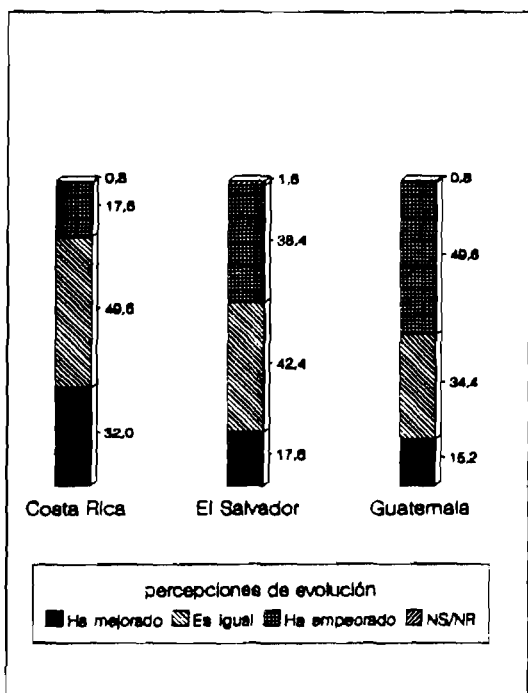


Gráfico 20

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE SALUD,
SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS
DURANTE ESTE GOBIERNO
-Porcentajes-**

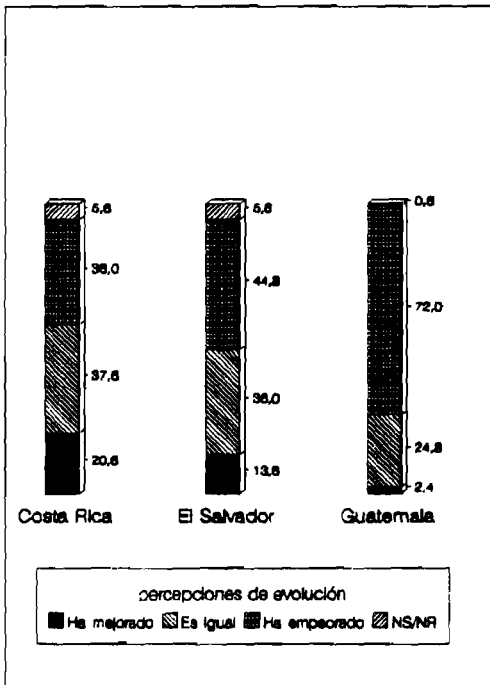
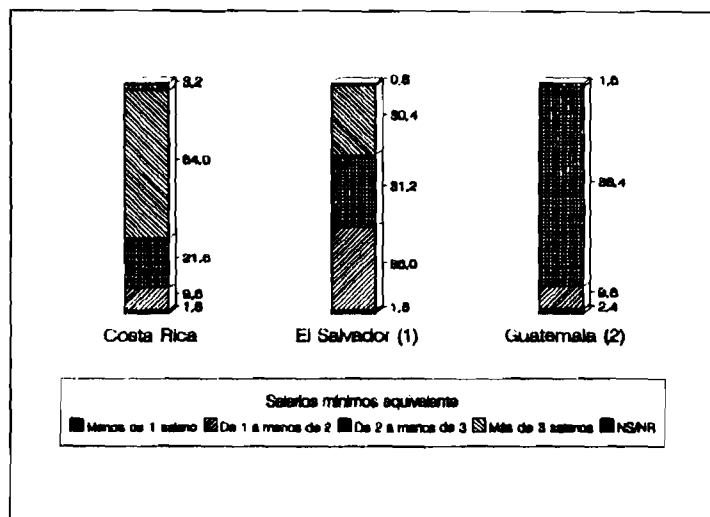


Gráfico 21

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN,
INGRESOS FAMILIARES MENSUALES
-Porcentajes-**



(1) Los datos fueron ligeramente ajustados.

(2) Como indicador se usó el salario mínimo del campo.

Gráfico 22

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN,
INGRESOS FAMILIARES MENSUALES
-Porcentajes-**

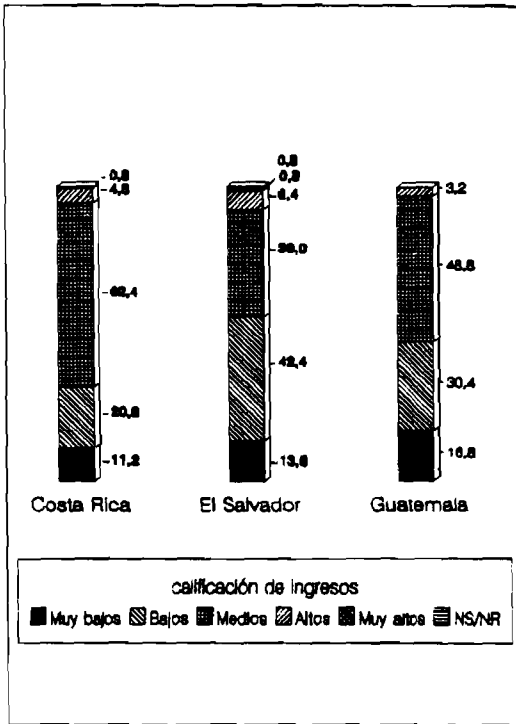


Grafico 23

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN,
SITUACIÓN ECONÓMICA FAMILIAR EN LOS
ÚLTIMOS TRES AÑOS
-Porcentajes-**

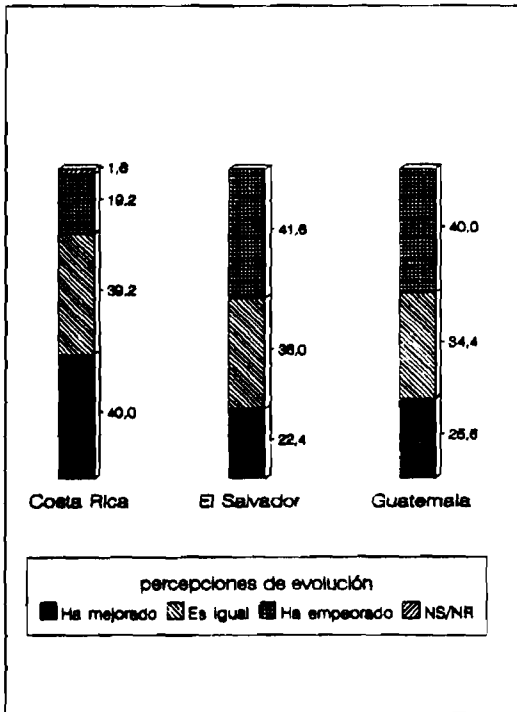
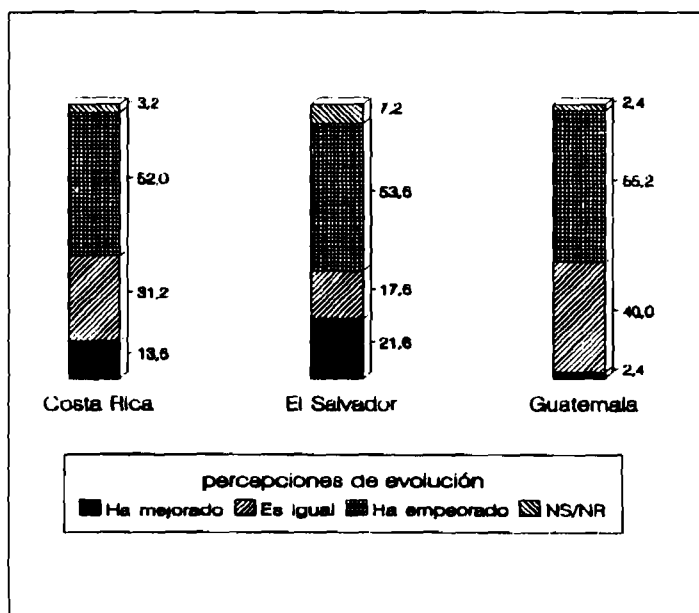


Gráfico 24

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN,
SITUACIÓN ECONÓMICA DEL PAÍS
DURANTE ESTE GOBIERNO
-Porcentajes-**



Apéndice 4

CUADROS ESTADÍSTICOS

Cuadro 1

**MICROEMPRESARIOS
INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO EN EL CONTROL
DE PRECIOS, CRÉDITO SUBSIDIADO A PEQUEÑOS
PRODUCTORES Y FIJACIÓN DE SALARIOS MÍNIMOS
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
Control de precios por gobierno	100.0	100.0	100.0
SÍ	94.8	94.0	91.6
No	3.6	4.8	6.8
NS/NR	1.6	1.2	1.6
Crédito subsidiado a pequeños productores	100.0	100.0	100.0
SÍ	97.2	99.2	90.0
No	0.8	0.8	4.0
NS/NR	2.0	-	6.0
Fijación de salarios mínimos	100.0	100.0	100.0
SÍ	84.4	84.4	88.4
No	13.6	10.0	7.2
NS/NR	2.0	5.6	4.4

Cuadro 2

**MICROEMPRESARIOS ACCIONES
PARA PRESIONAR AL GOBIERNO
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
No se puede hacer nada	10.7	48.8	28.0
No ha hecho nada	69.3	43.2	65.9
He hablado con los funcionarios responsables	4.9	1.6	1.2
He buscado la ayuda de una organización gremial	5.3	1.2	0.4
He buscado la ayuda de una iglesia	---	---	0.4
He buscado la ayuda de un partido político	2.0	---	---
He participado en una protesta pública	0.4	0.4	1.2
He acudido a un medio de comunicación	---	---	---
Otra	3.7	---	1.2
NS/NR	3.7	4.8	1.6

Cuadro 3

**MICROEMPRESARIOS
PERCEPCIONES SOBRE CALIDAD DE
LA ENSEÑANZA PÚBLICA
-Porcentajes-**

	PAISES	
	Costa Rica	El Salvador
TOTAL	100.0	100.0
Es muy buena	10.8	3.6
Es buena	47.6	38.0
Es regular	27.2	34.0
Es mala	8.4	14.8
Es muy mala	4.0	6.0
NS/NR	2.0	3.6

Nota: La pregunta se omitió en Guatemala

Cuadro 4

MICROEMPRESARIOS
OPINIONES SOBRE LA ENSEÑANZA PÚBLICA
-Porcentajes-

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
El gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar la enseñanza pública	100.0	100.0	100.0
Sí	36.8	62.0	48.4
No	50.4	26.4	40.4
NS/NR	12.8	11.6	11.2
Lo que enseñan a los niños en la escuela les será útil para la vida en el futuro	100.0	100.0	100.0
Sí	82.4	93.2	68.4
No	12.8	4.4	26.0
NS/NR	4.8	2.4	5.6
La calidad de la enseñanza pública ha bajado en los últimos años	100.0	100.0	100.0
Sí	47.6	74.4	64.8
No	43.2	20.4	26.8
NS/NR	9.2	5.2	8.4
Los maestros hacen todo lo que pueden para mejorar la calidad de la enseñanza	100.0	100.0	100.0
Sí	44.0	50.8	31.6
No	45.2	45.6	56.4
NS/NR	10.8	3.6	12.0

Sigue...

...viene

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
La gente pobre tiene la oportunidad de que sus hijos reciban buena educación	100.0	-	100.0
Sí	67.6	-	42.8
No	27.6	-	50.4
NS/NR	4.8	-	6.8

Cuadro 5

MICROEMPRESARIOS
¿QUÉ DEBERÍA HACER EL GOBIERNO PARA
MEJORAR LA CALIDAD DE LA
ENSEÑANZA PÚBLICA?
-Acción principal-

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
Construir más escuelas	13.2	25.2	46.0
Equipar mejor a las escuelas	22.4	24.0	23.2
Contratar más maestros	5.6	9.2	6.0
Capacitar más a los maestros	47.2	30.0	13.6
Privatizar las escuelas	1.2	0.4	2.0
Otro	8.0	10.0	2.8
NS/NR	2.4	1.2	4.8

Cuadro 6

**MICROEMPRESARIOS
PERCEPCIÓN SOBRE LA CALIDAD DE
LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD**

	PAÍSES	
	Costa Rica	El Salvador
TOTAL	100.0	100.0
Es muy buena	15.2	5.6
Es buena	32.1	28.0
Es regular	35.2	41.6
Es mala	7.9	7.5
Es muy mala	9.0	17.4
NS/NR	0.6	---

Nota: La pregunta se omitió en Guatemala.

Cuadro 7

**MICROEMPRESARIOS
OPINIONES SOBRE LOS SERVICIOS
PÚBLICOS DE SALUD**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
El gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar los serv. púb. de salud	100.0	100.0	100.0
Sí	38.4	59.6	53.2
No	50.4	34.4	36.4
NS/NR	11.2	6.0	10.4
La gente pobre tiene posibilidades de recibir buena atención médica	100.0	100.0	100.0
Sí	45.6	41.2	30.4
No	50.4	57.6	66.4
NS/NR	4.0	1.2	3.2
Los empleados hacen todo lo que pueden para mejorar los servicios públicos de salud	100.0	100.0	100.0
Sí	24.8	46.0	27.2
No	60.8	49.2	64.8
NS/NR	14.4	4.8	8.0
La calidad de los servicios públicos de salud ha mejorado en los últimos años	100.0	100.0	100.0
Sí	39.2	43.6	21.6
No	54.0	52.4	68.8
NS/NR	6.8	4.0	9.6

Sigue...

...viene

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
La mayor parte de la gente puede hacer uso de los servicios públicos de salud*	100.0	100.0	-
Sí	84.4	55.6	-
No	14.0	42.8	-
NS/NR	1.6	1.6	-

* La pregunta se omitió en Guatemala.

Cuadro 8

MICROEMPRESARIOS LO QUE DEBERÍA HACER EL GOBIERNO PARA MEJORAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD -Acción principal-

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
Construir más clínicas y hospitales	12.0	29.6	38.8
Equipar mejor a las clínicas y hospitales	30.4	39.2	41.6
Contratar más médicos y enfermeras	10.8	8.0	3.6
Capacitar más el personal	29.6	15.2	11.6
Privatizar clínicas y hospitales	7.6	1.6	1.6
Otro	5.2	6.0	0.8
NS/NR	4.4	0.4	2.0

Cuadro 9

**MICROEMPRESARIOS
PRINCIPAL CAUSA DE LA POBREZA
EN EL PAÍS
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
La falta de trabajo	8.0	44.0	18.4
La concentración de la riqueza	11.2	9.2	10.0
El mal gobierno	4.8	4.4	16.0
La vagancia de la gente	52.4	12.4	23.6
El elevado costo de la vida	12.8	20.4	14.4
La falta de fe en Dios	6.0	1.2	14.0
Otra	4.0	8.0	0.8
NS/NR	0.8	---	3.2

Cuadro 10

**TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA
INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO EN EL
CONTROL DE PRECIOS, CRÉDITO SUBSIDIADO
A PEQUEÑOS PRODUCTORES Y FIJACIÓN
DE SALARIOS MÍNIMOS
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
Control de precios por gobierno	100.0	100.0	100.0
SÍ	97.2	98.4	94.4
No	1.6	0.4	2.8
NS/NR	1.2	1.2	2.8
Crédito subsidiado a pequeños productores	100.0	100.0	100.0
SÍ	92.8	98.4	84.0
No	2.4	1.6	4.0
NS/NR	4.8	-	12.0
Fijación de salarios mínimos	100.0	100.0	100.0
SÍ	81.6	78.3	85.2
No	12.4	16.6	2.8
NS/NR	6.0	5.1	12.0

Cuadro 11

**TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA
ACCIONES PARA PRESIONAR AL GOBIERNO
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
No se puede hacer nada	15.9	22.9	16.8
No ha hecho nada	53.2	53.4	70.2
He hablado con los funcionarios responsables	14.2	6.7	3.7
He buscado la ayuda de una organización gremial	---	3.2	---
He buscado la ayuda de una iglesia	1.7	0.4	1.0
He buscado la ayuda de un partido político	4.3	0.8	2.6
He participado en una protesta pública	0.9	1.2	---
He acudido a un medio de comunicación	2.6	---	1.0
Otra	3.3	11.5	4.7
NS/NR	---	5.6	0.9

Cuadro 12

**TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA
PERCEPCIONES SOBRE CALIDAD DE
LA ENSEÑANZA PÚBLICA
-Porcentajes-**

	PAÍSES	
	Costa Rica	El Salvador
TOTAL	100.0	100.0
Es muy buena	10.4	6.7
Es buena	45.2	27.3
Es regular	33.2	41.1
Es mala	4.4	15.4
Es muy mala	3.2	4.3
NS/NR	3.6	5.1

Nota: La pregunta se omitió en Guatemala.

**TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA
OPINIONES SOBRE LA ENSEÑANZA PÚBLICA
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
El gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar la enseñanza pública	100.0	100.0	100.0
SÍ	45.6	50.6	40.8
No	42.0	39.9	41.2
NS/NR	12.4	9.5	18.0
Lo que enseñan a los niños en la escuela les será útil para la vida en el futuro	100.0	100.0	100.0
SÍ	88.0	87.7	67.6
No	8.4	9.5	24.8
NS/NR	3.6	2.8	7.6
La calidad de la enseñanza pública ha bajado en los últimos años	100.0	100.0	100.0
SÍ	49.2	70.0	50.8
No	38.8	25.3	34.8
NS/NR	12.0	4.7	14.4
Los maestros hacen todo lo que pueden para mejorar la calidad de la enseñanza	100.0	100.0	100.0
SÍ	56.4	55.3	31.6
No	34.0	38.7	52.4
NS/NR	9.6	5.9	16.0

Sigue...

...viene

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
La gente pobre tiene la oportunidad de que sus hijos reciban buena educación	100.0	-	100.0
Sí	71.6	-	36.8
No	24.0	-	52.4
NS/NR	4.4	-	10.8

Cuadro 14

**TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA
¿QUÉ DEBERÍA HACER EL GOBIERNO
PARA MEJORAR CALIDAD DE LA
ENSEÑANZA PÚBLICA?
-Acción principal-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
Construir más escuelas	21.2	42.7	58.0
Equipar mejor a las escuelas	27.6	19.4	16.0
Contratar más maestros	9.2	6.3	8.8
Capacitar más a los maestros	31.2	22.5	9.2
Privatizar las escuelas	0.4	0.4	0.4
Otro	4.4	7.1	2.8
NS/NR	6.0	1.6	7.6

Cuadro 15

**TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA
PERCEPCIÓN SOBRE LA CALIDAD DE
LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD**

	PAÍSES	
	Costa Rica	El Salvador
TOTAL	100.0	100.0
Es muy buena	7.9	12.0
Es buena	42.4	24.6
Es regular	31.0	33.9
Es mala	9.4	18.0
Es muy mala	7.4	11.5
NS/NR	1.9	-

Nota: La pregunta se omitió en Guatemala.

Cuadro 16

**TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA
OPINIONES SOBRE LOS
SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
El gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar los serv. púb. de salud	100.0	100.0	100.0
SÍ	46.0	48.6	40.4
No	44.0	43.1	43.6
NS/NR	10.0	8.3	16.0
La gente pobre tiene posibilidades de recibir buena atención médica	100.0	100.0	100.0
SÍ	52.0	36.8	30.8
No	44.4	60.9	60.8
NS/NR	3.6	2.4	8.4
Los empleados hacen todo lo que pueden para mejorar los servicios públicos de salud	100.0	100.0	100.0
SÍ	42.4	48.6	22.8
No	46.4	41.1	64.4
NS/NR	11.2	10.3	12.8

Sigue...

...viene

	PAÍSES		
	Coata Rica	El Salvador	Guatemala
La calidad de los servicios públicos de salud ha mejorado en los últimos años	100.0	100.0	100.0
Sí	53.2	35.6	22.8
No	36.4	56.9	64.8
NS/NR	10.4	7.5	12.4
La mayor parte de la gente puede hacer uso de los servicios públicos de salud	100.0	100.0	-
Sí	77.6	60.1	-
No	18.8	36.8	-
NS/NR	3.6	3.2	-

* La pregunta se omitió en Guatemala.

Cuadro 17

**TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA
LO QUE DEBERIA HACER EL GOBIERNO PARA
MEJORAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD
-Acción principal-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
Construir más clínicas y hospitales	21.2	47.4	47.6
Equipar mejor a las clínicas y hospitales	31.6	34.0	32.8
Contratar más médicos y enfermeras	6.4	5.1	7.6
Capacitar más el personal	25.2	9.1	5.6
Privatizar clínicas y hospitales	2.8	1.6	0.8
Otro	6.4	2.0	2.0
NS/NR	6.4	0.8	3.6

Cuadro 18

**TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA
PRINCIPAL CAUSA DE LA POBREZA EN EL PAÍS
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
La falta de trabajo	9.2	56.9	22.8
La concentración de la riqueza	3.6	5.9	8.8
El mal gobierno	11.2	10.7	12.8
La vagancia de la gente	54.4	4.7	22.4
El elevado costo de la vida	10.0	11.9	17.2
La falta de fe en Dios	5.2	2.0	11.2
Otra	6.4	5.5	0.8
NS/NR	---	2.4	4.8

Cuadro 19

**CAMPESINOS NO PRODUCTORES DE PNTX
INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO EN EL
CONTROL DE PRECIOS, CRÉDITO SUBSIDIADO
A PEQUEÑOS PRODUCTORES Y FIJACIÓN
DE SALARIOS MÍNIMOS
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
Control de precios por gobierno	100.0	100.0	100.0
Sí	94.4	97.3	48.4
No	4.4	0.4	8.0
NS/NR	1.2	2.4	43.6
Crédito subsidiado a pequeños productores	100.0	100.0	100.0
Sí	97.6	96.1	37.2
No	2.0	1.2	7.6
NS/NR	0.4	2.7	55.2
Fijación de salarios mínimos	100.0	100.0	100.0
Sí	92.0	86.7	42.8
No	6.0	7.8	7.2
NS/NR	2.0	5.5	50.0

Cuadro 20

**CAMPESINOS NO PRODUCTORES DE PNTX
ACCIONES PARA PRESIONAR AL GOBIERNO
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
No se puede hacer nada	10.9	32.5	17.4
No ha hecho nada	63.3	49.8	74.3
He hablado con los funcionarios res- ponsables	5.2	4.3	3.7
He buscado la ayuda de una organización gremial	13.3	1.2	1.8
He buscado la ayuda de una iglesia	---	---	---
He buscado la ayuda de un partido político	1.2	0.8	0.9
He participado en una protesta pública	2.0	---	---
He acudido a un medio de comunicación	0.4	---	---
Otra	0.4	0.4	0.9
NS/NR	3.2	11.0	0.9

Cuadro 21

**CAMPESINOS NO PRODUCTORES DE PNTX
PERCEPCIONES SOBRE CALIDAD DE
LA ENSEÑANZA PÚBLICA
-Porcentajes**

	PAÍSES	
	Costa Rica	El Salvador
TOTAL	100.0	100.0
Es muy buena	14.4	5.1
Es buena	48.0	43.5
Es regular	26.0	34.9
Es mala	7.2	6.7
Es muy mala	1.6	2.7
NS/NR	2.8	7.1

Nota: La pregunta se omitió en Guatemala.

**CAMPESINOS NO PRODUCTORES DE PNTX
OPINIONES SOBRE LA ENSEÑANZA PÚBLICA
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
El gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar la enseñanza pública	100.0	100.0	100.0
SÍ	57.2	50.2	34.0
No	33.6	37.6	24.4
NS/NR	9.2	12.2	41.6
Lo que enseñan a los niños en la escuela les será útil para la vida en el futuro	100.0	100.0	100.0
SÍ	90.0	93.7	68.4
No	6.0	3.5	3.6
NS/NR	4.0	2.7	28.0
La calidad de la enseñanza pública ha bajado en los últimos años	100.0	100.0	100.0
SÍ	40.8	68.6	29.2
No	52.4	22.0	25.2
NS/NR	6.8	9.4	45.6
Los maestros hacen todo lo que pueden para mejorar la calidad de la enseñanza	100.0	100.0	100.0
SÍ	62.8	50.6	25.2
No	30.8	43.9	21.2
NS/NR	6.4	5.5	53.6

Sigue...

...viene

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
La gente pobre tiene la oportunidad de que sus hijos reciban buena educación	100.0	-	100.0
Sí	76.8	-	31.2
No	22.4	-	29.2
NS/NR	0.8	-	39.6

Cuadro 23

**CAMPESINOS NO PRODUCTORES DE PNTX
¿QUÉ DEBERÍA HACER EL GOBIERNO PARA
MEJORAR CALIDAD DE LA ENSEÑANZA PÚBLICA?
-Acción principal-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
Construir más escuelas	22.0	49.0	56.8
Equipar mejor a las escuelas	29.2	13.7	3.2
Contratar más maestros	5.2	18.4	8.4
Capacitar más a los maestros	38.0	8.2	5.2
Privatizar las escuelas	0.4	---	0.4
Otro	2.4	5.9	1.6
NS/NR	2.8	4.7	24.4

Cuadro 24

**CAMPESINOS NO PRODUCTORES DE PNTX
PERCEPCIÓN SOBRE LA CALIDAD DE LOS
SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD**

	PAÍSES	
	Costa Rica	El Salvador
TOTAL	100.0	100.0
Es muy buena	13.3	6.9
Es buena	39.8	36.1
Es regular	26.5	30.1
Es mala	13.3	6.9
Es muy mala	6.6	19.4
NS/NR	0.5	0.5

Nota: La pregunta se omitió en Guatemala.

Cuadro 25

**CAMPESINOS NO PRODUCTORES DE PNTX
OPINIONES SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
DE SALUD**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
El gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar los serv. púb. de salud	100.0	100.0	100.0
Sí	48.0	50.2	26.4
No	42.8	39.6	30.8
NS/NR	9.2	10.2	42.8
La gente pobre tiene posibilidades de recibir buena atención médica	100.0	100.0	100.0
Sí	55.2	45.1	29.6
No	41.2	47.1	34.4
NS/NR	3.6	7.8	36.0
Los empleados hacen todo lo que pueden para mejorar los servicios públicos de salud	100.0	100.0	100.0
Sí	46.4	48.2	24.8
No	47.6	42.4	33.6
NS/NR	6.0	9.4	41.6
La calidad de los servicios públicos de salud ha mejorado en los últimos años	100.0	100.0	100.0
Sí	49.6	46.7	18.0
No	46.0	41.6	34.0
NS/NR	4.4	11.8	48.0

Sigue...

...viene

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
La mayor parte de la gente puede hacer uso de los servicios públicos de salud*	100.0	100.0	-
Sí	74.8	56.9	-
No	24.8	37.6	-
NS/NR	0.4	5.5	-

* La pregunta se omitió en Guatemala.

Cuadro 26

**CAMPESINOS NO PRODUCTORES DE PNTX
LO QUE DEBERIA HACER EL GOBIERNO PARA
MEJORAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD
-Acción principal-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
Construir más clínicas y hospitales	23.2	47.5	56.8
Equipar mejor a las clínicas y hospitales	30.8	26.7	9.6
Contratar más médicos y enfermeras	13.2	11.8	6.8
Capacitar más el personal	24.4	6.7	4.0
Privatizar clínicas y hospitales	2.0	0.8	1.6
Otro	4.8	1.6	---
NS/NR	1.6	5.1	21.2

Cuadro 27

**CAMPESINOS NO PRODUCTORES DE PNTX
PRINCIPAL CAUSA DE LA POBREZA EN EL PAÍS
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
La falta de trabajo	7.6	55.3	28.4
La concentración de la riqueza	4.8	6.3	6.8
El mal gobierno	7.6	7.5	8.8
La vagancia de la gente	63.6	4.3	14.8
El elevado costo de la vida	8.4	17.3	18.4
La falta de fe en Dios	4.4	5.1	4.4
Otra	3.2	2.0	---
NS/NR	0.4	2.4	18.4

**CAMPESINOS PRODUCTORES DE PNTX
INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO EN EL CONTROL DE
PRECIOS, CREDITO SUBSIDIADO A PEQUEÑOS
PRODUCTORES Y FIJACION DE SALARIOS MÍNIMOS
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
Control de precios por gobierno	100.0	100.0	100.0
SÍ	94.4	98.0	82.4
No	4.0	0.4	6.4
NS/NR	1.6	1.6	11.2
Crédito subsidiado a pequeños productores	100.0	100.0	100.0
SÍ	96.4	95.7	80.0
No	2.4	1.2	6.0
NS/NR	1.2	3.1	14.0
Fijación de salarios mínimos	100.0	100.0	100.0
SÍ	90.0	90.6	72.8
No	6.4	3.9	12.8
NS/NR	3.6	5.5	14.4

Cuadro 29

**CAMPESINOS PRODUCTORES DE PNTX
ACCIONES PARA PRESIONAR AL GOBIERNO
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
No se puede hacer nada	11.7	23.4	19.8
No ha hecho nada	68.8	57.4	65.3
He hablado con los funcionarios responsables	6.9	3.5	5.4
He buscado la ayuda de una organización gremial	6.9	2.0	5.0
He buscado la ayuda de una iglesia	---	0.4	---
He buscado la ayuda de un partido político	1.2	0.4	1.4
He participado en una protesta pública	---	---	---
He acudido a un medio de comunicación	0.4	---	---
Otra	0.4	2.0	0.5
NS/NR	3.6	10.9	2.7

Cuadro 30

CAMPESINOS PRODUCTORES DE PNTX
PERCEPCIONES SOBRE CALIDAD DE LA
ENSEÑANZA PÚBLICA
-Porcentajes-

	PAÍSES	
	Costa Rica	El Salvador
TOTAL	100.0	100.0
<i>Es muy buena</i>	10.4	4.7
<i>Es buena</i>	49.6	40.2
<i>Es regular</i>	28.0	39.1
<i>Es mala</i>	5.6	9.8
<i>Es muy mala</i>	3.2	2.7
NS/NR	3.2	3.5

Nota: la pregunta se omitió en Guatemala.

Cuadro 31

**CAMPESINOS PRODUCTORES DE PNTX
OPINIONES SOBRE LA ENSEÑANZA PÚBLICA
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
El gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar la enseñanza pública	100.0	100.0	100.0
Sí	58.8	64.5	55.6
No	27.2	27.3	29.6
NS/NR	14.0	8.2	14.8
Lo que enseñan a los niños en la escuela les será útil para la vida en el futuro	100.0	100.0	100.0
Sí	93.2	95.3	84.4
No	5.2	2.3	10.4
NS/NR	1.6	2.3	5.2
La calidad de la enseñanza pública ha bajado en los últimos años	100.0	100.0	100.0
Sí	44.4	64.1	48.4
No	44.0	27.0	34.0
NS/NR	11.6	9.0	17.6
Los maestros hacen todo lo que pueden para mejorar la calidad de la enseñanza	100.0	100.0	100.0
Sí	58.4	54.7	42.8
No	33.2	40.2	42.4
NS/NR	8.4	5.1	14.8

Sigue...

...viene

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
La gente pobre tiene la oportunidad de que sus hijos reciban buena educación	100.0	-	100.0
Sí	72.4	-	54.8
No	24.8	-	36.8
NS/NR	2.8	-	8.4

Cuadro 32

CAMPESINOS PRODUCTORES DE PNTX
¿QUÉ DEBERÍA HACER EL GOBIERNO PARA
MEJORAR CALIDAD DE LA ENSEÑANZA PÚBLICA?
-Acción principal-

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
Construir más escuelas	24.0	47.3	54.0
Equipar mejor a las escuelas	31.2	17.6	6.8
Contratar más maestros	9.6	13.3	13.2
Capacitar más a los maestros	22.4	11.7	16.0
Privatizar las escuelas	0.8	---	2.8
Otro	2.4	7.4	2.4
NS/NR	9.6	2.7	4.8

Cuadro 33

**CAMPESINOS PRODUCTORES DE PNTX
PERCEPCIÓN SOBRE LA CALIDAD DE
LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD**

	PAÍSES	
	Costa Rica	El Salvador
TOTAL	100.0	100.0
Es muy buena	9.9	6.8
Es buena	27.7	32.4
Es regular	32.5	36.9
Es mala	16.8	11.9
Es muy mala	13.1	11.9
NS/NR	----	----

Nota: La pregunta se omitió en Guatemala.

Cuadro 34

**CAMPESINOS PRODUCTORES DE PNTX
OPINIONES SOBRE LOS SERVICIOS
PÚBLICOS DE SALUD**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
El gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar losserv. púb. de salud	100.0	100.0	100.0
Sí	54.4	55.5	50.8
No	37.6	32.0	30.8
NS/NR	8.0	12.5	18.4
La gente pobre tiene posibilidades de recibir buena atención médica	100.0	100.0	100.0
Sí	49.6	44.5	49.6
No	48.4	52.0	41.6
NS/NR	2.0	3.5	8.8
Los empleados hacen todo lo que pueden para mejorar los servicios públicos de salud	100.0	100.0	100.0
Sí	51.2	56.6	44.4
No	44.8	34.0	41.6
NS/NR	4.0	9.4	14.0
La calidad de los servicios públicos de salud ha mejorado en los últimos años	100.0	100.0	100.0
Sí	48.0	47.7	34.8
No	43.6	45.3	48.4
NS/NR	8.4	7.0	16.8

Sigue...

...viene

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
La mayor parte de la gente puede hacer uso de los servicios públicos de salud	100.0	100.0	-
Sí	76.0	64.5	-
No	20.8	32.0	-
NS/NR	3.2	3.5	-

* La pregunta se omitió en Guatemala.

Cuadro 35

**CAMPESINOS PRODUCTORES DE PNTX
LO QUE DEBERIA HACER EL GOBIERNO PARA
MEJORAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD
-Acción principal-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
Construir más clínicas y hospitales	27.2	47.7	55.2
Equipar mejor a las clínicas y hospitales	34.0	31.3	15.2
Contratar más médicos y enfermeras	11.6	10.2	10.0
Capacitar más el personal	18.0	5.5	7.2
Privatizar clínicas y hospitales	2.0	0.8	4.0
Otro	3.6	3.5	3.2
NS/NR	3.6	1.2	5.2

Cuadro 36

CAMPESINOS PRODUCTORES DE PNTX
PRINCIPAL CAUSA DE LA POBREZA EN EL PAIS
-Porcentajes-

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
La falta de trabajo	6.0	56.6	22.4
La concentración de la riqueza	4.4	1.2	13.2
El mal gobierno	8.4	3.9	15.2
La vagancia de la gente	57.2	4.7	17.2
El elevado costo de la vida	17.2	22.3	14.8
La falta de fe en Dios	1.6	5.1	7.6
Otra	2.8	3.5	---
NS/NR	2.4	2.7	9.6

Cuadro 37

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE SALUD
INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO EN EL
CONTROL DE PRECIOS, CRÉDITO SUBSIDIADO
A PEQUEÑOS PRODUCTORES Y FIJACIÓN
DE SALARIOS MÍNIMOS
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
Control de precios por gobierno	100.0	100.0	100.0
SÍ	97.6	100.0	91.2
No	1.6	-	8.0
NS/NR	0.8	-	0.8
Crédito subsidiado a pequeños productores	100.0	100.0	100.0
SÍ	95.2	100.0	97.6
No	3.2	-	1.6
NS/NR	1.6	-	0.8
Fijación de salarios mínimos	100.0	100.0	100.0
SÍ	78.4	92.0	87.2
No	20.8	7.2	10.4
NS/NR	0.8	0.8	2.4

Cuadro 38

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE SALUD
ACCIONES PARA PRESIONAR AL GOBIERNO
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
No se puede hacer nada	5.7	29.6	7.7
No ha hecho nada	48.0	52.8	35.9
He hablado con los funcionarios responsables	12.2	9.6	17.9
He buscado la ayuda de una organización gremial	13.8	-	6.0
He buscado la ayuda de una iglesia	0.8	-	-
He buscado la ayuda de un partido político	0.8	0.8	-
He participado en una protesta pública	10.6	0.8	31.6
He acudido a un medio de comunicación	0.8	-	-
Otra	1.6	-	0.9
NS/NR	5.7	6.4	-

Cuadro 39

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE SALUD
PERCEPCIONES SOBRE CALIDAD DE LA
ENSEÑANZA PÚBLICA
-porcentajes-**

	PAISES	
	Costa Rica	El Salvador
TOTAL	100.0	100.0
Es muy buena	8.0	5.6
Es buena	46.4	38.4
Es regular	28.0	42.4
Es mala	10.4	8.0
Es muy mala	4.0	4.8
NS/NR	3.2	0.8

Nota: La pregunta se omitió en Guatemala.

Cuadro 40

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE SALUD
OPINIONES SOBRE LA ENSEÑANZA PÚBLICA
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
El gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar la enseñanza pública	100.0	100.0	100.0
SÍ	27.2	41.6	29.6
No	59.2	45.6	61.6
NS/NR	13.6	12.8	8.8
Lo que enseñan a los niños en la escuela les será útil para la vida en el futuro	100.0	100.0	100.0
SÍ	87.2	87.2	78.4
No	9.6	10.4	20.8
NS/NR	3.2	2.4	0.8
La calidad de la enseñanza pública ha bajado en los últimos años	100.0	100.0	100.0
SÍ	64.0	76.8	64.0
No	28.8	16.0	29.6
NS/NR	7.2	7.2	6.4
Los maestros hacen todo lo que pueden para mejorar la calidad de la enseñanza	100.0	100.0	100.0
SÍ	44.8	76.8	55.2
No	45.6	16.0	40.8
NS/NR	9.6	7.2	4.0

Sigue...

...viene

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
La gente pobre tiene la oportunidad de que sus hijos reci- ban buena educación	100.0	-	100.0
Sí	52.8	-	43.2
No	42.4	-	55.2
NS/NR	4.8	-	1.6

Cuadro 41

EMPLEADOS PÚBLICOS DE SALUD
¿QUÉ DEBERÍA HACER EL GOBIERNO PARA
MEJORAR CALIDAD DE LA ENSEÑANZA PÚBLICA?
-Acción principal-

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
Construir más escuelas	8.0	27.2	37.6
Equipar mejor a las escuelas	38.4	24.8	20.8
Contratar más maestros	8.0	5.6	8.0
Capacitar más a los maestros	39.2	36.8	26.4
Privatizar las escuelas	3.2	1.6	2.4
Otro	2.4	4.0	4.8
NS/NR	0.8	-	-

Cuadro 42

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE SALUD
OPINIÓN SOBRE LA CALIDAD DE LOS
SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD**

	PAÍSES	
	Costa Rica	El Salvador
TOTAL	100.0	100.0
Es muy buena	13.4	6.3
Es buena	60.8	45.3
Es regular	18.6	35.8
Es mala	4.1	6.3
Es muy mala	3.1	6.3
NS/NR	-	-

Nota: La pregunta se omitió en Guatemala.

Cuadro 43

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE SALUD
OPINIONES SOBRE LOS SERVICIOS
PÚBLICOS DE SALUD**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
El gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar los serv. púb. de salud	100.0	100.0	100.0
SÍ	30.4	42.4	23.2
No	66.4	49.6	71.2
NS/NR	3.2	8.0	-
La gente pobre tiene posibilidades de recibir buena atención médica	100.0	100.0	100.0
SÍ	54.4	38.4	56.8
No	41.6	60.0	42.4
NS/NR	4.0	1.6	0.8
Los empleados hacen todo lo que pueden para mejorar los servicios públicos de salud	100.0	100.0	100.0
SÍ	64.8	82.4	78.4
No	28.8	15.2	20.8
NS/NR	6.4	2.4	0.8
La calidad de los servicios públicos de salud ha mejorado en los últimos años	100.0	100.0	100.0
SÍ	45.6	52.0	31.2
No	51.2	40.8	67.2
NS/NR	3.2	7.2	1.6

Sigue...

...viene

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
La mayor parte de la gente puede hacer uso de los servicios públicos de salud*	100.0	100.0	-
Si	84.8	63.2	-
No	13.6	34.4	-
NS/NR	1.6	2.4	-

* La pregunta se omitió en Guatemala.

Cuadro 44

**EMPLEADOS PUBLICOS DE SALUD LO QUE
DEBERIA HACER EL GOBIERNO PARA
MEJORAR LOS SERVICIOS PUBLICOS DE SALUD
-Acción Principal-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
Construir más clínicas y hospitales	10.4	15.2	23.2
Equipar mejor a las clínicas y hospitales	47.2	57.6	41.6
Contratar más médicos y enfermeras	8.8	9.6	5.6
Capacitar más el personal	24.0	12.8	18.4
Privatizar clínicas y hospitales	6.4	1.6	1.6
Otro	3.2	3.2	9.6
NS/NR	-	-	-

Cuadro 45

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE SALUD
PRINCIPAL CAUSA DE LA POBREZA EN EL PAÍS
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
La falta de trabajo	9.6	51.2	29.6
La concentración de la riqueza	12.0	13.6	17.6
El mal gobierno	7.2	6.4	13.6
La vagancia de la gente	53.6	4.0	9.6
El elevado costo de la vida	11.2	20.0	22.4
La falta de fe en Dios	2.4	0.8	5.6
Otra	4.0	4.0	0.8
NS/NR	-	-	0.8

Cuadro 46

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN
INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO EN EL
CONTROL DE PRECIOS, CRÉDITO
SUBSIDIADO A PEQUEÑOS PRODUCTORES
Y FIJACIÓN DE SALARIOS MÍNIMOS
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
Control de precios por gobierno	100.0	100.0	100.0
Sí	98.4	98.4	82.4
No	1.6	1.6	16.0
NS/NR	---	---	1.6
Crédito subsidiado a pequeños productores	100.0	100.0	100.0
Sí	93.6	97.6	97.6
No	5.6	2.4	1.6
NS/NR	0.8	-	0.8
Fijación de salarios mínimos	100.0	100.0	100.0
Sí	78.4	92.8	88.8
No	17.6	6.4	8.0
NS/NR	4.0	0.8	3.2

Cuadro 47

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN
ACCIONES PARA PRESIONAR AL GOBIERNO
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
No se puede hacer nada	10.6	24.0	27.8
No ha hecho nada	27.6	45.6	35.7
He hablado con los funcionarios responsables	6.5	14.4	22.6
He buscado la ayuda de una organización gremial	17.9	6.4	2.6
He buscado la ayuda de una iglesia	---	0.8	---
He buscado la ayuda de un partido político	0.8	---	---
He participado en una protesta pública	30.1	0.8	6.1
He acudido a un medio de comunicación	3.3	0.8	2.6
Otra	3.3	1.6	1.7
NS/NR	---	5.6	0.9

Cuadro 48

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN
PERCEPCIONES SOBRE CALIDAD DE
LA ENSEÑANZA PÚBLICA
-Porcentajes-**

	PAÍSES	
	Costa Rica	El Salvador
TOTAL	100.0	100.0
Es muy buena	20.0	4.8
Es buena	48.0	44.8
Es regular	23.2	38.4
Es mala	3.2	7.2
Es muy mala	3.2	0.8
NS/NR	2.4	4.0

Nota: La pregunta se omitió en Guatemala.

Cuadro 49

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN
OPINIONES SOBRE LA ENSEÑANZA PÚBLICA
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
El gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar la enseñanza pública	100.0	100.0	100.0
Sí	21.6	46.4	22.4
No	72.0	47.2	73.6
NS/NR	6.4	6.4	4.0
Lo que enseñan a los niños en la escuela les será útil para la vida en el futuro	100.0	100.0	100.0
Sí	77.6	88.0	56.8
No	15.2	10.4	36.8
NS/NR	7.2	1.6	6.4
La calidad de la enseñanza pública ha bajado en los últimos años	100.0	100.0	100.0
Sí	63.2	72.8	70.4
No	35.2	24.0	26.4
NS/NR	1.6	3.2	3.2
Los maestros hacen todo lo que pueden para mejorar la calidad de la enseñanza	100.0	100.0	100.0
Sí	76.8	66.4	63.2
No	16.8	29.6	27.2
NS/NR	6.4	4.0	9.6

Sigue...

...viene

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
La gente pobre tiene la oportunidad de que sus hijos reciban buena educación	100.0	-	100.0
Sí	75.2	-	56.0
No	23.2	-	39.2
NS/NR	1.6	-	4.8

Cuadro 50

EMPLEADOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN
¿QUÉ DEBERIA HACER EL GOBIERNO PARA
MEJORAR LA CALIDAD DE
LA ENSEÑANZA PÚBLICA?
-Acción principal-

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
Construir más escuelas	6.4	16.0	44.0
Equipar mejor a las escuelas	51.2	24.0	33.6
Contratar más maestros	2.4	13.6	5.6
Capacitar más a los maestros	36.0	37.6	16.0
Privatizar las escuelas	3.2	---	0.8
Otro	0.8	6.4	---
NS/NR	---	2.4	---

Cuadro 51

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN
PERCEPCIÓN SOBRE LA CALIDAD DE
LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD**

	PAÍSES	
	Costa Rica	El Salvador
TOTAL	100.0	100.0
Es muy buena	26.2	6.9
Es buena	29.8	31.0
Es regular	27.4	37.9
Es mala	7.1	19.0
Es muy mala	7.1	17.4
NS/NR	2.4	-

Nota: La pregunta se omitió en Guatemala.

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN
OPINIONES SOBRE LOS SERVICIOS
PÚBLICOS DE SALUD**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
El gobierno está haciendo todo lo que puede para mejorar los serv. púb. de salud	100.0	100.0	100.0
Sí	26.4	37.6	23.2
No	63.2	60.0	68.8
NS/NR	10.4	2.4	8.0
La gente pobre tiene posibilidades de recibir buena atención médica	100.0	100.0	100.0
Sí	39.2	18.4	13.6
No	58.4	80.0	84.0
NS/NR	2.4	1.6	2.4
Los empleados hacen todo lo que pueden para mejorar los servicios públicos de salud	100.0	100.0	100.0
Sí	28.0	45.6	16.8
No	63.2	48.8	73.6
NS/NR	8.8	5.6	9.6
La calidad de los servicios públicos de salud ha mejorado en los últimos años	100.0	100.0	100.0
Sí	33.6	34.4	6.4
No	64.8	60.0	88.8
NS/NR	1.6	5.6	4.8

Sigue...

...viene

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
La mayor parte de la gente puede hacer uso de los servicios públicos de salud*	100.0	100.0	-
Sí	76.8	40.0	-
No	21.6	59.2	-
NS/NR	1.6	0.8	-

* La pregunta se omitió en Guatemala.

Cuadro 53

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN
LO QUE DEBERÍA HACER EL GOBIERNO PARA
MEJORAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD
-Acción principal-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
Construir más clínicas y hospitales	9.6	24.0	36.8
Equipar mejor a las clínicas y hospitales	50.4	44.0	49.6
Contratar más médicos y enfermeras	8.0	12.0	1.6
Capacitar más el personal	26.4	14.4	8.0
Privatizar clínicas y hospitales	3.2	0.8	3.2
Otro	---	2.4	---
NS/NR	---	2.4	0.8

Cuadro 54

**EMPLEADOS PÚBLICOS DE
EDUCACIÓN PRINCIPAL CAUSA DE
LA POBREZA EN EL PAÍS
-Porcentajes-**

	PAÍSES		
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala
TOTAL	100.0	100.0	100.0
La falta de trabajo	12.0	40.8	21.6
La concentración de la riqueza	20.8	20.8	33.6
El mal gobierno	9.6	6.4	9.6
La vagancia de la gente	32.0	3.2	17.6
El elevado costo de la vida	16.8	20.8	5.6
La falta de fe en Dios	1.6	2.4	11.2
Otra	6.4	4.8	---
NS/NR	0.8	0.8	0.8

INDICE

PRESENTACIÓN	7
1. CUESTIONES DE MÉTODO	11
Los actores	13
Objetivos	14
Los mecanismos	15
La comparación	18
2. SECTORES POPULARES, DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD	21
Un origen conservador	21
El relanzamiento	28
La acotación académica	30
¿Sociedades democráticas y gubernables?	34
Sectores populares y gubernabilidad	40

3. EL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO	47
La situación económica	48
Situación social	51
Situación Política	54
La política económica y social	58
4. LOS SECTORES POPULARES ANTE EL AJUSTE	73
Microempresarios	73
Trabajadores por cuenta propia	81
Campesinos no productores de PNTX	87
Campesinos productores de PNTX	92
Empleados públicos del sector salud	97
Empleados públicos del sector educación	103
5. LEGITIMIDAD Y VALORES DEMOCRÁTICOS	107
Información sobre los acontecimientos políticos	108
La legitimidad del sistema	111
La selección de políticos	117
La tolerancia	121

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	125
BIBLIOGRAFÍA	137
APÉNDICE 1: CARACTERÍSTICAS DE LAS MUESTRAS	143
Costa Rica	143
El Salvador	145
Guatemala	147
APÉNDICE 2: LAS PREGUNTAS COMUNES DE LA ENCUESTA	151
APÉNDICE 3: GRÁFICOS	163
APÉNDICE 4: CUADROS ESTADÍSTICOS	187
INDICE	243

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de setiembre de 1995
en los Talleres Gráficos de
EDITORAMA, S.A.
Tel.: 255-0202 - Apdo. 2171-1002
San José, Costa Rica