

La contribución de las alianzas a los poderes del presidente

Danilo Alberto Miranda Baires¹
Universidad Centroamericana
"José Simeón Cañas" (UCA)
El Salvador
pp. 939-956

Palabras clave:

El Salvador, sistemas políticos, democracia, poder ejecutivo, poder legislativo, partidos políticos, estabilidad política, veto presidencial.

Resumen

Como prolegómeno, el autor hace una breve descripción de las relaciones ejecutivo legislativo en un sistema presidencialista para tener una perspectiva amplia sobre el objeto de estudio. Posteriormente hace una descripción de los poderes constitucionales del presidente y analiza, en primera instancia, los poderes legislativos (veto, decreto, iniciativa exclusiva y presupuesto) para pasar a dar un vistazo a los poderes no legislativos (formación del gabinete y censura). A continuación hace un análisis de los poderes partidarios y aborda el tema de las coaliciones.

El propósito de estas páginas es mostrar cómo la conformación de alianzas ha facilitado a los presidentes de la república impulsar su alianza. En consecuencia, esas alianzas deben ser consideradas en la discusión de los poderes presidenciales, cuestión a la que no se le ha dado la relevancia que amerita. El fundamento de este trabajo está en lo hecho hasta ahora y en evidencia empírica, recolectada para este fin. Asimismo, se echa mano de la política comparada para introducir la perspectiva regional.

1. Investigador de la Maestría en Ciencia Política de la UCA. Dirección electrónica: <damirandabaires@hotmail.com>

1. Las relaciones del poder ejecutivo con el legislativo

En los últimos años, el país ha experimentado un período de estabilidad política sin parangón en buena parte de América Latina, pese a los diagnósticos de muchos analistas que avizoran una “crisis de gobernabilidad” (Whitehead *et al.*, 2005; PNUD, 2003). Quizás el problema radique en qué se entiende por gobernabilidad. Aquí es entendida como la capacidad de los sistemas políticos para decidir y ejecutar esas decisiones (Artiga, 2005). En el país, se toman decisiones y se ejecutan, al menos de manera general. La definición prescinde del contenido o calidad de esas decisiones, es decir, de si favorecen o no a la “mayoría” o si el sistema funciona a favor o en detrimento del “pueblo”. Aquí se afirma que, al parecer, el sistema marcha, para bien o para mal, independientemente de a quien beneficie. O sea, se gobierna sin impedimentos mayores.

En estos años, graves conflictos internos han impedido gobernar a muchos presidentes latinoamericanos y varios no pudieron concluir su mandato. En algunos casos, el sistema político se paralizó. En Ecuador, la silla presidencial ha sido ocupada por casi una decena de presidentes en la última década. Las destituciones de presidentes, los conflictos entre los órganos del Estado e incluso un intento de golpe sacudieron a este país. En la última década, Ecuador ha sido gobernado por siete presidentes. Desde de la destitución de Bucaram por el parlamento, debido a una supuesta incapacidad mental, ningún país latinoamericano ha experimentado tantos cambios de presidente como Ecuador (*BBC Mundo*, 2005). En el Cuadro 1 se aprecian los frecuentes cambios de mandatarios de los últimos años. Por eso, quienes consideran inminente el advenimiento de una crisis de gobernabilidad en el país, quizás no tienen claridad sobre su significado ni sobre el impacto de inestabilidad política en el funcionamiento de las instituciones.

Cuadro 1
Presidentes ecuatorianos
de los últimos años

Presidente	Inicio de mandato	Fin del mandato
Sixto Durán Ballén	10 ago 1992	10 ago 1996
Abdalá Bucaram	10 ago 1996	6 feb 1997
Rosalía Arteaga	6 feb 1997	10 feb 1997
Fabían Alarcón	11 feb 1997	10 ago 1998
Jamil Mahuad	10 ago 1998	21 ene 2000
Gustavo Noboa		
Bejarano	22 ene 2000	15 ene 2003
Lucio Gutiérrez	15 ene 2003	20 abr 2005
Alfredo Palacio	20 abr 2005	¿?

Fuente: páginas web de BBC, del gobierno de Ecuador y de la Universidad de Chile.

Otro país muy inestable es Bolivia (Cuadro 2), que en los últimos cinco años fue gobernada por cinco presidentes. Después de la renuncia del ex dictador Hugo Banzer, por motivos de salud, en agosto de 2001, siguió Jorge Quiroga, quien se enfrentó con el descontento de los sectores indígenas. Las medidas del gobierno de González Sánchez de Lozada suscitaron protestas y movilizaciones cada vez más intensas y difíciles de manejar. Los enfrentamientos de la policía con los manifestantes desembocaron en jornadas trágicas con decenas de muertos y la renuncia del presidente. Le sustituyó Carlos Mesa, quien a duras penas pudo establecer una tregua temporal. En marzo de 2005, volvieron las protestas, que obligaron a Mesa a renunciar. El parlamento no aceptó la renuncia y hubo de continuar todavía al frente del gobierno durante algunos meses, hasta que las marchas y las concentraciones lo paralizaron. Entonces, la dimisión fue impostergable.

Otros países latinoamericanos han vivido situaciones similares. Mientras Argentina se sumía en una crisis económica sin precedentes, a finales de 2001, cinco presidentes desfilaron por la Casa Rosada, en apenas un par de semanas². En Haití, donde los golpes

2. En medio de la crisis económica, la violencia callejera y la falta de apoyo de los peronistas, Fernando de la Rúa envió su renuncia al Congreso, el 20 de diciembre de 2001. Un día después, Ramón Puerta asumió el cargo de manera interina, y luego, el 23 del mismo mes, el Congreso designó a Adolfo Rodríguez Saa.

Cuadro 2
Presidentes bolivianos de los últimos años

Presidente	Inicio de mandato	Fin de mandato
Hugo Banzer Suárez	1 ago 1997	7 ago 2001
Jorge Quiroga	7 ago 2001	6 ago 2002
Gonzalo Sánchez de Lozada	6 ago 2001	17 oct 2003
Carlos Mesa	17 oct 2003	9 jun 2005
Eduardo Rodríguez Veltzé	9 jun 2005	21 ene 2006
Evo Morales	21 ene 2006	¿?

Fuente: elaboración propia con datos del sitio web de la presidencia de Bolivia.

de Estado han sido parte de la cotidianeidad, Bertrand Aristide fue derrocado —o destituido o forzado a renunciar, dependiendo del observador—, en 2004, lo cual desembocó en una situación tan convulsa que hizo necesaria la intervención de Naciones Unidas. El Salvador no es un ejemplo de convivencia. La polarización a veces deja entrever que podría explotar una crisis política de dimensiones similares a las anteriores pero, hasta el momento, eso no ha ocurrido y los presidentes salvadoreños no solo han logrado llegar sin sobresaltos al final de sus mandatos constitucionales, sino que también han gobernado a sus anchas. Este no ha sido, sin embargo, el caso de Nicaragua. Sin el apoyo del partido que lo llevó al poder, a Enrique Bolaños la tarea de gobernar se le hizo cada vez más cuesta arriba. Con el afán de continuar haciendo política comparada, de repente, este mandatario se vio enfrentado a una oposición muy hostil. Tanto el Partido Liberal Constitucionalista, que lo postuló, como el Frente Sandinista se dedicaron a hacerle la vida imposible, hasta llegar al punto de recortarle sus atribuciones.

Los conflictos que obstaculizan el funcionamiento de los sistemas políticos están a la orden del día, en la política ordinaria. Esta parálisis suele producirse en las relaciones del poder ejecutivo con el legislativo. En los sis-

temas presidencialistas, ambos poderes gozan de la legitimidad proporcionada por las urnas. Es lo que Linz (1997) llamó la “legitimidad dual”. Los mandatos son rígidos y no se interrumpen, hasta las nuevas elecciones y sus resultados determinan quiénes dirigirán los poderes ejecutivo y legislativo. Los críticos al presidencialismo concentran sus ataques en este punto (Shugart y Carey, 1992, pp. 43-54).

En un sistema presidencialista, el parlamento aprueba leyes y el presidente las sanciona y ejecuta aquellas que le competen. Pero no siempre está de acuerdo con las leyes aprobadas. Por eso, los llamados “poderes del presidente” constituyen un factor muy importante para que pueda o no gobernar. Ahora bien, es indudable que los apoyos en la legislatura también desempeñan un papel crucial. Aquí entran en juego elementos como la formación de coaliciones y alianzas legislativas.

2. Los poderes del presidente

La literatura sobre los poderes del presidente es abundante, pero existen coincidencias en cuanto a que su fuerza o su debilidad radica en su capacidad para poner su sello en las políticas, o sea, para llevar a cabo su agenda (Shugart y Mainwaring, 2002). Las páginas siguientes se refieren exclusivamente a este poder. Valga esta aclaración porque

Apenas una semana después, un nuevo cambio presidencial tuvo lugar, cuando al son de los cacerolazos de la calle, Rodríguez renunció y fue sustituido provisionalmente por Eduardo Camaño. Al día siguiente, 1 de enero de 2002, el Congreso eligió a Eduardo Duhalde para completar el período presidencial, al cabo del cual se celebrarían elecciones, en diciembre de 2003 (*BBC*, 2001).

existen grupos que pueden tener incluso más poder que los actores institucionales y siempre lo han ejercido para hacer prevalecer sus intereses. No obstante, esos poderes no serán incluidos aquí. Tampoco me detendré mucho en discutir sobre las miles y miles de páginas dedicadas a estudiar el poder.

Los poderes formales y los relacionados con el apoyo partidista en el ámbito legislativo que un presidente necesita son útiles “para evitar la paralización e impulsar iniciativas para destrabar el proceso de formulación de políticas” (Payne, 2003, p. 203). Un presidente débil con dificultad podrá desarrollar su agenda o cumplir su plataforma. Un parlamento hostil puede llevarlo incluso a la dimisión, un fenómeno recurrente en América Latina. De ahí la importancia de prestar atención a los poderes del presidente. Su impacto en la formulación de las políticas públicas es innegable, y varía de país a país, e incluso de un presidente a otro en un mismo país. El grado de su influencia sobre las políticas depende de la interacción de dos factores, llamados poderes: los constitucionales y los partidarios (Mainwaring y Shugart). Los primeros son inherentes al cargo y le son conferidos por la Constitución. Los otros se relacionan con el control que puedan tener sobre sus propios partidos y con la fuerza legislativa que estos puedan tener para adoptar decisiones por mayoría. En el país, los poderes partidarios son los que dan sentido a los poderes constitucionales.

Los poderes constitucionales son reconocidos como los “poderes formales”, consagrados en la ley primaria³. Entre ellos cabe distinguir entre los poderes legislativos y los no legislativos. Los poderes legislativos del presidente le permiten influir en el proceso de formación de la ley, aunque tiene otras facultades no necesariamente relacionadas con la función de legislar. Entre las potestades legislativas del presidente se encuentran el

poder de veto total o parcial, el poder de decreto, el poder de iniciativa exclusiva, la definición del presupuesto y la convocatoria a referéndum. Entre los poderes no legislativos se encuentran la formación de su gabinete y la de destituir a sus miembros.

En un sistema presidencialista, el mandatario debe resolver una serie de problemas de gobierno, sobre todo sus relaciones con el órgano legislativo. El jefe del órgano ejecutivo encontrará dificultades al encarar el obstruccionismo parlamentario, lo cual, según Sartori, deriva en una pregunta fundamental, ¿cuánto poder legislativo necesita un presidente para que su legislación sea aprobada por el parlamento? (1994, p. 176). Para resolver estas cuestiones, los mandatarios cuentan con una serie de recursos legislativos, los cuales varían, según el diseño institucional de cada país.

Los poderes legislativos son reactivos y proactivos. Los reactivos facultan al presidente para reaccionar ante cualquier intento del parlamento para cambiar el *statu quo*. En cambio, los otros facultan al presidente para impulsar las transformaciones. El poder reactivo por antonomasia es el veto presidencial, un mecanismo ejecutivo para impedir el avance de una ley aprobada por el parlamento. En los sistemas presidencialistas, por lo general, el presidente debe sancionar una ley para que esta entre en vigencia. Por lo tanto, el poder de veto trunca el intento parlamentario de llevar adelante su cometido. Sin embargo, la oposición del presidente a la promulgación de una ley no siempre prevalece. El congreso puede insistir en su aprobación y superar el veto. De su insistencia depende, en buena medida, la fortaleza del poder del veto presidencial. Un veto fuerte no encuentra mayor resistencia, como en Ecuador, donde todo proyecto de ley necesita la aprobación del presidente (Shugart y Mainwaring, 2002, p. 51). Esto obliga al parlamento a tomar en

3. La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, *Las instituciones democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento*, dedica un capítulo completo a las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo. Ahí se afirma que “el poder ejecutivo es función de la combinación de los poderes formales, concedidos por la Constitución, y los poderes partidistas, íntimamente asociados al contingente de fuerza del partido oficialista en el Congreso”.

cuenta al presidente, antes de introducir una nueva legislación⁴. Cuando el veto es débil, la mayoría simple basta para superarlo, con

lo cual el presidente solo puede retrasar la ley. La insistencia parlamentaria es conocida también como resello.

Cuadro 3 Poder de veto de los presidentes latinoamericanos

País	Votos necesarios para el resello
Argentina	Dos tercios de los representantes presentes en cada cámara.
Bolivia	Dos tercios de los representantes presentes.
Brasil	Mayoría absoluta de legisladores presentes (50% más uno).
Chile	Dos tercios de los representantes.
Colombia	Dos tercios de todos los representantes en cada cámara.
Costa Rica	Dos tercios de los representantes.
Ecuador	El congreso no puede superar el veto, ni revisar la legislación antes de transcurrido un año.
El Salvador	Dos tercios de los representantes.
Guatemala	Dos tercios de los representantes.
Honduras	Dos tercios de los representantes.
México	Dos tercios de los representantes en cada cámara.
Nicaragua	Mayoría absoluta de los representantes.
Panamá	Dos tercios de los representantes.
Paraguay	Mayoría absoluta en cada cámara.
Perú	Mayoría absoluta de los representantes.
Uruguay	Tres quintos de los representantes presentes en cada cámara.
Venezuela	Mayoría absoluta de los legisladores presentes.

Fuente: elaboración propia con datos de Payne, 2003.

El presidente salvadoreño goza de un veto relativamente fuerte, ya que solo puede ser superado por la mayoría calificada. El artículo 137 de la Constitución establece el número de votos requeridos para la insistencia: “en caso de veto, la Asamblea reconsiderará el proyecto, y si lo ratificare con los dos tercios de votos, por lo menos, de los diputados electos, lo enviará de nuevo al Presidente de la República, y este deberá sancionarlo y mandarlo a publicar”. De esta manera, los mandatarios salvadoreños pueden truncar cualquier intención legislativa para introducir cambios en el *statu quo*. En los últimos años, los presidentes salvadoreños han recurrido al veto varias veces (Cuadro 4).

Cuadro 4 Decretos vetados en El Salvador

Año legislativo	Vetos
1999-2000	11
2000-2001	4
2001-2002	7
2002-2003	21
2003-2004	24
2004-2005	0
2005-2006	0

Fuente: elaboración propia con información de los anuarios legislativos.

En los años legislativos 2002-2003 y 2003-2004 hubo una cantidad inusitada de

4. A pesar de la fortaleza que el veto proporciona al presidente ecuatoriano, el parlamento dispone de un último recurso: obligar a la celebración de un referéndum para que los ciudadanos se pronuncien sobre una ley vetada.

vetos. Ambos períodos coinciden con los últimos dos años del mandato de Francisco Flores, quien se enfrentó permanentemente a la oposición política. En un discurso pronunciado el 30 de abril de 2004, justificó esta forma de proceder con las siguientes palabras: “En promedio, históricamente, el ejecutivo ha ejercido el poder del veto para detener a la Asamblea un promedio de 2 veces en un quinquenio. Nosotros llevamos ya 58 vetos. Porque jamás por comodidad política, o populismo electoral, hemos estado dispuestos a sacrificar el bienestar de los salvadoreños”. Todavía tres meses antes de dejar el cargo a su sucesor, Flores hizo uso del veto una vez más, al devolver el Decreto 313 con reformas a la ley de pensiones. Ninguno de sus predecesores vetó tanta legislación como él (Cuadro 5).

Cuadro 5
Vetos por período presidencial

Período presidencial	Vetos
Napoleón Duarte (1984-1989)	20
Alfredo Cristiani (1989-1994)	1
Armando Calderón (1994-1999)	4
Francisco Flores (1999-2004)	59
Antonio Saca ^a (2004-2009)	0

^a Incluye los dos primeros años del mandato.

Fuente: elaboración propia con datos de Gerencia de Operaciones Legislativas y Archivo de la Asamblea Legislativa, *Índice legislativo*.

José Napoleón Duarte, al inicio de su mandato (1984-1989) ejerció el poder de veto en diciembre de 1984 y en marzo de 1985. El primero no fue aceptado por un Órgano Legislativo con fuerte presencia opositora y, en última instancia, su presidenta María Julia Castillo mandó publicar el decreto (Asamblea Legislativa, 2006); “la relación fue tensa”, recuerda la funcionaria⁵. Según ella, “el presidente era muy emocional y quería dejar estampado todo su ideario en su paso por la

presidencia”. La descalificación del proceder de Duarte no es extraña, porque, en ese entonces, los partidos de Conciliación Nacional y Demócrata Cristiano se encontraban en distintos lados de un profundo clivaje⁶, característico de la política salvadoreña de al menos dos décadas.

El clima se volvió más favorable para el presidente con la legislatura 1985-1988, dominada por el Partido Demócrata Cristiano, del cual Duarte era fundador y máximo líder. La fracción legislativa del partido oficialista fue conocida como la “aplanadora verde”, debido a que contaba con 33 diputados de un total de 60, número suficiente para hacer mayoría simple y aprobar legislación, sin necesidad de alianzas. La oposición, que aglutinaba a los partidos ARENA, Conciliación Nacional, Acción Democrática y Partido Institucional Salvadoreño, tenía una fuerza legislativa exigua, que apenas sumaba 27 votos. Sin embargo, aunque el escenario institucional era propicio para que Duarte gobernara, este enfrentó una fuerte resistencia, desde fuera del sistema político, tanto de la derecha empresarial como de la izquierda armada.

Las elecciones legislativas de 1988 dejaron al Partido Demócrata Cristiano en una situación de franca desventaja respecto a la oposición. ARENA se convirtió en la primera fuerza y los votos del Partido de Conciliación Nacional le brindaron a la derecha la deseada posibilidad de aprobar decretos a su medida. Los vetos del presidente no se hicieron esperar. Veto tras veto, el último año de la gestión demócrata cristiana fue testigo de un enfrentamiento permanente entre el ejecutivo y el legislativo.

Los presidentes Cristiani y Calderón casi no recurrieron al veto. Los dos juntos solo interpusieron el veto en cinco ocasiones. Cristiani solo vetó el decreto que integraba a la Comisión Revisora de la Legislación Salva-

5. Entrevista que el autor de este artículo realizó a María Julia Castillo el 21 de agosto de 2006. Castillo fue Vicepresidenta de la Asamblea Constituyente y Presidenta de la Asamblea Legislativa.

6. Para una visión más amplia de los clivajes que han dividido a la sociedad salvadoreña, véase Álvaro Artiga-González, *Elitismo competitivo, dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*, UCA Editores, El Salvador, 2004, pp. 106-108.

doreña a la Corte Suprema de Justicia. El presidente hizo valer su poder reactivo y el expediente terminó en el archivo. Calderón lo utilizó en cuatro ocasiones. Dos veces, a finales de 1997, cuando rechazó leyes relacionadas con la extinción de las deudas del sector agropecuario y los ex combatientes, y otras dos veces, en las postrimerías de su mandato, cuando vetó las reformas a la ley de Privatización de Ingenios y Plantas de Alcohol. Las dos primeras leyes rechazadas fueron archivadas, mientras que las otras dos regresaron al seno legislativo.

Aparentemente, el gobierno de Flores se proponía mejorar las relaciones del ejecutivo con la oposición legislativa. De hecho, prometió cruzar el puente del entendimiento con la oposición (*La Prensa Gráfica*, 2 de junio de 2000), pero a medida que transcurría su mandato, una alianza de los partidos de oposición dio al traste con el puente y los vetos se acumularon, hasta convertirse en avalancha, casi hubo un veto al mes. El poder de veto del presidente es tan fuerte en el país, que solo dos fueron superados por la Asamblea Legislativa.

Desde esta perspectiva, “en la legislación de Cristiani y de Calderón Sol hubo más esfuerzo de diálogo, hubo más esfuerzo de entendimiento”⁷, según el diputado Salvador Sánchez Cerén. El dirigente del FMLN explica la diferencia en la cantidad de vetos porque “los acuerdos de paz establecieron una legislación que era de consenso, una legislación de reformas constitucionales y una legislación secundaria; entonces no hubo mucho disenso”. En cambio, los vetos aumentaron “por la inca-

pacidad de Francisco Flores de buscar entendimientos”. Esta opinión no dista mucho de la de sus contrapartes de ARENA. El jefe del grupo parlamentario, Guillermo Gallegos⁸, explica que el uso del veto depende de “la capacidad que tenga el presidente de sentarse a dialogar con los partidos políticos de oposición. El licenciado Flores, pues, con la mayor cantidad de vetos... creo que faltó un poco más de acercamiento y negociación por parte de él con los partidos de oposición”. Norman Quijano, secretario de la junta directiva de la Asamblea Legislativa y uno de los diputados más antiguos de ARENA, hace una comparación para ilustrar el fenómeno, “políticamente Calderón Sol era mucho más hábil que Flores, y el FMLN tenía en ese momento gente más moderada como Facuno Guardado, que luego se fue del partido. Flores terminó con un nivel de polarización muy grande” (*El Faro*, 2005).

Algunos actores mencionan que los vetos están relacionados con las alianzas de la oposición. Sánchez Cerén afirma que hubo “un ejercicio entre la oposición de llegar a una construcción y una agenda común y una agenda concertada entre FMLN y PCN, que fue apoyada algunas veces por otros partidos, eso propició de que una cierta agenda se convirtió en legislación [...] vetada porque el presidente consideraba que era negativa para su visión”. El diputado de Cambio Democrático, Héctor Dada⁹, asegura que “los vetos de Flores vienen sobre todo a leyes que dieron o decisiones legislativas que dieron el FMLN y el PCN, cuando tenían esa alianza privilegiada, y que muchas veces fueron cosas que

El presidente salvadoreño goza de un veto relativamente fuerte, ya que solo puede ser superado por la mayoría calificada.

7. Entrevista con Salvador Sánchez Cerén, el 21 de agosto de 2006. Sánchez fue miembro de la Comandancia General del FMLN y como tal, firmó los acuerdos de paz. Ejerció el cargo de Coordinador General del partido y ha sido diputado propietario en 2000-2003, 2003-2006 y 2006-2009. Actualmente dirige el grupo parlamentario del FMLN.
8. Entrevista con Guillermo Gallegos, el 18 de agosto de 2006. Gallegos ha sido diputado de ARENA en 2003-2006 y 2006-2009. En la actualidad, dirige el grupo parlamentario de ARENA.
9. Entrevista del 25 de julio de 2006. Dada fue miembro de la Junta Revolucionaria de Gobierno, canciller y concejal de la alcaldía de San Salvador. Ha sido diputado en 2003-2006 y 2006-2009. En la actualidad, dirige al grupo parlamentario de Cambio Democrático.

se aprobaron exactamente buscando que el presidente las vetara”.

En cambio, el presidente Flores, casi al final de su mandato, reprochó la alianza de la oposición, “el FMLN y su alianza con el PCN, aprobaron 2 mil millones de dólares en fondos que debía entregar el gobierno a estos grupos. Esta cifra equivale casi a nuestro presupuesto nacional y hubiera roto la columna vertebral del Estado salvadoreño”. No pocas veces, las decisiones relacionadas con la hacienda son objeto de desacuerdos entre los poderes ejecutivo y legislativo. Especialmente controversiales fueron los dictámenes de la comisión de hacienda y especial del presupuesto, aunque también otras comisiones dispusieron erogar fondos públicos, a lo cual el presidente Flores reaccionó, una y otra vez, con el veto. En cualquier caso, los temas de desacuerdo entre los dos poderes son variados y no siempre relacionados con la erogación adicional de fondos.

Cuadro 6
Vetos por comisión legislativa
(Período presidencial 1999-2004)

Comisión	Vetos
Defensa	4
Economía y agricultura	18
Reformas electorales	5
Hacienda	16
Cultura y educación	2
Obras públicas	6
Legislación y puntos constitucionales	1
Trabajo y previsión social	2
Protección al medio ambiente y salud pública	2
Comisiones especiales	3

Fuente: elaboración propia con datos de la Gerencia de Operaciones Legislativas.

La comisión de economía y agricultura aprobó 18 decretos que fueron rechazados por el presidente. El Decreto 684, del 26 de agosto de 1999, ilustra la predisposición del presidente Flores hacia las propuestas de la oposición. El decreto mencionado introducía

reformas en la Ley de fomento de producción higiénica de la leche y productos lácteos y de regulación de su expendio; pero fue vetado el 8 de septiembre de 1999. Siete días después, la Asamblea Legislativa emitió otro decreto (726) de naturaleza similar, por no decir igual. El nombre del decreto era el mismo. El presidente lo devolvió vetado, el 18 de octubre. Entonces, un “nuevo” decreto fue aprobado (737), el cual tuvo la misma respuesta presidencial. Según el diputado del FMLN, Hugo Martínez, “hubo casi una ruptura entre el presidente y el Partido de Conciliación Nacional y eso le generó un terreno difícil en la Asamblea Legislativa al anterior presidente. Porque no solo se dio la ruptura, sino que hubo acuerdos coyunturales entre el PCN y el FMLN que garantizaron ciertos acuerdos de la Asamblea que el presidente se vio obligado a vetar”. Es evidente que los vetos están relacionados con la configuración de la Asamblea Legislativa. En este caso, la legislación fue posible por una alianza coyuntural de los principales partidos de oposición, puesto que es ilógico que los diputados del partido de gobierno aprobaran un decreto que sería vetado por el presidente. De esta manera, la oposición logró la aprobación de los decretos vetados por mayoría simple. Solo en dos ocasiones reunió la mayoría calificada, necesaria para superar los vetos del presidente Flores. Estos dos vetos superados, de 59 del período, ponen de manifiesto que, en la práctica, el poder del presidente salvadoreño es muy fuerte, pese a que algunas escalas los consideran solo como “moderadamente fuertes” (FUSADES, 2005).

Otra modalidad es el veto parcial, que permite al presidente promulgar solo los artículos o los fragmentos de la ley con los que está de acuerdo, mientras devuelve el resto de la ley al parlamento para que decida al respecto. Algunos estudios diferencian la devolución con observaciones, contemplada en muchas constituciones latinoamericanas, incluidas la salvadoreña, del veto parcial. “Numerosas constituciones latinoamericanas hacen referencia a la capacidad de los presidentes para *objedar* una ley ‘en todo o en parte’, pero luego

sugieren que la ley en su totalidad debe ser reenviada al Congreso para su reconsideración” (Shugart y Mainwaring, *op cit*). En esta misma línea, Payne *et al.* afirman que “la capacidad de objetar partes de un proyecto de ley aprobado por el Congreso se contempla en todos los países excepto en Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y México”. Pese a lo discutido en esta literatura, las objeciones a un proyecto de ley pueden tener repercusiones en el proceso de formación de ley.

Constitucionalmente, el presidente salvadoreño puede hacer observaciones a un proyecto de ley de la Asamblea Legislativa. El artículo 137 establece que “si lo devolviera con observaciones [el proyecto], la Asamblea la considerará y resolverá lo que crea conveniente por la mayoría establecida en el Art. 123 [la mitad más uno de los diputados electos] y lo enviará al Presidente de la República quien deberá sancionarlo y mandarlo a publicar”. Esta facultad difiere del veto parcial. Aquella sección del proyecto aprobada por el presidente no puede ser sancionada, sino que es devuelta junto con las secciones observadas. Al recibir las observaciones, la Asamblea Legislativa puede aceptarlas o rechazarlas en un dictamen. En la práctica, en el primer año de gobierno, los últimos dos presidentes observaron 55 decretos. Flores observó 42 y Saca, 13. Del total de observaciones, la Asamblea Legislativa aceptó 33, con lo cual pudieron convertirse en ley. Once decretos observados fueron enviados a la comisión respectiva, donde se encuentran todavía¹⁰. Cinco fueron archivados. Dos fueron incluidos en otros decretos y las observaciones de los otros cuatro no fueron aceptadas y, por lo tanto, los decretos fueron enviados de nuevo al presidente.

Dado que la mitad de los decretos observados fueron aceptados por la Asamblea Legislativa, el efecto del poder presidencial es similar al que le otorga el veto. En cualquier forma, el presidente consigue su propósito. Aquello que le parece, no lo sanciona.

Más aún, el mandatario dispone de un mecanismo para influir en la redacción final del decreto, cuando su texto es corregido o las secciones inapropiadas son eliminadas. Las observaciones presidenciales impiden que un proyecto se convierta en ley. Los proyectos enviados al archivo, para efectos prácticos, también fueron vetados. El presidente siempre se sale con la suya. En síntesis, la facultad de devolver observado un decreto da al presidente salvadoreño no solo la posibilidad de rechazar legislación, sino de moldearla a su medida. Esta situación podría revertirse con una Asamblea Legislativa contraria a la voluntad presidencial. En este caso, el poder para objetar parte de un proyecto de ley es insuficiente para influir en el proceso legislativo.

En otro ámbito, mientras los poderes reactivos permiten al presidente impedir cambiar el *statu quo*, los poderes proactivos le sirven para modificarlo con una legislación nueva. El mejor ejemplo del ejercicio de este poder es la facultad para legislar por decreto, es decir, “establecer nueva legislación sin que le haya sido antes delegada la autoridad específica para hacerlo”, según formulación de Shugart y Carey. El decretismo es “el uso excesivo, de hecho al abuso, de la legislación por decreto”. Ahora bien, para politólogos como Sartori (1994, p. 179), “decretismo” o “el uso excesivo, de hecho al abuso, de la legislación por decreto” comprende incluso los actos ejecutivos que no se convierten en ley. Esta forma de gobernar por decreto “es endémica y a menudo epidémica en América Latina” (Sartori). Cabe, por lo tanto, hacer la distinción entre gobernar por decreto y emitir decretos de carácter regulatorio o administrativo, potestad que la mayoría de constituciones confieren a los presidentes.

Brasil es un país donde se ha abusado del “decretismo”. José Sarney emitió 142 decretos de “emergencia” y Collor de Mello, 150¹¹. Otro presidente latinoamericano que pasó por encima del Congreso fue Alberto

10. Información recabada en el archivo de la Asamblea Legislativa, en agosto de 2006. Los expedientes aún estaban en las comisiones el 28 de dicho mes de agosto.

11. José Sarney gobernó Brasil entre 1985 y 1989. Fernando Collor de Mello, elegido en 1989, fue destituido después de dos años en el poder, acusado de corrupción.

Fujimori¹², quien consideró que este era un obstáculo para gobernar. Por lo tanto, como podía anular sus decretos, disolvió al Congreso (Sartori, *op cit.*, p. 180). Situaciones similares se han dado en otros países latinoamericanos, de modo que cuando la confrontación entre el presidente y el congreso se sale de madre, un órgano puede caer en la tentación de desconocer al otro. En América Latina existen constituciones que facultan al presidente para legislar por decreto, sin el consentimiento del órgano legislativo. Pero no es norma permitir el uso irrestricto de este recurso. Es permitido en ciertas áreas políticas o en situaciones realmente extraordinarias. En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú y Uruguay, la potestad de legislar por decreto es explícita. En contraste, los presidentes boliviano, costarricense, dominicano, salvadoreño, nicaragüense y paraguayo carecen de la potestad de legislar por decreto. Sus atribuciones constitucionales se limitan a emitir decretos meramente administrativos. En Panamá, México y Venezuela se contempla este recurso, cuando el parlamento lo delega (Payne *et al.*, *op cit.*, pp. 205-206).

En El Salvador, el presidente puede legislar por decreto en aquellos asuntos de índole administrativa, entre ellos, “los reglamentos que fueren necesarios para facilitar y asegurar la aplicación de leyes cuya atribución le corresponde” (Constitución, artículo 168, ordinal 14°). Desde la perspectiva jurídica, estos actos no obligan a particulares, sino a los funcionarios que la ley señala explícitamente. La misma Constitución (Art. 164) pone coto al presidente. “Todos los decretos, acuerdos, órdenes y resoluciones que los funcionarios del Órgano Ejecutivo emitan, excediendo las facultades que esta Constitución establece, serán nulos y no deberán ser obedecidos,

aunque se den a reserva de someterlos a la aprobación de la Asamblea Legislativa”. Así, pues, el decreto presidencial no se convierte en ley. Además, el artículo 121 establece que a la Asamblea Legislativa “compete fundamentalmente la función de legislar”. En síntesis, en el país no existe poder legislativo de decreto, tal como lo entiende la ciencia política. “La naturaleza del acto importa más que el nombre que lleve en cada uno de los países” (Shugart y Mainwaring). Aun cuando en el país se llame decreto a ciertos actos, el presidente no puede legislar por decreto, tal como aquí se entiende este término. La autoridad de decreto legislativo es un poder que autoriza al presidente para adoptar una dirección política nueva.

Otro poder proactivo por el cual un presidente puede influir en la legislación es el control de la agenda. El presidente salvadoreño goza de iniciativa de ley, con lo cual puede, en cierta manera, influir en la agenda legislativa. La literatura habla del poder de iniciativa exclusiva, que permite al presidente presentar una ley sobre áreas determinadas de la vida nacional. En América Latina, por lo general, el presidente tiene poder de iniciativa exclusiva en asuntos como el presupuesto y la política militar. En algunos países, esta potestad se extiende a otras áreas. De hecho, las modificaciones que los parlamentos latinoamericanos pueden introducir en el presupuesto son leves. Sin embargo, los cambios varían de país a país (Cuadro 7).

En términos comparativos, el presidente es más fuerte cuanto menos interviene el legislativo en la definición del presupuesto. Por eso, los presidentes argentino, boliviano, guatemalteco, hondureño, paraguayo y mexicano son los más débiles, en este sentido. El presidente de El Salvador es fuerte en la definición del presupuesto, ya que las facultades

12. Fujimori llegó a la presidencia de Perú tras derrotar a Mario Vargas Llosa, en las elecciones de 1990. Clausuró el Congreso en 1992 y convocó a elecciones constituyentes, con lo cual se aseguró el control del legislativo, aunque, en la práctica, gobernó por decreto. En 1995, fue reelegido con una mayoría del 64.4 por ciento de los votos. En 2000, se volvió a presentar. Pero su rival principal, Alejandro Toledo, alegó fraude y no participó en la segunda vuelta, dejándole el camino. En noviembre de ese año, renunció a la presidencia. Pero el Congreso no aceptó la renuncia, sino que lo destituyó por “incapacidad moral permanente” (BBC, 2005).

Cuadro 7

Posibilidades del parlamento respecto al presupuesto

País	Posibilidad de modificación
Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Perú	No puede aumentar el monto de las asignaciones presupuestarias de los rubros, ni aumentar el monto total de gastos.
Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela	Puede cambiar el monto de las asignaciones presupuestarias, pero no puede elevar el monto total de gastos.
Costa Rica, República Dominicana	Puede aumentar el monto de gastos si contempla fuentes de ingresos para cubrirlos.
Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras, Paraguay, México	Puede modificarlo sin restricción.

Fuente: elaboración propia con datos de Payne *et al.*, 2003, pp. 208-209.

de la Asamblea Legislativa son limitadas. No obstante, el mandatario debe asegurar una mayoría favorable a sus intereses. Esa mayoría es simple, cuando la aprobación sea llana, y calificada, cuando necesite financiamiento externo. La fuerza o la debilidad de un presidente también está relacionada con la aprobación del presupuesto en la fecha establecida o antes del inicio del año fiscal. En algunos casos, el presupuesto se convierte en ley, de forma automática; en otros, el presupuesto del año anterior permanece vigente, hasta que el nuevo es aprobado.

Ahora bien, la fuerza o debilidad de un presidente debe ser evaluada a partir de la combinación de poderes, sin limitarse a uno de ellos. La autoridad legislativa del presidente es potencialmente dominante cuando combina el poder de decreto, el poder de veto fuerte y el poder exclusivo de iniciativa¹³. Aquí cabría, sin duda, una autoridad legislativa al menos con poder de decreto y veto fuerte. El poder es proactivo cuando incluye el decreto, el veto débil y la iniciativa exclusiva, o bien, al menos que contemple los dos primeros. Un poder reactivo resulta de un veto fuerte y de la iniciativa exclusiva, o al menos del primero. En este sentido, El Salvador es clasificado como un país con veto fuerte (Shugart y Mainwaring). Finalmente, la categoría

“potencialmente marginal” hace alusión al veto fuerte para la mayoría de la legislación, pero no para alguna de ella, considerada clave. Los presidentes que gobiernan en este contexto, no cuentan con apoyo legislativo significativo e incluso pueden ser marginados del proceso de formación de leyes muy importantes. Según la tipología de Payne *et al.*, El Salvador se encuentra en el grupo de países moderados. En el Cuadro 8 se observa la combinación de la acción y la reacción, es decir, del poder proactivo y reactivo.

El Salvador se encuentra en medio de la tabla. Aun cuando el poder de veto es más fuerte que en Estados Unidos, no está catalogado en el grupo de países con poder amplio de reacción. A juicio de quien escribe este artículo, los autores valoraron la ausencia de veto parcial. Aunque su argumento no es claro, se desprende de la explicación de los criterios que utilizaron. Desde esta perspectiva, presidentes como el ecuatoriano es considerado fuerte, sobre todo por su poder de veto. En contraste, Costa Rica y Honduras poseen presidentes débiles, tanto en poderes de acción como de reacción. Estas fortalezas y debilidades deben ser entendidas en referencia a los poderes constitucionales legislativos. El que, en la última década, muchos presidentes ecuatorianos no hayan podido finalizar

13. El poder por decreto es la potestad del presidente para decretar nuevas leyes sin autorización del parlamento. Veto fuerte es aquel que para ser superado requiere más de mayoría simple. Iniciativa exclusiva es, por su parte, la facultad presidencial para iniciar de esa manera en ciertos proyectos de ley.

Cuadro 8
Poderes presidenciales de los sistemas políticos latinoamericanos

	Amplios de acción	Moderados de acción	Débiles de acción
Amplios de reacción		Ecuador Chile Panamá República Dominicana	
Moderados de reacción	Brasil Colombia Perú	Argentina Bolivia El Salvador Guatemala Nicaragua	México Paraguay Estados Unidos
Débiles de reacción		Venezuela Uruguay	Honduras Costa Rica

Fuente: Payne *et al.*, 2003.

su mandato y que en Costa Rica el respeto al orden constitucional luzca impecable, no se explican por los poderes legislativos del presidente, sino por la coincidencia de otros factores que no forman parte del eje central del estudio.

A estos poderes legislativos se suman otros poderes constitucionales, que permiten al presidente controlar los puestos de confianza, al margen de la correlación de las fuerzas legislativas: formación del gabinete, destitución de ministros y censura (Payne *et al.*, *op cit.*, pp. 211-213). El primero permite que el presidente designe la composición del gabinete de manera unipersonal. Los presidentes latinoamericanos tienen potestad exclusiva para nombrar y destituir a sus miembros, sin necesidad del consentimiento del poder legislativo. La Constitución salvadoreña, en el artículo 162, establece que “Corresponde al Presidente de la República nombrar, remover, aceptar renuncias y conceder licencias a los Ministros y Viceministros de Estado...” El presidente estadounidense no tiene poderes tan amplios, puesto que el Congreso debe aprobar a los integrantes del gabinete. Aunque se da por sentado que los congresistas darán su consentimiento, este podría demorarse. En cualquier caso, la oposición del Senado a la nominación de un ministro estadounidense exige un alto precio político, el cual

no siempre está dispuesto a pagarse. Por lo tanto, la ventaja la tiene el jefe del poder ejecutivo estadounidense. Además, puede destituir a un ministro indeseable, propuesto por la mayoría senatorial (Payne *et al.*, *op cit.*).

Los poderes mediante los cuales un presidente decide la composición de su gabinete pueden contrastarse con el voto de censura, contemplado en muchas constituciones latinoamericanas. El voto de censura y su aplicación regular socava “el nivel ideal de división de poderes propios del presidencialismo”, según Payne *et al.*, lo cual podría derivar en “una situación de estancamiento político e inestabilidad”. Lo que para algunos es una intromisión del poder legislativo en los asuntos del poder ejecutivo, también podría verse como un mecanismo de control, desde la perspectiva de los pesos y contrapesos. En El Salvador, la Asamblea Legislativa puede desaprobar el informe de labores que los ministros están obligados a presentar cada año, puede hacerlos comparecer ante alguna comisión especial o interpellarlos, pero nada más. A lo sumo, puede recomendar a la presidencia su destitución, pero esta resolución no es vinculante, a menos que se trate de “los jefes de seguridad pública [...] por causa de graves violaciones de los derechos humanos” (artículo 131, ordinal 37, de la Constitución).

3. Los poderes partidarios

El conjunto de poderes constitucionales expuesto hasta aquí, es importante para la ejecución de la agenda presidencial. Sin embargo, intervienen otros factores que determinan la eficacia de estos poderes, como el liderazgo de un presidente en su partido y la disponibilidad de un grupo parlamentario mayoritario¹⁴. Un presidente puede tener poderes constitucionales amplios, pero carecer de apoyo parlamentario como para impulsar la legislación exigida por sus políticas. Asimismo, debe ejercer el liderazgo de su partido o, al menos, contar con su apoyo. Un partido indisciplinado no puede ayudar mucho a la causa presidencial, aun cuando sea mayoritario.

En el clásico debate del presidencialismo y el parlamentarismo se discutió mucho sobre el diseño institucional que más favorece la estabilidad del régimen democrático. Las críticas de Linz al presidencialismo (1997) suscitaron una avalancha académica que rebatió sus tesis y señaló que los defectos identificados por él, en realidad, eran virtudes. Entre sus detractores estaba Mainwaring (1993), para quien el problema no era el presidencialismo *per se*, sino la difícil combinación del presidencialismo con el multipartidismo. Un sistema multipartidista, sobre todo si se encuentra muy fragmentado, no contribuye a la estabilidad, puede dificultar la labor de gobierno y, al final, desacreditar a las instituciones democráticas. En un sistema fragmentado, un partido de gobierno minoritario pue-

de encontrarse en desventaja y, por lo tanto, el presidente puede hallar poca cooperación en el parlamento.

Ante la difícil combinación de presidencialismo y multipartidismo, los gobiernos latinoamericanos han optado por las coaliciones para poder gobernar. Para Chasqueti (2001), los presidencialismos multipartidistas, gobernados por coaliciones, favorecen la estabilidad democrática, pero donde estas coaliciones son inexistentes, el gobierno puede ser problemático. En esta misma línea, se puede afirmar que la capacidad de los presidentes salvadoreños para hacer alianzas con otros partidos les ha permitido tomar decisiones y ponerlas

Ahora bien, la fuerza o debilidad de un presidente debe ser evaluada a partir de la combinación de poderes, sin limitarse a uno de ellos. La autoridad legislativa del presidente es potencialmente dominante cuando combina el poder de decreto, el poder de veto fuerte y el poder exclusivo de iniciativa (13).

en práctica, sin caer en la inestabilidad política de otros países latinoamericanos¹⁵. El Partido Demócrata Cristiano ha sido el único mayoritario, en el período estudiado. Después de él, ningún otro partido ha conseguido reunir suficientes votos para aprobar la legislación sin la concurrencia de otros partidos. Por lo tanto, las alianzas han sido la clave de la estabilidad.

Chasqueti es claro en cuanto a que no siempre se necesita superar el 50 por ciento de los votos para gobernar. "La superación de la 'barrera' del 45% coloca al presidente en una situación beneficiosa para el ejercicio gubernativo, pues de esa forma queda en condiciones de acceder a la mayoría absoluta de la cámara mediante el acuerdo con uno o varios socios menores" (*op. cit.*, p. 328). Aun con un poco menos de ese 45 por ciento

14. Partido mayoritario es aquel que controla la mitad más uno de los escaños.

15. No es muy claro a qué se refiere Chasqueti (2001) con el término coalición. Al definir coalición como un conjunto de partidos políticos, que acuerdan perseguir metas comunes, reunir recursos para concretarlas y distribuir los beneficios obtenidos del cumplimiento de esas metas, hace referencia a Kaare Strom (1990). Una coalición puede ser un acuerdo preelectoral, por el cual varios partidos deciden participar juntos e impulsar un programa común. Sin embargo, aquí la coalición será entendida como una alianza, o como cualquier otro tipo de acuerdo, coyuntural o no, conformada a lo largo del proceso legislativo para impulsar una determinada agenda.

Cuadro 9
Apoyos legislativos de los presidentes salvadoreños (1989-2004)

Período	Escaños del partido del presidente (%)	Conformación de la mayoría legislativa (%) ^a	Partido con control del ejecutivo
1985-1988	55.0	PDC (55.0)	PDC
1988-1989	38.3	ARENA-PCN (61.7)	PDC
1989-1991	50.0	ARENA-PCN (61.7)	ARENA
1991-1994	46.4	ARENA-PCN (57.1)	ARENA
1994-1997	46.4	ARENA-PCN (51.2)	ARENA
1997-2000	33.3	ARENA-PCN-PDC (55.9)	ARENA
2000-2003	34.5	ARENA-PCN (51.1)	ARENA
2003-2004	32.1	(Variable) ^b	ARENA
2004-2006	32.1	ARENA-PCN (51.2)	ARENA
2006-2009	40.5	ARENA-PCN (52.4)	ARENA

^aNo se consideran los casos donde es necesaria una mayoría calificada de dos tercios.

^bSe registraron dos coaliciones mayoritarias ARENA-PCN (51.2 por ciento) y FMLN-PCN (55.9 por ciento).

Fuente: actualización de Artiga-González (2004).

ha sido posible tomar decisiones vinculantes, cuando se ha contado con los votos de un tercer partido con capacidad para inclinar la balanza.

En el Cuadro 9 se observan los apoyos legislativos de los presidentes salvadoreños desde Napoleón Duarte. Damos por sentado que los partidos salvadoreños son disciplinados porque, al menos en las decisiones de especial importancia para sus dirigencias, los diputados votan de forma coherente y unificada¹⁶. En 1985-1988, el presidente Duarte gobernó con una Asamblea Legislativa controlada por su partido. Con el 55 por ciento de los escaños, los poderes partidarios del presidente eran muy fuertes y la oposición poco podía hacer, al menos institucionalmente. En 1988, la composición de la Asamblea Legislativa cambió, cuando el Partido Demócrata Cristiano apenas obtuvo el 38.3 por

ciento de los escaños, una porción insuficiente para impulsar la legislación. En este caso, la coalición se imponía, pero ninguno de los dos partidos de derecha con representantes en la legislatura se mostró dispuesto a coaligarse con el partido que controlaba el poder ejecutivo. Más bien, decidieron aliarse entre ellos. ARENA tenía 30 diputados y el Partido de Conciliación Nacional, 7, lo cual representaba el 61.7 por ciento. De esta forma, decidieron sin el partido oficial. La consecuencia lógica fue el enfrentamiento constante entre ambos órganos y una cadena de vetos, que solo terminó con el final del mandato demócrata cristiano.

En la presidencia de Alfredo Cristiani, ARENA necesitaba una coalición para gobernar. El 50 por ciento de los escaños en su poder no le permitía tomar decisiones, aunque estaba en una "situación beneficiosa para

16. Es difícil llevar estadísticas precisas de todas las votaciones en los últimos años, debido a que el archivo de la Asamblea Legislativa no está sistematizado. Se puede llegar a saber cuántos diputados votaron a favor o en contra de determinado proyecto, pero habría que hacer una larga, costosa e incierta reconstrucción documental para saber quiénes y a qué partido pertenecían los diputados que votaron, en cada caso particular. Esta información no está registrada en los expedientes de los decretos. Sin embargo, no hace falta un estudio tan detallado para afirmar la existencia de una disciplina partidaria fuerte. El mismo sistema electoral, que estipula listas cerradas y bloqueadas, contribuye a la disciplina de los partidos, ya que, al final, las cúpulas partidarias deciden su composición y orden jerárquico de cada candidato a diputado. Este mecanismo asegura cierta lealtad a la línea del partido por parte de los diputados electos. En más de alguna ocasión, los diputados "rebeldes" han sido sancionados o expulsados por contradecir esa línea.

el ejercicio gubernativo”, tal como la describe Chasqueti, puesto que con la ayuda de un socio menor, en este caso, el Partido de Conciliación Nacional, el camino estaba allanado. Las siguientes dos legislaturas (1991-1994 y 1994-1997) y ya con una Asamblea Legislativa integrada por 84 diputados, ARENA disminuyó el porcentaje de su representación al 46.4 por ciento, aunque todavía fue superior al 45 por ciento, señalado por Chasqueti. En este caso, la “cooperación” del Partido de Conciliación Nacional fue trascendental para los intereses del poder ejecutivo.

En la legislatura de 1997-2000, ARENA ya no llegó al mínimo del 45 por ciento, propuesto por Chasqueti. Sus 28 votos más los 11 del Partido de Conciliación Nacional apenas sumaban 39 votos. Faltaban 4 para llegar a la mayoría de los 43. La teoría de Chasqueti no contaba con la existencia de otro socio menor, dispuesto a ayudar. En efecto, ARENA encontró en su otrora antagonico Partido Demócrata Cristiano, su adversario de la época de Duarte, a un aliado muy importante. Había un nuevo antagonismo que, desde algún tiempo, se había ido perfilando con fuerza: ARENA-FLMN. Desde 1994, el antiguo clivaje de la guerra pasó a dividir al sistema político institucional.

Las elecciones de 2000 convirtieron al FMLN en la primera fuerza legislativa y le daban la “llave” de la mayoría calificada. Sin embargo, la mayoría simple estaba en manos de la derecha, con la concurrencia de los aliados tradicionales ARENA y el Partido de Conciliación Nacional. En esta nueva composición de la Asamblea Legislativa, los votos del Partido Demócrata Cristiano se volvieron irrelevantes. Aun cuando las elecciones de 2003 dejaron de nuevo al Partido de Conciliación Nacional como la tercera fuerza, en buena parte del período legislativo, hizo alianza con el FMLN, con lo cual el proceso legislativo adquirió un nuevo giro. ARENA, con apenas el 32.1 por ciento de los escaños, poco podía hacer ante la avalancha de de-

cretos impulsados por dicha alianza. Incomprensible desde el punto de vista ideológico, la alianza se explica desde el pragmatismo u oportunismo de la práctica política. Reunía bajo su poder el 55.9 por ciento de los escaños, lo cual le daba el control de la Asamblea Legislativa. La alianza fue un dolor de cabeza permanente para el presidente Francisco Flores quien, en consecuencia, aumenta el caudal de los vetos a niveles históricos. Entonces, los votos del Partido Demócrata Cristiano y del Centro Democrático Unido adquirieron relevancia para alcanzar la mayoría calificada.

Cabe, pues, destacar la especial importancia de la tercera fuerza (Reserve, 2003). “Es la fuerza desde donde se decide apoyar a la oposición o apoyar al partido en el gobierno [...] se convierte en la instancia suprema a seducir a la hora de asegurar una mínima producción de leyes [...] determinar la fuerza de este partido, su capacidad de chantaje en cada una de las legislaturas, desde 1994, puede ser de mucha importancia para entender la dinámica y el funcionamiento del máximo órgano del Estado”. En la actualidad, al parecer las aguas han vuelto a su cauce y el Partido de Conciliación Nacional, que se ha mantenido como la tercera fuerza legislativa, se ha convertido en un aliado clave para el poder ejecutivo. Así, los poderes partidarios del presidente salvadoreño son ejercidos con fuerza, pese a que su partido no es mayoritario. La clave es su capacidad para construir alianzas.

El supuesto básico de estas consideraciones es el apoyo automático del grupo parlamentario del presidente, algo aceptado sin reparos por algunos actores de la política nacional. Según Héctor Dada, “quien decide es el presidente, no la fracción [...] la fuerza del presidente es el hábito que tiene la fracción de gobierno de obedecer al presidente, de creer que está aquí para apoyar al presidente”. Rodolfo Parker¹⁷ afirmó que el grupo parlamentario de ARENA “está muy atado

17. Parker es vicepresidente de la junta directiva de la legislatura 2006-2009, ha sido electo diputado propietario, en 2003-2006 y 2006-2009, y funge como Secretario General del Partido Demócrata Cristiano. Entrevistado el 25 de julio de 2006.

con la política del gobierno y, por tanto, del presidente". Gerson Martínez¹⁸ prefiere utilizar una metáfora y se refiere a los diputados oficialistas como "un brazo del ejecutivo medido en la Asamblea Legislativa". El diputado de ARENA Roberto D'Aubuisson¹⁹ habló del apoyo legislativo que su grupo parlamentario da al presidente, "yo apoyo el plan de gobierno, por lo tanto, no voy a votar en algo que vaya en contra de eso [...] estamos voluntariamente aceptando un proyecto [...] en el concepto estamos de acuerdo, en la esencia estamos de acuerdo, es una coherencia ideológica que compartimos". Su correligionario Guillermo Gallegos explica la situación, "estamos conscientes que cualquier decisión que podamos tomar como fracción no puede ir en contra de las políticas que ya ha establecido el Presidente de la República porque sería ilógico que el partido del presidente esté en contra de lo que él está proponiendo".

En este contexto, es necesario retomar el tema de la disciplina partidaria. Al ser abordado sobre la influencia del presidente, en el proceso de selección de los candidatos a diputados, Gallegos enfatizó que es "Muchísimo... muchísimo. De hecho, creo que es la persona que termina dando el aval para que una persona sea candidata a diputado". Esto tiene relevancia especial en la actualidad, cuando el Presidente de la República también preside el partido. "Nuestro presidente del partido es el mismo Presidente de la República, pero cuando no es así es una decisión compartida, en la que se toma el Presidente de la República junto con el presidente del Consejo Ejecutivo Nacional de ARENA".

En síntesis, los presidentes salvadoreños, en general, han detentado poderes partidarios importantes, no solo derivados del apoyo de su propio partido, sino también de sus alianzas con un tercer partido. Estos poderes han variado y han demostrado ser un factor clave en la toma de decisiones, más allá de los poderes constitucionales. Según la Fundación

Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, "los poderes partidistas han ido decreciendo a lo largo de las últimas elecciones", con lo cual asume la posición de Payne *et al.* (2001) para calificar los poderes partidarios del presidente salvadoreño como medios-bajos (Cuadro 10). Sin embargo, en ambos casos, la importancia de las coaliciones es marginal. En cierto sentido, Payne *et al.* lo reconocen cuando afirman que las alianzas han ido adquiriendo mayor importancia en varios países, en el cual incluyen a El Salvador. De todas maneras, en términos generales, subestiman un tema de mucha importancia para otros autores (Chasqueti).

El Cuadro 10 puede ser leído como un mapa regional de la combinación de poderes legislativos y partidistas, el cual permite establecer una tipología para comparar e identificar dónde se encuentra El Salvador. Según este análisis, este último forma parte de un grupo de países donde "la figura presidencial se encuentra más bien debilitada, en términos partidistas y también en términos constitucionales". Cabe, entonces, preguntar cómo han hecho los últimos presidentes para encontrar la vía libre para aprobar e implementar la legislación sobre las privatizaciones de la banca, las telecomunicaciones, la electricidad y las pensiones, sobre la integración monetaria, mejor conocida como dolarización, los tratados de libre comercio y así sucesivamente.

4. Conclusión

Estas páginas han pretendido aproximarse a una comprensión más amplia de los poderes del presidente salvadoreño. En este sentido, la experiencia de los últimos cinco presidentes, cada uno de los cuales ha gobernado en un escenario distinto, es ilustrativa. Dado que los poderes constitucionales se han mantenido relativamente invariables, cabe preguntar si no han sido los poderes partidarios los que han tenido mayor peso en su capacidad

18. Martínez fue electo diputado propietario en 2003-2006 y 2006-2009. Entrevistado el 24 de agosto de 2006.

19. Entrevistado el 25 de julio de 2006. Ha ejercido el cargo de diputado propietario, en 1997-2000, 2000-2003, 2003-2006 y 2006-2009.

Cuadro 10
Relación entre poderes legislativos y poderes de origen partidista

Poderes constitucionales legislativos	Poderes presidenciales derivados del partido			
	Muy reducidos	Med. reducidos	Med. amplios	Muy amplios
Amplios de acción-Amplios de reacción	Ecuador			
	Chile			
Amplios de acción-Moderados de reacción	Brasil	Perú		
		Colombia		
Moderados de acción-Amplios de reacción			Panamá	
			República Dominicana	
Moderados de acción-Moderados de reacción		Bolivia, <i>El Salvador</i>	Argentina	
			Guatemala	
			Nicaragua	
Moderados de acción-Reducidos de reacción		Uruguay	Venezuela	
Reducidos de acción-Reducidos de reacción			México	Paraguay
			Estados Unidos	
Reducidos			Costa Rica	Honduras

Fuente: Payne *et al.* (2003).

para llevar a cabo su agenda y dejar su huella en las políticas públicas. ¿No será que los poderes constitucionales adquieren todo su sentido, en la medida que la aritmética favorece o desfavorece a un presidente? De ahí la importancia de las coaliciones, las cuales podrían ser más determinantes de lo que la academia supone.

Referencias bibliográficas

Anuarios Legislativos, 1999-2005.

Artiga-González, Álvaro, *Elitismo competitivo, dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003)*. El Salvador: UCA Editores, 2004.

Chasquetti, Daniel. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En Jorge Lanzaro (Comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001, pp. 319-359.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). *Las instituciones democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento*. El Salvador, 2005.

Linz, Juan. "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?". En Juan Linz y Arturo Valenzuela (Comp.), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. Madrid: Alianza, 1997, pp. 25-143.

Mainwaring, Scott. "Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination", en *Comparative Political Studies*, 26.

Mainwaring, Scott; y Shugart, Matthew. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Argentina: Paidós, 2002.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Shugart, Matthew; y Carey, John. *President and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Shugart, Matthew; y Mainwaring, Scott. *Presidencialismo y democracia en América Latina: repensando los términos del debate*. Página web del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. <http://iigov.org/resenas/>

Payne y otros. *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, BID, 2003.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2003*. San Salvador, 2003.

Reserve, Roody. *La tercera fuerza: posibilidades de despolarización del sistema de partidos salvadoreño*. El Salvador, 2003.

Withhead et al. *Perfil de gobernabilidad de El Salvador*. Madrid: Trama Editorial, 2005.

Sitios web

Asamblea Legislativa [www.asamblea.gob.sv].

BBC Mundo [www.bbcmundo.com]. Especial "Andes turbulentos", 24 de junio de 2005; "Las semanas de los cinco presidentes", 31 de diciembre de 2001.

La Prensa Gráfica [www.laprensagrafica.com], archivo de ediciones.

El Diario de Hoy [www.elsalvador.com], archivo de ediciones.

Ministerio de Relaciones Exteriores [www.rree.gob.sv], "Discurso a la nación del presidente Francisco Flores para el cuarto año de mandato".

Periódico digital El Faro [www.elfaro.net]. Sección de Noticias http://www.elfaro.net/secciones/noticias/20050905/noticias1_20050905.asp

Presidencia de la República de Bolivia [www.presidencia.gob.bo].

Presidencia de La República de Ecuador [www.presidencia.gob.ec].

Entrevistas

María Julia Castillo, Guillermo Gallegos, Héctor Dada, Roberto D'Aubuisson, Hugo Martínez, Rodolfo Parker, Manuel Orlando Quinteros (c/p Gerson Martínez), Salvador Sánchez Cerén.