

La gobernabilidad en El Salvador: una aproximación desde la relación gobierno y oposición

*Nivaria Ortega Monche**

Resumen

En este artículo, la autora pretende aclarar y hacer algunas reflexiones en torno a la gobernabilidad en El Salvador, centrándose en las relaciones entre gobierno y oposición. Parte de la base de que ésta es tarea de todos los actores políticos y no solo de alguno de ellos. Es frecuente leer o escuchar cómo se responsabiliza de la buena o mala gobernabilidad de un sistema a determinados protagonistas de la vida pública, por lo general al gobierno o a la oposición, como si cada uno, de manera independiente, tuviera la potestad exclusiva para llevar al país a la posición que desea. Si bien, en cierta medida, es así —expresa la autora— se verá que lo es en tanto son actores que determinan un equilibrio, no de manera individual, y que ambos tienen la misma responsabilidad en este aspecto. Trata la sociedad salvadoreña porque es la que nos incumbe. No obstante, las conclusiones a las que llega pueden ser trasladadas a otras realidades, que comparten las mismas condiciones.

* Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la UNED (Madrid); maestría en Estudios Iberoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid (UCM); Experta Universitaria en evolución, programación y supervisión de políticas de inserción social. Actualmente realiza su tesis doctoral en la UCM, en España.

1. Introducción

Hasta los años setenta, la gobernabilidad era un concepto inusual en la ciencia política. Pocos trabajos, o ninguno, hacían referencia a ella. En esta década, y en un contexto mundial de pesimismo acerca de la evolución de las democracias, Brzezinski, director de la comisión trilateral, convocó a una investigación sobre la ingobernabilidad de las mismas. Fueron llamados el politólogo Samuel Huntington y los sociólogos Michel Crozier y Joji Watanuki, quienes analizaron el tema, desde sus distintos ámbitos. Esta labor dio como resultado la obra *La crisis de la democracia*, cuyo título ya indica el carácter relativamente pesimista del texto. En este trabajo se afirmaba la insatisfacción y desconfianza existentes en el funcionamiento de las instituciones democráticas de Japón, Europa occidental y Norteamérica.

A partir de entonces y coincidiendo con dicho informe, la cuestión comenzó a interesar a distintos actores políticos: politólogos, políticos, sociólogos, etc... Pero fue su segundo lanzamiento, por parte de los bancos Mundial e Interamericano de Desarrollo, lo que popularizó el tema, el cual se mantiene en boga en la actualidad. No hay día en que la difusa palabra "gobernabilidad" no sea mencionada en algún medio de comunicación, o no la saque a relucir algún político. Muchas veces sin tener muy claro a qué se refieren, articulan discursos en torno a ella para tratar de mejorar las condiciones que la proporcionan. Todo el mundo parece tener una opinión clara sobre lo que se debería hacer para tener una buena gobernabilidad, sin saber muy bien qué significa, lo cual podríamos equiparar a recetar un tratamiento sin tener claro el diagnóstico.

Encontrar una definición satisfactoria de lo que sea la gobernabilidad no ha sido fácil y aun hoy en día no existe un acuerdo total en torno a ella. Sin embargo, existe una definición en dicho informe, recogida después por Camou (1995), quien presenta un marco flexible para poder estudiar distintas realidades y es la que adoptaremos en este trabajo.

Aquí pretendemos aclarar y hacer algunas reflexiones en torno al tema, centrándonos en las re-

laciones entre gobierno y oposición. Partimos de la base de que ésta es tarea de todos los actores políticos y no solo de alguno de ellos. Es frecuente leer o escuchar cómo se responsabiliza de la buena o mala gobernabilidad de un sistema a determinados protagonistas de la vida pública, por lo general, al gobierno o a la oposición como si cada uno, de manera independiente, tuviera la potestad exclusiva para llevar al país a la posición que desea. Si bien, en cierta medida, es así, veremos que lo es en tanto son actores que determinan un equilibrio, no individualmente, y que, ambos tienen la misma responsabilidad en este aspecto. Trataremos la sociedad salvadoreña, porque es la que nos incumbe. No obstante, las conclusiones a las que llegamos pueden ser trasladadas a otras realidades, que comparten las mismas condiciones.

2. La relación gobierno-oposición

2.1. La concepción general de gobernabilidad

Cuando enfrentamos el reto de escribir sobre la relación entre gobierno y oposición en el trasfondo de la gobernabilidad, lo primero que debemos hacer es delimitar los conceptos de oposición y gobernabilidad. La gobernabilidad, como casi todos los temas de la ciencia política, carece de una definición paradigmática, que pueda orientar y delimitar un camino único.

Aquí hemos optado por la definición que propone (1995), la cual está recogida, a su vez, en el "Informe trilateral". Es una definición amplia y relativa del concepto. Camou concibe la gobernabilidad como un equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental.

Siguiendo estrictamente esta definición, podríamos considerar la oposición como todos aquellos elementos capaces de trasladar al gobierno las diferentes demandas sociales, pero si, por otro lado, limitamos el concepto de oposición a los términos definidos por los regímenes democráticos, cuyo fundamento, tal y como señala Loaeza (1996), "es la inevitabilidad del conflicto y su justificación es la necesidad de consenso", hemos de aceptar, tal y

La oposición, de acuerdo con Linz (1987), puede ser leal, semileal y desleal. Una oposición leal ayudará y favorecerá la gobernabilidad de un sistema político; mientras que, por el contrario, la desleal puede llevar a la ingobernabilidad.

como señala también esta autora, que: "La oposición partidista es la fórmula en que se resuelve la tensión entre ambas nociones, porque expresa el conflicto, pero su función es articularlo y procesarlo conforme al consenso en que se apoyan las reglas y las instituciones del régimen político establecido" (1996, p. 25). Por tanto, no separaremos aquí el concepto oposición del de democracia y tampoco del hecho que oposición democrática legítima es aquella que se organiza en torno al voto y en su plasmación, es decir, en torno a los partidos políticos.

Habida cuenta que los partidos políticos son los encargados de llevar a cabo tareas fundamentales de intermediación entre el régimen político y la sociedad, de trasladar distintos intereses sociales a la arena política, y a la vez elementos imprescindibles para el correcto funcionamiento de la acción del gobierno, su propia operatividad y su relación con éste tiene mucho que ver con la gobernabilidad del sistema político.

A los partidos políticos dedicaremos gran parte de este texto. Vamos a ver, no obstante, cómo, siendo ellos los actores legítimos de oposición, progresivamente, están apareciendo o cobrando fuerza otros actores, que asumen una función representativa, sin pasar por el *gatekeeping* de los partidos ni por el sufragio popular. Estos nuevos actores son encuadrados bajo el difuso término de "tercer sector". Veremos cómo este sector se presenta en la arena pública y cómo y hasta dónde plantea retos a la gobernabilidad democrática.

Para identificar la oposición es necesario identificar la administración y el régimen del país. Esta cuestión se puede enfocar como administración local o central; hay países donde es posible hallar instancias intermedias, como la autonomía y la regional. En el caso salvadoreño, la oposición tiene lugar en un régimen presidencialista. El periodo estudiado comprende desde 1992, fecha de los acuerdos de paz.

2.2. La oposición

La oposición partidaria, dentro de sus múltiples funciones, adopta unas pautas de comportamiento específicas y desarrolla unas funciones diferentes a las

1. Estamos trabajando la oposición a nivel central.



que tendría si estuviera en el gobierno. Dentro de éstas existen diferencias, de acuerdo con su carácter minoritario o mayoritario, en el seno de regímenes parlamentarios o presidencialistas. La oposición, en un régimen presidencial, no se define igual que en uno parlamentario. En este tipo de regímenes, la oposición estará integrada por el grupo de partidos políticos representados en el parlamento, que no forman gobierno. En principio, pareciera que también equivale a los partidos minoritarios de la asamblea legislativa, pero no siempre es así, ya que, puede darse el caso de una coalición de partidos minoritarios que desplace al partido mayoritario del poder, con lo cual éste pasaría a la oposición. Queda claro, pues, que tanto la oposición como el gobierno emanan del parlamento en estos casos.

En un régimen presidencialista, la oposición¹ no emana de la asamblea, sino que se conforma de forma independiente. Aquí, la oposición es aquel grupo de partidos que no forman el poder ejecutivo, prescindiendo de si son o no mayoritarios en la asamblea. Si bien, en principio, podemos pensar que la diferencia entre uno y otro sistema es clara, en el régimen parlamentario son los partidos minoritarios de la asamblea y en el presidencial, no tienen por qué serlo. La diferencia entre una definición y otra radica en que en un sistema parlamentario, tanto la oposición como el gobierno emanan del parlamento. El poder ejecutivo y el legislativo se deciden en la misma elección, mientras que en un régimen presidencial existen dos comicios distintos para ello. El poder legislativo se de-

cide independientemente del ejecutivo y éste no tiene potestad alguna para elegir al gobierno y, por ende, tampoco a la oposición.

La oposición, de acuerdo con Linz (1987), puede ser leal, semileal y desleal. Una oposición leal ayudará y favorecerá la gobernabilidad de un sistema político, mientras que, por el contrario, la desleal puede llevar a la ingobernabilidad. Linz establece una serie de indicadores para determinar cuándo una oposición es leal, semileal o desleal. Una oposición leal es la que, por lo general, considera legítimo al gobierno democrático, es decir, acepta sin ambigüedades la legitimidad del régimen. La oposición leal contribuye a legitimar el sistema al aceptar las reglas existentes y da representación a sectores importantes de la sociedad y a su operatividad, mediante el control de la actividad gubernamental y su disponibilidad para ser alternativa en el poder, gracias al funcionamiento de los distintos mecanismos constitucionales que regulan las mociones de censura.

Es más difícil definir la oposición desleal. En términos generales, es lo contrario a la leal, es decir, es aquella que rechaza o cuestiona la legitimidad del régimen y, en consecuencia, se siente autorizada para llevar a cabo diferentes acciones, las cuales, en principio, están destinadas a denunciar la situación y a tratar de restablecer el orden legítimo de las cosas. Asimismo, es difícil definir la oposición semi-leal, incluso *a posteriori*: "La frontera entre lealtad y lealtad ambivalente o condicional no es fácil de establecer, especialmente debido a que el proceso democrático trata de incorporar al sistema a los que están fuera de él como oposición leal y participante" (Linz, 1987, p. 39). La oposición semileal, por lo tanto, vendría dada por ciertos elementos variables, que determinan la legitimidad de un régimen.

Más importante que tener una definición de estos comportamientos son, sin embargo, los indicadores que permiten situar a la oposición salvadoreña en el eje de coordenadas de Camou, para analizar la gobernabilidad.

Son indicadores de oposición leal el compromiso inequívoco de acceder al poder solo por medios electorales y la voluntad de entregarlo incondicionalmente a otros que comparten el mismo compromiso. En el caso salvadoreño, es más fácil afirmar este compromiso en el FMLN que en ARENA, pues este último partido no ha sufrido ninguna de-

rota electoral, desde 1989. Aunque sí ha sido derrotado y ha aceptado la derrota en las elecciones municipales. Este compromiso incluye el rechazo incondicional a usar medios violentos para alcanzar o conservar el poder, y a apelar a las fuerzas armadas para que tomen el poder o lo mantengan en contra de una oposición democrática leal. Estos rechazos incluyen la retórica de la violencia y la aceptación de que la defensa de la democracia debe llevarse a cabo dentro del marco legal, sin excitar pasiones populares ni el activismo de ciudadanos que se sienten llamados a actuar como defensores del orden.

La oposición leal se manifiesta en el compromiso a participar en el proceso político electoral, y a respetar la decisión de la mayoría y los derechos de la minoría. Asimismo, se muestra en la disposición, en principio, para participar en gobiernos de coalición, cuando el gobierno de un solo partido no es posible. Esto conlleva la posibilidad de aceptar acuerdos puntuales con el gobierno, cuando así lo requieran las circunstancias. La oposición leal, por lo tanto, tiene voluntad para unirse a grupos ideológicamente distantes, pero comprometidos con salvar el orden democrático. A veces, supone llevar la contraria a partidos con una ideología afín, pero dispuestos a minar el proceso político democrático, mediante la retórica violenta o limitando las libertades civiles de la oposición legítima.

Una oposición leal rechaza el contacto secreto con la oposición desleal y no apoya la tolerancia de actividades antidemocráticas. Está dispuesta a denunciar ante el gobierno democrático legítimo las actividades de la oposición o de las fuerzas armadas que pretenden derribarlo. Según Linz, este es el criterio más fácil de aplicar. En principio, está comprometida con la definición del papel político de los poderes neutrales, tales como el de presidentes o monarcas, la judicatura y las fuerzas armadas, dentro de unos determinados límites, que garanticen la autenticidad del proceso político democrático.

Es fácil encontrar, *a priori*, signos de lealtad en el sistema de partidos salvadoreños. Los partidos de la oposición, desde los acuerdos de paz, aceptaron, sin duda, la legitimidad del régimen, el indicador principal de lealtad. La oposición, a partir de estos acuerdos, ha asumido el compromiso, mantenido hasta hoy, de llegar al poder solo por medios electorales. Esto no implica no aceptar el fraude, ya que puede y, de hecho, ha sido denunciado, pero siempre ha aceptado la elección popular como manera única de llegar al poder.

En cambio, la oposición desleal ataca al sistema político general. Ahora bien, es necesario matizar que una cosa es el ataque partidista, propio de cualquier tipo de oposición, y otra el ataque al sistema político en sí. No es lo mismo atacar al partido político que se encuentre en el poder que a la legislación, que permite a ese partido llegar a él. Hecha esta diferencia, cabe destacar la peligrosidad de los ataques desmedidos contra los partidos políticos, pues pueden ser confundidos a largo plazo con golpes al sistema. Por ejemplo, el ataque sistemático y violento contra las alcaldías puede ser interpretado, a la larga, como actos, no contra el partido mayoritario en ésta, sino contra el sistema, algo que quizá vaya más allá de la intención de la oposición.

Otros indicadores de la oposición desleal son la difamación sistemática de los políticos de los partidos del sistema, pero de forma continua, pues un hecho aislado no es suficiente para declarar a la oposición como desleal; en todo caso, es un acto de deslealtad y siempre discutible; la obstrucción constante del proceso parlamentario; apoyar propuestas de partidos supuestamente desleales o

desorganizados o de partidos antisistemas, que apoyan a grupos terroristas; actuar junto con ellos en situaciones de crisis o para derribar gobiernos sin posibilidad de una nueva mayoría; utilizar la corrupción, un hecho común en las sociedades democráticas, para atacar al sistema. Aquí la cuestión es el enfoque que se da a la corrupción. Atacar actos de corrupción como si fueran propios del sistema político, al cual se pretende derribar, es oposición desleal, ya que lo importante no es tanto el nivel de corrupción como comprobar y denunciar la actuación de la administración de justicia. Es posible acusar a un partido político de corrupto sin atacar al sistema, o utilizar estos casos de corrupción para derribarlo. La oposición salvadoreña, para el caso, ha denunciado la corrupción gubernamental; pero si sus acusaciones son ciertas, son necesarias para el correcto desarrollo de la vida democrática, y si no lo son, minan, sin éxito, al gobierno y no al sistema. En esta misma categoría de corrupción desleal se encuentra presen-

tar al adversario como instrumento de grupos extranjeros, secretos y conspiradores. Es común y simple considerar la existencia de una "conjura capitalista o comunista" en el poder, cuyos protagonistas son, a su vez, secuaces de una conjura mundial.

En el sistema salvadoreño se pueden identificar algunos signos de esta oposición desleal, pero ninguno de ellos es suficiente, porque la reiteración sistemática de ellos es la que llega a constituir una oposición desleal. Una huelga general o la oposición venezolana pueden implicar el descabro de un sistema o, por el contrario, su enriquecimiento. La huelga general, en principio, puede parecer un acto de deslealtad; de hecho, por lo general, es un cuestionamiento de la política gubernamental. Aparte que la huelga es un derecho reconocido como democrático, la diferencia se deriva de su duración. La huelga del sector médico salvadoreño no fue general y aunque recurrente, su fin no es atacar el sistema, sino la política sanitaria del gobierno de ARENA. El efecto que una huelga general puede tener en un país no siem-

pre es el mismo, puede forzar un cambio de política, favorecer al gobierno e incluso hacerlo caer.

La oposición actual al gobierno venezolano puede parecer desleal. Su pretensión, según la misma oposición, es recuperar el sistema político que Chávez habría desnaturalizado. Pero no es tan sencillo catalogar a esta oposición como desleal. Linz señala (1987, p. 62) que se debe tener en cuenta que el disenso entre los partidos, los esfuerzos para desacreditar al contrario y el caracterizar a los otros partidos como representantes de intereses parciales en conflicto con el interés público son conductas normales, naturales y legítimas dentro del proceso democrático. La diferencia entre la oposición leal y desleal está dada por la intensidad y la mala fe de esas conductas.

Un ejemplo paradigmático para mostrar la complejidad entre una clase y otra de oposición es el Partido Nacionalsocialista de Hitler. Es paradójico

que las mayores muestras de deslealtad las dio cuando ese partido estaba en el poder. Una vez en él, Hitler prohibió los partidos socialistas y comunistas, asesinó a sus líderes y a destacados miembros de los mismos, en la llamada noche de los cuchillos largos. Antes, aún en la oposición, incendió el Reichstag y achacó el acto criminal a los comunistas. No es fácil encontrar casos tan claros de deslealtad en la historia contemporánea. En síntesis, los indicadores de deslealtad son ambiguos hasta cierto punto. La normalización de este comportamiento es indicador inequívoco de deslealtad. Ahora bien, los partidos que apoyan al sistema, en determinadas circunstancias, utilizan también tácticas desleales, cuando no encuentran otro camino para conseguir sus demandas. Por eso, el partido de gobierno debe ofrecer a la oposición canales efectivos para que ésta presente sus demandas; en caso contrario, el paso a la deslealtad es más fácil de lo que parece. Es imprescindible que la oposición obtenga respuestas positivas a algunas de sus demandas, sino el diálogo y la concertación resultan imposibles.

La complejidad de la oposición semileal es mayor que las extremas. Con todo, algunos indicadores son la presencia intermitente de alguno de los factores de deslealtad, cosa común en los partidos políticos; disponibilidad de los dirigentes políticos para la negociación secreta con vistas a asegurar la cooperación del gobierno; tolerar, disculpar, encubrir, excusar o justificar acciones que van más allá de las establecidas por las reglas democráticas —la mera distinción entre fines y medios ya es sospechosa—; más afinidad con los extremistas de su propio bando que con los moderados del otro lado del espectro político. Cuando la democracia se vuelve excluyente, empuja a la oposición que podría ser leal a la deslealtad.

Estos índices muestran que todos los partidos políticos, y no solo los salvadoreños, en algunos momentos son desleales o semileales; no obstante, es la reiteración de su comportamiento lo que justifica clasificarlo como tales. Ningún régimen satisface todos estos requisitos. Por lo tanto, cuando se juzga como desleal o semileal a la oposición, hay que proceder con cautela. Es más, atribuirle

deslealtad o semideslealtad entraña dificultades y compromisos. Lo que para algunos puede parecer semidesleal, para otros puede ser leal o desleal.

2.3. La oposición salvadoreña

El tipo de régimen afecta la definición de su oposición. Si el régimen salvadoreño fuera parlamentario, la oposición estaría integrada por los partidos minoritarios. En regímenes presidencialistas como el salvadoreño, la oposición la conforman aquellos partidos que no forman parte del poder ejecutivo. Por lo tanto, la oposición salvadoreña está conformada por los partidos FMLN, Demócrata Cristiano, Conciliación Nacional y Convergencia Democrática. Dados los criterios, expuestos arriba, esta oposición puede ser considerada leal, que, en algunas circunstancias, puede deslizarse, de forma puntual, hacia la semilealtad. Los acuerdos de paz significan la aceptación expresa de la legitimidad del régimen político actual. Este es un momento privile-

giado donde se evidencia la lealtad al sistema. Esta lealtad no es puesta en tela de juicio como los signos esporádicos de semilealtad. No es posible cuestionar constantemente la postura de un partido en el sistema, cuando acepta de forma expresa los acuerdos de paz. Hacerlo supone un riesgo grande, porque

puede socavar su propia postura y provocar reacciones radicalmente opuestas a las pretendidas. Por otro lado, está el compromiso de llegar al poder solo por medios electorales. Es posible denunciar fraudes e irregularidades, lo cual debe ser interpretado como síntoma de vigor democrático y no como deslealtad al sistema. La clave es asumir la vía electoral como único medio para llegar al poder. Es más, dado que ARENA ha ganado las elecciones presidenciales de forma consecutiva desde 1989, coloca a la oposición en una postura difícilmente discutible.

En cambio, el llamado pacto de San Andrés, suscrito en 1995, el cual pretendía, en principio, “consolidar la democracia”, y “establecer una estabilidad firme y duradera”, a través de “la participación y la concertación”, no tiene el carácter de los acuerdos de 1992. Aparentemente, es un pacto

En el sistema salvadoreño se pueden identificar algunos signos de esta oposición desleal, pero ninguno de ellos es suficiente, porque la reiteración sistemática de ellos es la que llega a constituir una oposición desleal.

de gobernabilidad, al estilo de los de La Moncloa, que permitieron la transición española. En realidad, el pacto de San Andrés no tiene este carácter, porque no fue suscrito por los partidos políticos, sino que lo firmaron, a título personal, varios miembros de fuerzas políticas diferentes. Las firmas de Joaquín Villalobos y Ana Guadalupe Martínez provocaron una crisis irreparable en el FMLN y no la adhesión en bloque. Más importante aún, el pacto, si bien habla de estabilidad y concertación, no desarrolla estos conceptos. Sus ocho compromisos —por la estabilidad institucional, macroeconómica, modernización económica, inversión en medio ambiente, desarrollo social, reforma del sector público, participación de la sociedad civil y promoción internacional— son más bien una declaración de principios y estrategias. Los compromisos por la estabilidad macroeconómica y la modernización económica no implican un compromiso con la gobernabilidad, ya que se limitan a enunciar intenciones y a declarar cómo llevarlas a cabo. Estos dos compromisos representan un obstáculo en el acuerdo y corrompen el principio del pacto. Por lo tanto, no es ejemplo inequívoco de lealtad de todas las fuerzas políticas hacia el sistema, tanto de la oposición como del gobierno. De hecho, el pacto se quedó en agua de borrajas, ya que, al definir objetivos y estrategias, cerró la posibilidad real para que la oposición participara en la consecución del equilibrio entre las ofertas gubernamentales y las demandas.

En vista de todo esto, la oposición salvadoreña es leal, aunque puede caer, en algunas ocasiones, en la semilealtad. Oponerse a la política gubernamental, cuestionar al gobierno y denunciar actos de corrupción es propio de la oposición. La lealtad de la deslealtad está separada por el cuestionamiento de la legitimidad del sistema. Los partidos y la oposición leal, al contrario, contribuyen a un mayor grado de apoyo y a un elevado nivel de obediencia a la autoridad del régimen. Pareciera, pues, que la oposición salvadoreña, en principio, parte de una posición ventajosa para lograr la gobernabilidad, ya que es leal al sistema.

Pero esto no es tan sencillo, ya que pueden darse situaciones contrarias a la gobernabilidad, en un sistema donde sus actores son leales. Hay que con-

siderar que la gobernabilidad no depende solo de la lealtad, sino que cumple con la posición asignada al partido político y, en concreto, a la oposición, es determinante. Es decir, aparte de la lealtad de un partido político de oposición, es necesario considerar, además, a la forma como traslada las demandas de los diversos intereses sociales. Desde esta perspectiva, el equilibrio se puede romper, no porque la oposición se niegue a negociar, sino porque no es capaz de trasladar las demandas ciudadanas, lo cual está relacionado de forma directa con la representatividad de los partidos políticos. Aquí se plantea, por lo tanto, que la oposición política partidista puede ser insuficiente para analizar el equilibrio propuestos por Camou, al no ser capaz o no tener disposición para expresar las demandas sociales. Este es un problema que comparte con el gobierno, el cual, en principio, debe recoger las demandas de la mayoría.

3. Las funciones de la oposición

Los partidos políticos son, según García Cotarelo (1995), vínculos entre el Estado y la sociedad civil, y tienen funciones institucionales y sociales. Entre las primeras se encuentran la formación y composición de la Asamblea Legislativa, una función compartida con el gobierno y la composición y el funcionamiento del gobierno, propia del partido que gana la elección presidencial en un sistema presidencialista, o del partido mayoritario, en otro parlamentario. No obstante, aquí interesan más las funciones sociales de los partidos políticos, entre las cuales se encuentran la representación de los



intereses sociales más variados y la legitimación del sistema político.

En efecto, los partidos políticos deben representar y trasladar a la arena política las opiniones y los intereses sociales. En la medida en que cumplan con esta función, se convierten en los medios para presentar al gobierno las distintas demandas sociales, lo cual es posible por la legitimidad otorgada por el voto. Cuando los partidos representan a todos los sectores, diferenciados por características particulares, se está ante una democracia consociacional, según Alcántara (1995). En este caso, las crisis potenciales de gobernabilidad, derivadas de las divisiones profundas de la sociedad, se reducen con gran éxito (1995, p. 9). En cambio, cuando los partidos no cumplen con esta función, abren la posibilidad de una crisis de gobernabilidad y, lo que es más grave aún, de legitimidad. Es una crisis de gobernabilidad, porque los partidos no expresarían intereses ciudadanos, una de las razones de su existencia, ni tendrían legitimidad. Estos intereses no desaparecen aun cuando los partidos políticos no los representan, sino que buscan otros canales de expresión, no institucionalizados y sin la legitimidad, derivada del voto. En este caso, el sistema de partidos no es representativo, puesto que los intereses sociales se expresan por medio de instituciones sin legitimidad.

La oposición es alimentada por diversos grupos de interés, de asociaciones que se encuentran a medio camino entre el mercado y el Estado. Algunos han denominado a este sector como el tercero, lo cual no dice mucho, pues en él cabe de todo. Aquí, tercer sector es el conjunto de organizaciones privadas, constituidas formalmente, reguladas por estatutos y órganos de dirección —asociaciones, fundaciones o cooperativas—, que persiguen fines públicos y sociales. Dada su naturaleza jurídica y sus objetivos, este sector no puede ser considerado público, asociado al gobierno, ni privado, relacionado con la empresa. Por eso, se suele decir que el tercer sector se encuentra entre el Estado y el mercado. También es llamado sector no lucrativo, pues no genera beneficios económicos, y si los obtiene, los reinvierte en nuevas actividades sociales. En este sector se encuentra el mundo de las organizaciones no gubernamentales.

A principios de los años sesenta, Almond y Verba, señalaron que el mundo experimentaba una “explosión de participación”, lo cual significaba la generalización de la creencia de que cada individuo es políticamente importante y debe estar inte-

grado en el sistema político. Esta integración puede llevarse a cabo a través de los grupos de interés y el cabildeo, ya que el ejercicio del sufragio no es garantía de democracia y representatividad. Por lo tanto, el éxito del modelo democrático depende del desarrollo de una cultura cívica. En el siglo XIX, Edward Shils recogió este concepto de sociedad civil el cual, según su interpretación, procedía de la reconciliación de la cultura científica y racionalista de la modernización con el humanismo tradicional. Conjuga elementos de ambas, les permite interactuar, establecer puentes de comunicación e intercambio (1963, p. 6).

El ideal, por lo tanto, es que la oposición registre y procese las demandas ciudadanas y las traslade al gobierno, el cual, a su vez, es portavoz de otras demandas. Así, entre ambos se encuentra una respuesta satisfactoria para la mayoría. Esto no es posible cuando los partidos políticos se encuentran en crisis de representatividad. Es decir, ni el gobierno ni la oposición representan demandas ciudadanas auténticas y, en cambio, se concentran en sus propios intereses. Varios especialistas han señalado ya la crisis de representatividad de los partidos políticos, desde la segunda mitad del siglo XX. En El Salvador, al igual que en el resto del mundo, la pérdida de confianza en los partidos políticos es notable. Entre las instituciones y organizaciones salvadoreñas, en el año 2003, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, los partidos políticos se encuentran en el último lugar, en cuanto al nivel de confianza.

Los índices de participación electoral permiten distinguir el respaldo directo de la población electoral activa y el indirecto o participación electoral. Este último mide el respaldo que recibe el sistema, a través de quienes participan en las elecciones democráticas. En cambio, el directo mide el apoyo dado al gobierno. El abstencionismo electoral no deslegitima a un sistema político, puesto que puede ser interpretado como una forma más de expresión política. Dados los índices citados, es claro que la legitimidad electoral se ha deteriorado sensiblemente en los últimos años. En la Asamblea Legislativa, donde se concentra la oposición gubernamental, el apoyo indirecto o participación electoral ha pasado del 51.5 por ciento, en 1994, al 41 por ciento, en 2003. El mínimo lo obtuvo en 2000, con el 38.1 por ciento.

4. Nuevos actores

La pérdida de funciones es clave en el deterioro de la gobernabilidad democrática. Las funcio-

Cuadro 1
Confianza en instituciones y organizaciones salvadoreñas (2003)
(En porcentajes)

Institución	Nivel de confianza				
	Mucha	Algo	Poca	Nada	No sabe
Iglesia católica	49.9	13.0	18.0	18.1	1.1
Medios de comunicación	29.6	34.5	29.2	6.6	—
Iglesias evangélicas	25.2	14.4	19.6	36.3	4.5
Fuerza Armada	22.7	29.3	25.9	20.4	1.6
Procuraduría para la Defensa de DDHH	18.9	29.2	31.5	17.8	2.4
Alcaldía local	18.8	27.4	33.7	20.0	—
Policía Nacional Civil	13.3	33.9	40.4	12.4	—
Fiscalía General de la República	13.3	30.6	35.5	18.1	2.6
Gobierno central	11.6	25.2	29.3	33.9	—
Corte Suprema de Justicia	10.1	31.8	35.5	20.0	2.6
Tribunal Supremo Electoral	9.8	28.7	33.3	25.9	2.3
Tribunales de justicia	7.7	25.1	41.8	23.1	2.3
Asamblea Legislativa	3.3	15.8	34.1	45.8	1.0
Partidos políticos	2.3	8.5	28.9	60.3	—

Fuente: PNUD, Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2003, p. 281.

nes perdidas no son sustituidas por otras. La crisis mundial de representatividad de los partidos es evidente en su desvinculación progresiva de los grupos de interés, al mismo tiempo que aparecen otros actores, quienes actúan paralelamente.

En los últimos años, la cantidad de organizaciones internacionales ha aumentado de forma considerable. Al dedicarse al cabildeo, al menos de manera tácita, aceptan la capacidad de los partidos para ejercer el “control de entrada”, a la hora de elaborar la agenda del proceso de toma de decisiones. Ahora bien, cuando una organización no gubernamental de más de un millón de asociados se declara aconfesional, apartidista y apolítica expresa la deficiencia representativa de los partidos y representa un reto para la legitimidad del sistema, ya que sus demandas no encuentran articulación en la definición clásica de oposición.

Cuando se rompe la función clásica representativa de los partidos políticos, los cuales pasan a representar sus intereses, la crisis es doble. Por un lado, lleva a una crisis de gobernabilidad, porque el

equilibrio de Camou se rompe, puesto que deja de existir un grupo legítimo que lleve los intereses a la mesa de negociación. Estos intereses desaparecen si no encuentran un cause de expresión. Es entonces cuando entran en escena las organizaciones no gubernamentales, que defienden desde los derechos civiles hasta las especies en peligro de extinción. Al final, son un cajón de sastre o tercer sector. El progresivo aumento de estas organizaciones es

síntoma de sanidad, ya que manifiesta una mejora de la cultura cívica, la cual, en definitiva, es el fundamento de la oposición y del mismo gobierno. Si bien muestran los variados intereses y la vitalidad de la población, por otro lado, se desvinculan de los partidos políticos, con lo cual cuestionan su legitimidad representativa y, lo que es más grave, la legitimidad del sistema mismo.

El funcionamiento adecuado de los partidos políticos es fundamental para la gobernabilidad.

Por funcionamiento adecuado se entiende el desempeño real, eficaz y eficiente de las funciones sociales e institucionales encomendadas que, en definitiva, constituyen su razón de ser.

Desde la década de los ochenta, las organizaciones no gubernamentales se convirtieron en un fenómeno masivo en el país. Por ejemplo, desde 1986, con la aprobación del Código Municipal, las asociaciones de derechos comunales experimentaron un nuevo florecimiento. Lo más relevante no