

El Salvador: partidos políticos y democracia

En general, se acepta que los partidos políticos desempeñan una función clave en los regímenes democráticos. Pero ello sólo es así, si los partidos cumplen una serie de requisitos que van más allá de la mera competencia electoral: influencia de los miembros de base en las decisiones partidarias, capacidad de fiscalización de las actividades gubernamentales, autonomía financiera, entre otros aspectos. En el caso de El Salvador, es pertinente preguntarse por el papel de los partidos políticos en el proceso de democratización. Esa pregunta global se puede descomponer en otras más específicas: ¿qué tan libre es la oposición o los partidos que no están en el gobierno para organizarse dentro de la Asamblea Legislativa y qué tan efectivamente pueden contribuir a la fiscalización del gobierno? ¿Qué tan efectivas son las reglas que gobiernan la disciplina al interior de los partidos en la Asamblea Legislativa y hasta qué punto el cambio de partido está permitido? ¿Qué tan efectiva es la organización de los miembros de los partidos y qué tan capaces son esos miembros de influenciar la política partidaria y la selección de sus candidatos? ¿Qué tanto el sistema de financiamiento de los partidos previene la subordinación de ellos a intereses personales?

En lo que sigue, intentaremos ofrecer una respuesta razonable a cada una de esos bloques de preguntas, con el pleno convencimiento de que se trata de respuestas tentativas, sujetas a una revisión a fondo en su conjunto y en cada uno de sus aspectos particulares.

Organización de los partidos en la Asamblea y fiscalización del gobierno

Aquí se tienen dos problemas: el primero hace referencia a la libertad de los partidos que no están en el gobierno —los partidos de oposición— para organizarse dentro de la Asamblea Legislativa; el segundo hace referencia a la efectividad de los partidos de oposición para fiscalizar al gobierno.

Sobre lo primero se tiene que decir que en la actualidad no hay restricciones legales para que los partidos se agrupen al interior de la Asamblea Legislativa, según las conveniencias o los compromisos de cada uno ellos. Es decir, gozan de la libertad legal para negociar, pactar, reunirse, llegar a acuerdos, etc. Pero no sólo eso, sino que también gozan de la seguridad para hacerlo. Ni las amenazas o el temor son parte del quehacer de los partidos al interior de la Asamblea Legislativa ni fuera de ella.

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que los partidos de oposición no tengan que sortear obstáculos importantes para articular organizadamente sus posturas políticas. Uno de los más importantes es el chantaje que el partido de gobierno ejerce sobre algunos miembros —muchas veces cuadros dirigentes— de los partidos de oposición. El mecanismo es bastante simple: el partido de gobierno ofrece cargos y prebendas a quienes se conviertan en sus aliados, exige lealtad y apoyo a cambio de ello, y amenaza con retirar cargos y prebendas a quienes den señales de querer retirarle su apoyo.

Obviamente, las pruebas —en estos como en otros casos— son difíciles de conseguir, puesto que mucha de la información se filtra, a veces en el mismo recinto legislativo, “of the record”. Sin embargo —y sólo para mencionar un par de ejemplos de todos conocidos—, es claro que Ronal Umaña no habría llegado hasta la secretaría del Partido Demócrata Cristiano sin la ayuda de ARENA; el acceso de Umaña a la dirección del PDC significó una mayor división del partido. Lo mismo dígame de Ciro Cruz Zepeda al frente del Partido de Conciliación Nacional: su arribo, previa depuración institucional, fue apoyado por ARENA. Un premio que recibió el PDC de Ronal Umaña fue el respaldo de ARENA para que llegara a la Procuraduría de Derechos Humanos Eduardo Peñate Polanco. El premio que recibe el PCN es el apoyo de ARENA para que un miembro de aquel partido fuera, de nuevo, el presidente de la Corte de Cuentas de la República.

La consecuencia de esta práctica oficial es que los partidos de oposición no sólo no pueden fraguar iniciativas conjuntas de trabajo legislativo —pues existen miembros de ellos que vetan esas iniciativas—, sino que los conflictos partidarios no se hacen esperar: entre quienes se sienten defraudados por compañeros suyos que han recibido favores del partido de gobierno; entre quienes aspiran a recibir igual trato y se sienten marginados de los beneficios; y entre quienes se oponen a trabajar conjuntamente con partidos que o bien se han beneficiado del gobierno o bien impedirían que el propio partido se beneficiara. El partido ARENA ha hecho de esa práctica uno de sus instrumentos predilectos para ganar el apoyo de partidos como el PCN y el PDC. Incluso, en más de una ocasión se ha filtrado a la prensa la sospecha de que políticos como Kirio Waldó Salgado y Rubén Zamora se beneficiaron de los favores de ARENA. Como resultado de lo anterior, los partidos de oposición no han sido capaces de aglutinarse y diseñar posturas conjuntas y de largo plazo. Sólo esporádicamente se han agrupado, pero esas experiencias han sido efímeras; las sospechas mutuas, la ambición y las rivalidades personales han dado al traste con los empeños más sinceros por organizar a los partidos de oposición.

Sobre lo segundo, cabe decir que los partidos de oposición muestran una notable incapacidad para fiscalizar las actividades del gobierno. En primer lugar, por su debilidad para ofrecer posturas

conjuntas y consistentes. Desde la firma de los acuerdos de paz, lo que más ha caracterizado a los partidos de oposición, aparte de la dificultad insuperable para articular posturas conjuntas, ha sido la dispersión de iniciativas. Las dos iniciativas de fiscalización gubernamental más importantes han sido las encaminadas, por un lado, a regular y vigilar el uso que el presidente de la República hace del “gasto secreto” —un fondo que el presidente puede usar discrecionalmente— y, por el otro, a convertir a la Corte de Cuentas de la República en un órgano contralor. Ambas iniciativas han fracasado. En ese fracaso se han conjugado tanto la propia debilidad de la oposición, como el empeño puesto por el partido de gobierno para que las mismas no se concreten en leyes efectivas.

En segundo lugar, la correlación de fuerzas políticas en el pleno —favorables aun ahora al partido ARENA— también ha socavado los esfuerzos encaminados a fiscalizar al gobierno. En efecto, ARENA ha impedido, con el apoyo del PCN y el PDC, que los partidos de oposición puedan avanzar en sus iniciativas fiscalizadoras.

En tercer lugar, otro obstáculo insuperable para avanzar en la debida fiscalización del gobierno se encuentra en la inoperancia de la Corte de Cuentas de la República, controlada por el Partido de Conciliación Nacional. La Corte de Cuentas, lejos de ser una institución garante del manejo de los recursos públicos, se ha convertido en cómplice de la corrupción y del despilfarro gubernamental.

Ello explica las resistencias de ARENA a la modernización de la institución y a su transformación en una Contraloría General. Ello explica también la capacidad de presión del PCN sobre ARENA y la disposición de este partido a hacer concesiones al primero. Así pues, los tres aspectos señalados han impedido a los partidos de oposición contribuir eficazmente a la fiscalización del gobierno. Ni han podido ponerse de acuerdo para ello ni han sabido (o podido) potenciar el papel de la institución encargada de ello.

Reglas de disciplina partidaria

En El Salvador es difícil hacer una valoración general sobre la justicia y efectividad de las reglas que gobiernan la disciplina interna de los partidos en la Asamblea Legislativa. Depende de los partidos, de su consistencia doctrinal, su fortaleza institucional y su éxito político. Por un lado, están los



partidos con un cuerpo doctrinal bien definido, consolidados institucionalmente y exitosos, como ARENA y el FMLN. Estos partidos acusan una fuerte disciplina interna, la cual se pone de manifiesto en las posiciones en bloque que toman en los debates legislativos. Por otro lado, están los partidos con un cuerpo doctrinal no tan definido y una marcada debilidad institucional (PDC, PCN, PAN, CDU). Estos acusan una disciplina más laxa entre sus miembros, llegando a ser frecuente no sólo su incapacidad para tomar posiciones en bloque, sino las contradicciones abiertas entre sus posturas y, en no pocos casos, la renuncia de determinados militantes a sus partidos y la incorporación a otros, lo cual es permitido por la legislación electoral.

Por tanto, cuando se habla de la disciplina al interior de los partidos políticos en la Asamblea, es ineludible referirse, ante todo, a la disciplina que emana de las propias estructuras partidarias. Hay partidos más disciplinados que otros y esa disciplina se hace sentir en el comportamiento de sus miembros en el parlamento. Evidentemente, todos los partidos tienen normas disciplinarias obligatorias para sus miembros —normas que exigen un determinado tipo de posicionamiento en los debates parlamentarios—, pero no todos tienen la misma capacidad para hacer que sus miembros las obedezcan y las respeten. Esto es más propio de los dos partidos mayoritarios, para los cuales esas normas son más efectivas. ¿Son justas esas normas disciplinarias internas? Sí, en el sentido de que, en teoría, todos los miembros del partido están sujetos a ellas. No, si se toma en cuenta que los cuadros dirigentes muchas veces se eximen de cumplir con lo que

exigen los reglamentos partidarios en materia de disciplina interna.

Asimismo, existe otro tipo de disciplina partidaria: la que regula el funcionamiento interno de la Asamblea Legislativa y exige de cada diputado (más que de cada partido) un comportamiento determinado. Aquí se debe tener claro que la disciplina interna de los partidos no está regida por normas emanadas de la Asamblea Legislativa. Cada partido tiene las suyas propias y tiene sus propios mecanismos para hacerlas cumplir. Lo que sí regulan las normas de funcionamiento en la Asamblea Legislativa es el comportamiento no tanto de los partidos, sino más bien

de los diputados, a los cuales se define como representantes de los ciudadanos y no de aquéllos. Y los diputados tienen un amplio margen de maniobra en el debate parlamentario; un margen de maniobra que muchas veces los obliga a desviarse de la disciplina del partido, la cual entra en contradicción con el mandato que el diputado recibe de los ciudadanos. Es cuando se da esta contradicción que los diputados se ven constreñidos en su autonomía y en su capacidad de decisión.

Pero, salvo esta situación que depende de la relación diputado-partido, las normas disciplinarias de la Asamblea Legislativa no tienden a constreñir ni el comportamiento de los partidos ni el comportamiento de los diputados, que cuentan con un amplio espacio para negociar, acercarse, alejarse unos de otros y debatir. Más aún, la normativa que rige la disciplina interna de la Asamblea Legislativa es escasamente constrictiva. Por ello, una de las características del parlamento salvadoreño es la indisciplina de los diputados en cuanto a la asistencia a las plenarias, su participación en las comisiones legislativas y el uso del tiempo de exposición en los debates. En este sentido, las normas disciplinarias existentes en la Asamblea son poco efectivas; en sí mismas son válidas para todos los partidos y sus diputados —esto las hace justas—, pero la mayoría de ellos no las cumplen.

Organización de los militantes y capacidad de influencia intrapartidaria

Ante todo, la *Constitución política* señala, en su Artículo 85, que “el sistema político es pluralis-

ta y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa". Mientras tanto, el Capítulo III del *Código Electoral* precisa el "Régimen interno de los partidos políticos". El Artículo 118 dice lo siguiente: "los Partidos Políticos están obligados a cumplir los estatutos que rigen las actividades internas de todos sus organismos". El Artículo 119 señala que "todos los organismos internos de los Partidos están obligados a cumplir las instrucciones y decisiones de los organismos superiores, siempre y cuando estén tomados de acuerdo con las facultades y funciones que les corresponden". Y el Artículo 122 dice que los "estatutos de los Partidos deben contener: 1) Nombre y divisa; 2) Organismos del Partido, facultades y deberes de los mismos; 3) Tiempo para el que son electos los distintos organismos; 4) Forma de convocar a las reuniones tanto de su organismo máximo como de los demás; 5) Quórum necesario para dar por instaladas las reuniones de sus organismos y adoptar acuerdos; 6) Causales de remoción de los integrantes de los organismos; 7) Derechos y deberes de sus miembros; 8) Sanciones; 9) Disolución".

A partir de lo anterior, en El Salvador, el formato organizativo de los partidos políticos —con la excepción del FMLN— no admite la organización interna de sus miembros como algo sancionado en los estatutos partidarios. Por lo general, los partidos tienen una estructura caracterizada por la centralización de decisiones en la secretaría general (o la presidencia del partido), de la que dependen las secciones de finanzas, propaganda, ideología, organización y educación política. Los responsables de estas secciones (comités u organismos) constituyen, junto con el secretario general, la élite del partido, de la que depende una red de mandos medios que son los que vinculan al instituto político con los militantes de base. Estas funciones están reconocidas en los estatutos de los partidos y quienes las ejercen adquieren con ellos ciertos derechos y obligaciones, que cesan cuando son relevados de ellas.

Desde este punto de vista, los partidos son organizaciones que no toleran la proliferación de organizaciones menores en su interior. No obstante, eso no significa que en los partidos no se formen grupos con intereses distintos y, en muchos casos,

contradictorios entre sí. En ARENA —un partido con un formato institucional bien definido— se distinguen con bastante nitidez dos visiones sociopolíticas —una más interesada en mantener una imbricación entre el partido y el Estado y la otra más proclive a una separación entre ambos; una más satisfecha con el estilo partidario seguido hasta ahora y la otra más propensa a renovar ese estilo de hacer política— respaldadas por determinados miembros suyos, aglutinados por afinidades comunes.

También en partidos como el PDC ha sido clara la proliferación de grupos de interés distintos, lo cual se ha traducido, tras intensos forcejeos, en la expulsión de los miembros de un grupo y el ascenso a la jefatura partidaria de los ganadores. El PCN, hasta antes del arribo de Zepeda, atravesó por una situación similar, a partir de la cual siguió la fase de estabilización —tras la expulsión de uno de los bandos que se formó en su interior— que lo caracteriza en la actualidad. Y así con la mayoría de partidos: en su seno se han formado grupos disidentes de la línea política oficial que, cuando las diferencias se han vuelto insalvables, se han convertido en grupos disidentes que han abandonado —por su gusto o a la fuerza— sus respectivas instituciones políticas.

Es pertinente señalar que no siempre las diferencias internas en los partidos se traducen en expulsiones de quienes manifiestan alguna postura disidente. Así, ni al PDC ni al PCN les ha sido ajena la estabilidad, la cual se ha logrado mediante unos ciertos consensos entre los grupos que se disputan la conducción partidaria. El caso más notorio es el del PCN, pues bajo la conducción de Ciro Cruz Zepeda —actual presidente de la Asamblea Legislativa—, los integrantes han repartido beneficios a los principales cuadros pecenistas, con lo cual se han acomodado al liderazgo de Cruz Zepeda. En el caso del PDC, la situación ha sido más azarosa, en cuanto que Ronal Umaña, ahora destituido de la secretaría general padecista, concentró excesivamente el poder del partido en sus manos. Pero cuando comenzó su mandato, Umaña logró un cierto consenso en torno a su figura, un consenso que se fundó en una oferta atractiva: beneficios para los principales cuadros del partido.

Por otra parte, no se puede dejar de señalar que las bases de los partidos políticos tienen una participación bastante limitada (y a veces nula) en las decisiones fundamentales que se toman en su interior. Por lo general, los miembros de base son

convocados para participar en la selección de candidatos y líderes, pero esa selección es posterior a la que efectúan, antes de los Congresos o Convenciones, quienes conducen en ese momento al partido. Esto reduce notablemente la capacidad de influencia de las bases tanto en la vida interna de los partidos como en sus líneas de acción política. El único partido que ha ensayado, con poco éxito, la participación de las bases en la selección de sus candidatos (para la elección presidencial de 1999) fue el FMLN; pero, el experimento, se cruzó con una crisis interna del partido, lo cual impidió que diera frutos positivos.

Finalmente, es preciso señalar, en este punto, el caso singular del FMLN: por ser un partido formado a partir de cinco organizaciones que lucharon durante la guerra civil (FPL, ERP, RN, PCS y PRTC), desde sus inicios como partido político tuvo que asumir en sus estatutos esa realidad. La salida del ERP y la RN (en 1994) no resolvió el problema, pues aún ahora en el partido se reconoce la existencia de varias "tendencias" en su interior, lo cual permite que quienes se adscriben a ellas, tengan la posibilidad de formular propuestas políticas alternativas a la línea general decidida por el partido. Esto se ha traducido en un intenso debate político al interior del FMLN, el cual ha marcado sus aciertos y desaciertos desde su incorporación a la vida política legal. Cosa digna de hacer notar, desde la salida del ERP y la RN, es que las disidencias no se han hecho presentes en el partido, por más que la discusión interna haya alcanzado niveles elevados. De algún modo, ese debate interno, en el cual han participado con pleno derecho los miembros de las diferentes tendencias, ha incidido en la política partidaria y la ha ido moldeando; ese mismo debate ha permitido a sus actores —los miembros de las diferentes tendencias— influir en la selección de los candidatos para los diferentes cargos públicos.

Otro ha sido el caso de los demás partidos. En ellos, los miembros con posiciones distintas a los de los grupos dirigentes han tenido pocas posibilidades de influir en la línea política de la institución partidaria, así como en la selección de los candidatos a los diversos cargos públicos. De hecho, lo normal ha sido o bien que se conviertan en sectores marginales, resignados a no ser tomados en cuenta, o bien que insistan en defender su postura. Y, cuando esto se ha dado, el resultado ha

seguido dos vías: (a) una lucha interna que ha debilitado y desmembrado a los partidos (caso del PDC), o (b) la expulsión-renuncia de quienes amenazan con volverse unos peligrosos disidentes (caso de ARENA).

Financiamiento de los partidos e intereses personales

En El Salvador, el financiamiento de los partidos —salvo el caso de ARENA— es sumamente bajo. De hecho, aunque prácticamente no hay datos al respecto, es públicamente sabido que la mayor cantidad de recursos financieros de los partidos proviene de aportes de sus miembros, de préstamos bancarios y de donaciones eventuales. Es decir, los partidos políticos son, en su gran mayoría, instituciones financieramente débiles. Lo anterior no quiere decir que por ello son instituciones sometidas a los intereses personales de sus dirigencias y que, en consecuencia, si se aumentara el financiamiento estatal o privado automáticamente los partidos se transformarían en instancias con una vocación al servicio del bien común. Precisamente, el caso de ARENA pone serios reparos a la tesis apuntada: este partido, pese a recibir un flujo importante de recursos financieros privados, sigue siendo un partido subordinado a determinados intereses personales, los cuales han encontrado, en el mismo, un lugar idóneo de resguardo y protección.

Para nadie es un secreto que Alfredo Cristiani ha encontrado en ARENA un espacio de resguardo y protección de sus intereses económicos. Para nadie es un secreto que el partido está siendo orientado según los intereses del ex presidente y el grupo económico que él encabeza. Y no sólo eso: su influjo en el partido le ha permitido a Cristiani influir en las decisiones gubernamentales de política económica; el predominio del sector financiero —sector en el cual Cristiani tiene fuertes intereses— ha sido favorecido por los gobiernos de ARENA: altas tasas de intereses (que favorecen la concentración del circulante en los bancos); escasos controles en la proliferación de compañías que financian tarjetas de crédito; fomento de las actividades terciarias (centros comerciales, comida rápida); privatización del sistema de pensiones (lo cual ha llevado un flujo importante de recursos al sector financiero). Su puesto en el partido le ha permitido influir, por el poder político que ello supone, en

las decisiones del gobierno. También se lo ha permitido el poder económico que ha llegado a concentrar —un poder que puede doblegar y comprar voluntades—. Finalmente, también se lo ha permitido su prestigio como el “presidente de la paz”, es decir, como el presidente que “doblegó”, en una mesa de negociación, al FMLN.

En otras palabras, Cristiani ha combinado, para favorecerse a sí mismo y a los suyos, su posición en el COENA —del cual fue presidente indiscutido y ahora “asesor” del nuevo presidente (Walter Araujo)—, su poder económico (es uno de los hombres más ricos del país, con beneficios ubicados en la bolsa de Nueva York) y un liderazgo político reconocido, hasta hace poco casi unánimemente, por todos los miembros del partido. Como se ve, Cristiani se convirtió en un hombre con suficientes recursos para imponer su visión dentro del partido y para influir en las decisiones del gobierno de Armando Calderón Sol. El fracaso electoral del año 2000 obligó a una revisión de su papel en ARENA; su salida del COENA no se hizo esperar. Sin embargo, todavía tiene poder económico y político (aunque sus prestigio como líder ha decaído) para incidir tanto en ARENA como en el gobierno de Francisco Flores. ¿Qué tanto? No se sabe.

En otros partidos menos fuertes financieramente, la subordinación de la institución a ciertos individuos y grupos es más notoria y escandalosa. Así, partidos como el PCN y el PDC son vistos por sus dirigencias —de cinco a diez personas— como su propiedad, como algo que les pertenece y de lo cual deben obtener los mayores beneficios. Protección, oportunidad para obtener favores —económicos y de empleos—, palanca para movilizar influencias, espacio para ganar notoriedad. En eso han terminado por convertirse la mayoría de partidos en El Salvador. No cabe duda de que son instituciones con un débil respaldo financiero, pero no es eso lo que explica que se hayan convertido en nichos de intereses personales. El partido ARENA, con una notable capacidad financiera, no ha podido superar la pervivencia de intereses personales en su interior.

¿Dónde se puede encontrar la explicación de ello? La respuesta a esta pregunta quizás sea la siguiente: en la misma concepción organizativa de los partidos, la cual permite la concentración excesiva de poder en manos de la elite que lo dirige. Siendo así las cosas, es claro que muchos vean el acceso a los puestos de dirección partidaria como

una oportunidad para favorecerse y favorecer a los suyos. En otras palabras, son las estructuras partidarias las que posibilitan que los partidos se puedan subordinar a los intereses de determinadas personas, y no tanto su fortaleza o debilidad financiera. No cabe duda de que con una mayor capacidad financiera, mayores serían los beneficios personales que los dirigentes pudieran obtener de sus partidos. De aquí que la mejor manera de prevenir la subordinación de aquellos partidos a intereses personales sea la de su democratización interna, lo cual supone una redefinición de los esquemas organizativos de los partidos, en orden a evitar la concentración excesiva de poder en manos de sus dirigentes. Mientras esta lógica no se corrija, los partidos continuarán siendo espacio para la reproducción de intereses personales.

En suma, en El Salvador, el sistema de financiamiento de los partidos es muy débil. Sin embargo, no es por ello que los partidos se subordinan a intereses personales. Esta subordinación obedece más a su formato organizativo, el cual, de persistir —aunque se fortalezca su capacidad financiera—, va a seguir favoreciendo la prevalencia de intereses personales en el quehacer partidario. No hay forma de prevenir esa subordinación más que a través de la democratización de los institutos políticos. Una vez que se haya avanzado en esa democratización, habrá que discutir los mecanismos financieros más convenientes para garantizar un ejercicio político continuado y al servicio del bien común y del interés general.

En resumen, en El Salvador, los partidos no han estado a la altura de las exigencias del proceso de democratización; es decir, han sido incapaces de hacer de intermediarios entre las demandas de la sociedad y la respuesta estatal a las mismas. El fracaso de los partidos en esa función de “intermediación” tiene varias razones. La primera apunta a las estructuras partidarias mismas, cuyo formato organizativo permite a determinados miembros suyos —los dirigentes— concentrar cuotas de poder excesivas que, por lo general, son utilizadas en su provecho. La segunda tiene que ver con las capacidades y habilidades de los miembros de los partidos: la mayoría de ellos acusa notorias debilidades en su formación académica y profesional. La tercera apunta al estilo de hacer política que se ha incubado en el sistema político nacional: ese estilo se caracteriza por los pactos y los arreglos bajo la mesa, la compra de favores, el chantaje y

la corrupción. Siendo así las cosas, no es extraño que los partidos se hayan convertido en espacio para la proliferación de intereses personales. No es extraño tampoco su descrédito social: lejos de generar confianza en la población, los partidos son vistos con sospecha y escasa simpatía por los ciudadanos. Por lo anterior, los partidos han sido incapaces de canalizar y expresar las demandas sociales más urgentes, las cuales se han canalizado y

expresado, en incontables ocasiones, a través de mecanismos ilegales y violentos. Se ha establecido, pues, un divorcio entre sociedad y política; entre partidos y ciudadanos. Esta es una de las causas del empantanamiento del proceso transición-consolidación democrática en El Salvador.

Luis Armando González

