

El gobierno de unidad nacional deseable

Los resultados de las jornadas electorales del 18 de enero y 15 de marzo, si bien dejan claro el reparto de cuotas de poder institucional entre los diferentes partidos contendientes, plantean varios escenarios sobre la dinámica política para el período 2009-2012. Que nadie se engañe sobre lo que el cambio de partido en el control del Ejecutivo pueda implicar y que nadie se aferre a expectativas minimalistas o maximalistas. La situación de vulnerabilidad del país en lo político, además de lo económico, social, jurídico, energético y medioambiental, es tal que la fidelidad a la realidad debe imponerse a cualquier lectura pesimista u optimista.

El ciclo político iniciado en 1992 con la firma de los Acuerdos de Paz habría llegado a su final en 2009. Una de las características más sobresalientes de ese ciclo fue el goce de una estabilidad política que favoreciera un manejo adecuado de las variables macroeconómicas. La amenaza de relaciones de conflicto entre los órganos del Estado, especialmente entre el Ejecutivo y el Legislativo, coloca al país en una situación nada favorable para habérselas con el impacto de la crisis económica global. Ésta puede golpear a todos los sectores sociales del país, pero serían aquellos con menos recursos los que podrían llevarse la peor parte.

Voluntad popular *versus* voluntad institucional

El reparto de cuotas de gobierno a nivel nacional y municipal no es la voluntad popular sin más. Las preferencias partidistas expresadas en votos no se traducen mecánicamente en escaños legislativos ni municipales. Entre los votos y los escaños está el sistema electoral. La base para el reparto de escaños son los votos. Pero con la misma distribución de votos entre los diferentes partidos se podría obtener diferente reparto de escaños. Esto implica que la ciudadanía vota, pero no decide.

En el ámbito de los gobiernos municipales está claro que la adopción de una fórmula de mayoría simple (uno de los elementos constitutivos del sistema electoral) puede ocasionar la elección de un gobierno minoritario. La suma de votos por los partidos perdedores puede ser mayor que el caudal de votos del partido ganador. Esta opción de diseño institucional ha hecho que la mayoría de los municipios salvadoreños estén gobernados desde 1994 por los llamados gobiernos minoritarios.

La adopción de un principio de representación mayoritario a nivel municipal es la causa de que, salvo en el caso de coaliciones, los gobiernos municipales sean gobiernos de un solo partido. En tales condiciones, el ejecutivo y el legislativo municipales quedan controlados por el mismo partido. Se impide así la expresión de la oposición política en este nivel. Los partidos que pierden integrarían la oposición, pero no existe un canal institucional para actuar como tal en la estructura de gobierno municipal. Ésta excluye a los partidos perdedores y la posibilidad de que los mismos controlen al gobierno local. La voluntad del gobierno municipal no puede expresar así la voluntad popular municipal. Suponer que sí lo hace es pensar en términos totalitarios, donde no se tolera la existencia de la oposición.

Si el reparto de escaños se basara en una fórmula proporcional, como en el caso de la Asamblea Legislativa; si en lugar del principio de representación mayoritario se adoptara uno de representación proporcional, con los mismos votos se obtendrían diferentes resultados. Los gobiernos municipales se integrarían de manera distinta y habría espacio institucional para el ejercicio de la oposición política.

Siendo así las cosas, no debería hablarse de un claro mensaje de la ciudadanía (si acaso lo hubo) en las elecciones legislativas y municipales del 18 de enero. La mayoría de escaños que recibió el FMLN y la mayoría de gobiernos municipales que ganó Arena no reflejan necesariamente la voluntad popular. Son resultado del diseño institucional adoptado para nuestro sistema político.

Por otra parte, el 15 de marzo resultaron electos los candidatos del FMLN y no los del partido Arena. Después de 20 años de ejercicio del poder desde el Ejecutivo, Arena se verá obligada a desempeñar las funciones de oposición política. Como corolario, los tradicionales aliados de Arena, los partidos PCN y PDC, también tendrán que aprender a jugar a la oposición, puesto que durante 20 años se dedicaron casi a cogerse. Ello a pesar de que formalmente eran partidos de oposición al igual que el FMLN. Tales partidos tenían que haber contribuido al control de la gestión arenera por cuatro lustros, pero se negaron a hacerlo.

Ahora bien, la euforia que causó el anuncio del triunfo del FMLN debe ser matizada, pues el margen de victoria, es decir, la diferencia de votos entre los dos partidos, fue apenas superior a los dos puntos porcentuales. Su triunfo se debe a que un poco más del 52% de los electores votó al FMLN. La victoria efemenista traduce la voluntad de un poco más de la mitad de los electores. Ésta no puede considerarse tampoco una expresión de la voluntad popular. Hacerlo así sería olvidarse de que el 48% restante también forma parte del "pueblo". Sería tener una visión totalitaria del asunto y no sería deseable que el FMLN compartiera esa visión.

En términos institucionales, el triunfo del FMLN es apenas un eslabón en la cadena de reparto de poder. Los otros partidos van a jugar a la oposición con la característica que se trata de partidos que juntos logran una mayoría legislativa. En otras palabras, la oposición parlamentaria será mayoría por primera vez en muchos años. El Presidente no tiene un grupo parlamentario suficiente para impulsar sus iniciativas. Para algunos este reparto de poder

expresa muy bien una condición de “gobierno dividido” donde el Presidente propone y el Congreso dispone. En términos simplistas podría decirse que el pueblo es sabio y decidió repartir el poder. Su voluntad soberana se habría expresado en la división del poder para que “el poder controle al poder”. Si así fuera, el pueblo no solo sería sabio, sino también democrático. Sin embargo, lo que se ha sostenido aquí es que la condición de gobierno dividido resultante es producto del diseño institucional.

En el período 2009-2012, la conformación de mayorías legislativas, y por tanto la aritmética, puede llegar a pesar más que cualquier otro criterio en el quehacer de la Asamblea Legislativa.

Prospectiva de la dinámica política institucional

En general, se dice que la existencia de un multipartidismo funcionando dentro de un sistema presidencialista constituye una “difícil combinación” institucional para la gobernabilidad democrática. La literatura especializada señala que, en términos electorales, es muy probable que en los países donde existe dicha combinación los presidentes no cuenten con mayorías legislativas de su mismo partido. De hecho, esto es lo que ha sucedido en el país desde 1989 cuando Arena se hizo con el control del Ejecutivo por primera vez. Como se deduce de la investigación comparativa, en especial la realizada en América Latina, en tales condiciones la capacidad del Gobierno para llevar adelante su programa depende de la capacidad del Presidente para constituir alianzas legislativas con otros grupos parlamentarios diferentes al de su propio partido.

Los presidentes areneros, durante sus cuatro períodos de gobierno, tuvieron que pactar alianzas con el PCN y el PDC en el ámbito legislativo para apoyar sus iniciativas. Los resultados electorales de 2009 no introducen modificación en el juego político derivado de la “difícil combinación”. El nuevo Presidente de la República tampoco contará con mayorías legislativas de su mismo partido y va a tener que negociar apoyos con los otros grupos parlamentarios. Aquí tiene dos opciones: o bien pacta con Arena, o bien pacta con el PCN. Los posibles apoyos de CD y PDC para conformar una mayoría de 43 diputados no le sirven. Con 35 diputados efemelenistas, Funes necesitará al menos 8 diputados más que no pueden sumarse con el de CD y los 5 del PDC. El nuevo Presidente puede introducir una diferencia importante en esta dinámica de conformación de alianzas legislativas. Todo depende de su capacidad negociadora y de lo que ofrezca a cambio. Sería deseable que tales negociaciones fueran hechas de forma transparente y que el nuevo Presidente informara a sus electores acerca de las mismas. Con esta forma de actuar el gobernante estaría aportando personalmente al cambio y contribuiría a volver realidad la esperanza por el mismo.

En el período 2009-2012, la conformación de mayorías legislativas, y por tanto la aritmética, puede llegar a pesar más que cualquier otro criterio en el quehacer de la Asamblea Legislativa. La polarización del sistema de partidos y el cálculo basado en puros intereses partidistas serán obstáculos que tendrá que superar el nuevo Presidente para llevar adelante una gestión gubernamental diferente a la de los 20 años de gobiernos areneros. La polarización supone que los partidos que dominan la competencia (en

este caso, parlamentaria) buscan distanciarse el uno del otro. El movimiento resultante es centrífugo, es decir, del centro hacia los extremos. Por tanto, en tales condiciones, llegar a acuerdos no es tan fácil. Los incentivos que cada uno de los partidos debe ofrecer al otro para pactar pueden ser de alto costo. Aunque las plataformas electorales del FMLN y Arena tenían muchas coincidencias, no puede colegirse que en la práctica estos partidos se guiarán solamente por dichas plataformas.

Aunque la próxima cita electoral es hasta 2012, los partidos podrían comportarse éste y el próximo año siguiendo una especie de "instinto canino". La pretensión de ganar más cuotas de poder, o al menos mantener las que ya tienen, les pulsa desde dentro. Esta condición partidista puede tener un impacto en la política tanto nacional como municipal y, especialmente, en las relaciones entre ambos niveles. Siendo de ámbito nacional, los partidos que gobiernan los municipios suelen subordinar su gestión municipal a la agenda nacional, especialmente a la disputa por el poder en el ámbito nacional. Con un nuevo gobierno nacional se espera que aquel instinto sea dominado; que, independientemente del partido de gobierno municipal, las relaciones entre éste y el gobierno nacional sean más de cooperación que de conflicto; que primero esté la satisfacción de las necesidades de la población municipal antes que el cálculo partidista basado exclusivamente en la disputa por el poder.

Los bloqueos políticos guiados por el instinto canino de los partidos podrían aparecer también entre municipalidades vecinas. Aquí también debería imponerse otra mirada y forma de hacer política. Muchos de los problemas municipales traspasan las fronteras político-administrativas y requieren de acciones conjuntas para enfrentarlos. Las elecciones municipales de 2012 arrojarán su sombra sobre las relaciones entre los partidos que gobiernan municipios aledaños. El instinto canino puede llevarlos a bloquearse mutuamente bajo una lógica amigo-enemigo. Pero actuar de esa forma es olvidarse de las necesidades de sus poblaciones, y son éstas las que deberían primar en el comportamiento de los partidos. Si estamos en el inicio de un nuevo ciclo político, es deseable que los partidos gobernantes de los municipios se orienten más hacia la cooperación antes que por el conflicto.

Ahora bien, siguiendo la lógica del diseño institucional de nuestro país, se puede esperar que los partidos de derecha estén más proclives a no permitir que el FMLN se consolide y tenga un ejercicio gubernamental exitoso. Ello pese a la necesidad imperante debido al impacto de la crisis económica global. El bloque de partidos de la derecha podría pensar todo bajo la óptica de las elecciones legislativas y municipales de 2012; intentaría arrebatar escaños legislativos y gobiernos municipales al FMLN o, por lo menos, procuraría evitar que este partido incremente su cuota de poder en la Asamblea Legislativa. Por supuesto, siendo la elección presidencial la más importante en un sistema presidencialista, el bloque de partidos de la derecha no tiene incentivos institucionales para permitir que un gobierno efemelenista sea exitoso.

La coyuntura económica actual exige acuerdos entre los principales actores políticos, sociales y económicos. Pero la coyuntura electoral por venir

(aunque sea dentro de tres años) puede llegar a condicionar la posibilidad de dichos acuerdos. Ahora bien, la vida partidaria interna contará también para esa posibilidad porque, al final de cuentas, lo que los partidos hacen también está condicionado por la disputa interna por el control del aparato partidario. La derrota electoral ha puesto a Arena en una situación que no vivía desde hace 20 años. El grupo que controló al partido en los últimos años, vinculado al todavía presidente Saca, podría no querer dejarlo en manos de otros sin recibir nada a cambio. También aquí se produce una lucha por el poder, especialmente porque quienes han controlado últimamente al partido viven de la política y del partido. Solamente si no se les pasa cuenta por la derrota más allá de “exigirles” el relevo, así como si se les ofrecen incentivos para seguir “viviendo” ya no de la política ni del partido, entonces se produciría un relevo pacífico que no parta al partido.

El triunfo electoral del FMLN y el abandono que hizo este partido del mecanismo democrático para elegir a su dirigencia parecieran haber hecho a un lado los conflictos internos por el control. Las disputas parecen haberse trasladado al ámbito de las relaciones entre el partido como organización burocrática y el partido en el Gobierno. Si ya antes de las elecciones había cierta presión para que los partidos dieran a conocer algunos de los que habrían sido ministros o ministras en el gabinete, la presión en esa dirección sobre el nuevo Presidente no cesó, sino incluso se incrementó.

La conformación del gabinete de gobierno es siempre una arena de negociación intrapartidaria. Desde este punto de vista, no debería extrañar que en esa tarea Funes y la dirigencia del FMLN pudieran tener opciones diferentes porque el primero no viene del partido. Pero se trata de algo que está dentro de los márgenes previsibles y no, como lo sugiere cierto tipo de cobertura mediática, de una situación que puede llevar a la ruptura entre el Presidente y el partido. Que esto pueda ocurrir, o no, dependerá principalmente de la capacidad de aquéllos para negociar y pactar acuerdos. De todas formas habría suficientes incentivos institucionales para que el FMLN coopere con el Presidente antes que le bloquee su gestión. El partido necesita de una gestión gubernamental exitosa para aspirar a un segundo período presidencial. Bloquear o romper con el Presidente sería prácticamente un suicidio político; sería darle razón a la derecha cuando sostenía que el FMLN sería incapaz de gobernar. Obviamente, el FMLN está más interesado en mostrar lo contrario.

Un gobierno de unidad nacional debiera ser entendido en función de los objetivos, fines y metas perseguidos. La integración del gabinete, en este sentido, resultaría secundaria.

El problema de un gobierno de “unidad nacional”

Si la dinámica institucional está empujando en las direcciones planteadas, desde una prospectiva política, ¿cómo podría constituirse un gobierno de unidad nacional necesario para enfrentar el impacto de la crisis económica global? ¿Cómo debería entenderse ese *gobierno* de unidad? ¿En qué términos sería de *unidad nacional*?

En primer lugar, un gobierno de unidad nacional debiera ser entendido en función de los objetivos, fines y metas perseguidos. La integración del gabinete, en este sentido, resultaría secundaria. Invertir esta ecuación sería tergiversar el asunto, pues aquélla es un medio para alcanzar los objetivos, fines y metas. No hay que hacer de la integración del gabinete de gobierno un fin en sí mismo. Esto no quiere decir que la misma carezca de importancia. Al final de cuentas, sus integrantes serán quienes han de dirigir a las diversas administraciones públicas en el logro de los objetivos, fines y metas trazados.

En la medida en que podría estar presente, la tentación de incluir miembros de la derecha en un Gobierno de un partido de izquierda debiera hacer pensar en la conveniencia, para próximas elecciones, de idearse un mecanismo para que los candidatos a la presidencia den a conocer con anticipación, al menos, a las personas que ocuparían los principales ministerios del gabinete. Que ésta no sea una práctica en los países con sistemas presidencialistas no debiera ser razón para rechazarla. Si se quiere transparentar y hacer que el voto ciudadano sea más informado, debiera introducirse la mencionada práctica.

En segundo lugar, hay que reconocer —para evitarlo— que el discurso de la unidad nacional lleva el riesgo del autoritarismo, si no el del totalitarismo. ¿Por qué? Porque el presidente del Gobierno podría pensar y sentir que representa esa *unidad nacional*. El presidencialismo, como forma de gobierno, lleva ese riesgo en sí mismo. Al representar en sí mismo las figuras de jefe de Estado y jefe de Gobierno, el Presidente cree representar a la nación (papel del jefe de Estado) y ya no quiere pensarse como jefe de un Gobierno partidista que tiene enfrente una oposición política para controlarlo. En las democracias, el gobierno supone la oposición. Supone relaciones de conflicto y de cooperación entre el Gobierno y la oposición. Ésta es necesaria para controlar al Gobierno. En el pasado autoritario de nuestro país se persiguió a los opositores, se les exilió y también se les desapareció y asesinó. Un gobierno de unidad nacional no debería desembocar en esa manera de entender la unidad.

En tercer lugar, las organizaciones verticales suelen entender la unidad como sinónimo de disciplina, obediencia a ciegas y alineamiento. Cualquier Gobierno es una organización vertical y no podría escapar, por razones organizacionales, a esta manera de entender y practicar la unidad. Si hay dudas al respecto, allí hay otros tipos de organizaciones verticales, como las empresas, los partidos, los sindicatos, las iglesias institucionalizadas, etc. ¿Quién puede abrigar dudas de que en este tipo de organizaciones es la cúpula la que decide y espera obediencia? ¿Cuáles son los intereses que suelen tomar en cuenta las cúpulas cuando deciden? Un gobierno de unidad nacional debería tomar en cuenta, promover y defender los intereses de los sectores sociales más desfavorecidos y vulnerables: los niños y niñas, las mujeres, los ancianos y ancianas. Desde otra perspectiva, los desempleados, los enfermos, los que esperan que se les haga justicia. La promoción y defensa de los intereses de éstos puede servir de criterio articulador de planes, programas y proyectos integrantes de las políticas públicas del nuevo Gobierno.

Finalmente, la unidad nacional no debería convertirse nada más en un mito que buscaría legitimar las decisiones y acciones que toman y echan a andar quienes dominan en cualquier sociedad. La unidad nacional tiene el mismo rango que el destino común, el bienestar general o el bien común. La tentación aquí es reducir la unidad nacional a un discurso que buscaría legitimar a quienes dominan y gobiernan a la sociedad nacional. Ya se sabe que las elecciones tienen una función legitimadora en cualquier democracia. Los elegidos son reconocidos como autoridades y se les debe obediencia. Pero en las democracias el poder se divide para evitar abusos, y en los sistemas presidencialistas se elige al presidente y al parlamento por separado. Los dos se controlan mutuamente y los dos dicen representar a la nación. Pero, siendo propuestos por partidos, lo que realmente representan son los intereses que tales partidos promueven y defienden. En tanto partidos, son parte y no la totalidad. Solamente los partidos *totalitarios* pretenden representar la *totalidad*. La unidad nacional está representada a través de los partidos, pero éstos ocupan posiciones diferentes en el Gobierno y la oposición. La unidad nacional también debe abarcar este aspecto: que siempre exista gobierno y oposición, ya sea en un nivel supranacional, ya sea a nivel nacional o ya sea en el ámbito municipal. A quienes ejercen la autoridad recibida a través de elecciones hay que controlarlos para que lo hagan dentro de los límites establecidos por el Estado de derecho. Un gobierno de unidad nacional será si une a la nación bajo el cobijo de una sola estructura de gobierno. Y eso lo puede hacer de forma democrática, autoritaria o totalitaria. Es a la sociedad y sus instituciones básicas (la familia, la escuela, las iglesias y los medios de comunicación social) a quienes corresponde velar que la gestión del nuevo Gobierno sea hecha de forma democrática.