

1994: TRANSICION Y ELECCIONES EN EL SALVADOR

Rafael Guido Bejar¹

Los resultados electorales del 94 favorecieron a ARENA para que continúe ejerciendo su predominio político durante la década de los noventa. La política salvadoreña de finales de siglo tendrá el signo de la derecha, la cual ejercerá con amplitud sus estrategias y formará coaliciones mayoritarias para modelar el país. Ante éste hecho las interrogantes centrales son las siguientes: ¿Qué efectos tiene para la transición salvadoreña que un partido mayoritario de derecha mantenga tal predominio durante una década tan crucial? ¿De que transición se trata cuando ésta es gestada, orientada y consolidada bajo la conducción política de la derecha? ¿O que transición es aquella cuya dinámica tiene como resultado el predominio de la derecha?

El cambio político salvadoreño se encuentra en la actualidad atravesando por la fase final del período de liberalización política. Este es un período previo al inicio de la transición, *strictu sensu*, hacia otro tipo de régimen político cuyos rasgos principales en el país han sido: 1) una apertura política expansiva y muy prolongada que comenzó con el golpe de estado de octubre del 79; 2) la apertura fue dirigida, en lo fundamental y por una década, por coaliciones políticas entre el centro derecha (Partido Demócrata Cristiano) y la derecha militar. En los últimos años, la derecha moderada ha sido la dirigente del final del proceso (ARENA, 1994);

1. Jefe del Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la UCA.

3) durante este largo período, que coincide con la duración de la guerra, se forma un sistema político al cual se han incorporado en forma paulatina las distintas tendencias políticas de la sociedad salvadoreña.

Entre los hechos más importantes de esta larga liberalización se encuentran el pacto de la DC y la Fuerza Armada, coalición que inició la recomposición política posteriormente a la primera fase del "coup d'etat" del 79, el antiguo Pacto de Apaneca que comenzó a ampliar el núcleo de sistema, la incorporación —en el 87— de los partidos que formaron al Frente Democrático Revolucionario (FDR), y la firma de los Acuerdos de Paz que incorporaron a la última fuerza anti-sistémica — el FMLN — que faltaba se integrara al sistema en expansión. Así, la liberalización ha sido un proceso de integración política en el que de las distintas tendencias y fuerzas se incorporaron a un orden político en constante reformulación y que no alcanzará su equilibrio final hasta que las fuerzas más importantes que lo componen adquieran una identidad estable. Derechas, izquierdas y centros políticos aún están en vías de perfilar sus dimensiones políticas más estables.

La fase final de este largo proceso de liberalización, en el cual se encuentra en la actualidad el sistema, es una "bifurcación", un momento de opción entre posibilidades sociales de definición política del sistema ahora mucho más completo, representativo y estable. La bifurcación conecta y se transforma en la transición *strictu sensu* que no tiene un destino manifiesto o irremediable hacia la democracia ya que puede orientarse, por un lado, hacia un régimen autoritario de nuevo tipo, hacia una forma del "autoritarismo blando" que al decir de Fukuyama han desarrollado los "dragones o tigres" de oriente para definir sus líneas de crecimiento. O puede orientarse a un sistema de democracia liberal más cercana a los países democráticos occidentales, similar al de Costa Rica, por ejemplo. De la forma en que los componentes de ese orden hagan política, de sus estrategias y coaliciones (nacionales e internacionales), de las metas que definan y de la institucionalidad que sean capaces de construir dependerá el grado en que se acerque a uno de estos polos mencionados. Las acciones de todos ellos no son unilaterales, independientes o aisladas; todos ellos con sus acciones forman el nuevo orden.

Es clave analizar en esta etapa de bifurcación las tendencias que indiquen con alguna precisión la orientación que seguirá el proceso. Las elecciones de abril/mayo del 94 presentan ciertas características de la forma de hacer política que indican cual es la orientación que está tomando el cambio político, sobre las cuales es necesario reflexionar y discutir con profundidad. ¿Que vía de desarrollo político esta reforzando la forma de hacer política en la actualidad, que no se agota en el campo electoral? A continuación se presentan algunas reflexiones sobre tres importantes rasgos que caracterizan a la política salvadoreña: los componentes básicos del nuevo orden político, las formas de hacer política y el abtencionismo.

A partir de los Acuerdos de Paz en los que inicialmente se destacan la reforma constitucional, movimiento reformista que aún no termina, y el reordenamiento electoral, los principales actores iniciaron un nuevo reacomodo del orden político integrador. Este muestra ya, en forma muy acusada, una combinatoria de dos elementos centrales. Por un lado, la instalación de un sistema competitivo más completo y eficiente entre los partidos políticos y, por otro, mayor definición en los procedimientos y formas de constitución del predominio político.

a) La competitividad política

El funcionamiento de la competitividad está abriendo el proceso de instauración del nuevo régimen político, cualquiera sea su definición terminal. Es más, la competencia entre partidos, con un pluralismo y una normatividad altamente aceptables para la ciudadanía, es considerada como señal de orientación hacia la democracia y por lo cual, junto a la flexibilidad mostrada por la derecha para negociar y concertar durante los acuerdos de paz, se afirma que el esquema del cambio hasta hoy realizado ha sido desde el autoritarismo hacia la democracia.

La incorporación de todas las tendencias políticas y de la cooperación y auditorías internacionales al proceso de constitución de este tipo de competitividad (documentación, carnetización, reglamentación de las distintas fases del proceso electoral, garantías y vigilancia de la emisión del voto, la obtención de las recompensas electorales como las diputaciones y municipios, etc.) ha obteni-

do lealtades de las diversas fuerzas nacionales e internacionales que ha otorgado credibilidad y confianza al sistema competitivo. Las denuncias que señalaron elementos fraudulentos en las elecciones no llegaron tener la suficiente fuerza legal y política para impulsar una impugnación global de los resultados y, de esta manera, el proceso obtuvo legitimidad y lealtad de los competidores. Las recompensas electorales, los cargos en distintos ámbitos, no fueron ni rechazados ni hubo conflictos serios de impugnación. Los problemas de este tipo de competitividad han sido aceptados por los contendientes como irregularidades, deficiencias, insuficiencias, etc.

No obstante, en el campo de la política más amplia que la electoral hay otras señales que indican que el cambio podría acumular fuerzas para orientarse hacia otros rumbos distintos a los de la democracia liberal. Las mismas irregularidades y deficiencias de los mecanismos electorales que contaminaron el proceso de abril/mayo y que fueron catalogadas como elementos de fraude —y cuya naturaleza no se ha llegado a aclarar—, beneficiaron a actores locales que no necesariamente siguen la misma línea de la derecha moderada; el incumplimiento y retraso de importantes acuerdos de paz, como el reparto de tierras y el pago de indemnizaciones; las reorientaciones que ha sufrido la Policía Nacional Civil; las dificultades para renovar el órgano judicial y para fortalecer la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; los problemas en la reglamentación del funcionamiento del Congreso; la voluntad de imponer un plan de gobierno sin tomar en cuenta las minorías electorales; etc., señalan una orientación que no favorece la democracia y, que por el contrario, dificulta, prolonga y desvía su instauración.

Los acuerdos de paz han logrado desmontar mucho más el autoritarismo militar de viejo cuño y nuevas formas de relación política han hecho su aparición. No obstante, la dinámica política aún no está definida completamente. Los actores se encuentran todavía en transición en búsqueda de sus identidades básicas y de patrones de relación entre ellos. El comportamiento político de derechas e izquierdas están fuertemente condicionadas por el anterior momento de confrontación armada y aún la desconfianza impera en la observancia de las normas de la nueva competitividad.

Es un claro ejemplo de la asincronía entre las nuevas instituciones que han llegado a crearse y la cultura autoritaria que orienta a todos los actores en sus formas de relación cotidianas. ¿Cómo formar la identidad política o la legitimidad democrática en un escenario político lleno de incertidumbre? ¿Qué resultado traerá la combinación de impulsar instituciones nuevas con una voluntad que aunque trata de cambiar permanece con anclamientos en los hábitos del pasado político? Los elementos de la coyuntura electoral que se analizarán más adelante deben leerse también como definitorios de comportamientos más permanentes en la arena política salvadoreña.

b) El predominio en el orden político

Desde la campaña electoral, la derecha, en general, definió la estrategia para obtener el predominio político. Además de mantener su base dura electoral con base a una simbología del pasado ("muerte al comunismo"), la derecha optó por descalificar a sus oponentes y presentarlos como incapaces de gobernar comparándolos con una exitosa gestión de su gobierno. La derecha no sólo se interesó en ganar votos sino en contener la credibilidad de sus adversarios frente a los electores.

El PCN, implementando una campaña "nostálgica", hizo todo por recordar los logros de gobiernos militares de derecha en la década de los 70 (aeropuerto internacional, presas, carreteras, puertos, etc.) mientras un instituto de investigaciones, también de derecha, realizó una campaña de orientación cívica vinculando a la izquierda con la destrucción de la propiedad, del mercado y presentando a sus integrantes como los únicos que hicieron uso de la violencia en la década pasada y como continuadores de la política de confrontación.

ARENA, por su parte, se identificó con los avances más exitosos del gobierno de Cristiani y sobre todo monopolizó los réditos de la construcción de la paz y del manejo eficiente de la administración pública, los éxitos macroeconómicos en los programas de ajuste y reactivación y en el campo de la compensación social. La campaña de ARENA identificó a la Democracia Cristiana como imposibilitada para gobernar basado en acusaciones de corrupción cuando ésta en la década de los 80 dirigió el estado. Por otro lado,

ARENA definió como adversario al FMLN y no a la Democracia Cristiana o a la Convergencia que era el partido del candidato del Frente, polarizando la campaña y disminuyendo los beneficios de una competencia plural. El FMLN aceptó esta estrategia y asumió el papel de alter-ego político disminuyendo la posibilidad de reforzar la distribución de votos entre otros partidos de centro, con el efecto que pudo observarse en la constitución de la asamblea legislativa. ARENA también identificó a la coalición de izquierda con la incapacidad para gobernar por su inexperiencia en asuntos de gobierno, por sus divisiones internas y por su lejanía con sectores empresariales nacionales e internacionales.

ARENA, como se dijo anteriormente, continuó utilizando la tradicional ideología anti-comunista que le operó muy bien para aislar al FMLN de votos importantes provenientes del centro político. La izquierda no fue muy eficiente para impedirlo y reclamar el reconocimiento de su participación en ese proceso o para impedir que la propaganda la identificara como los únicos generadores de la violencia en el pasado inmediato. La apelación al mercado, al crecimiento económico y la reactivación económica tuvieron mucha más credibilidad y confianza en las voces de ARENA que en las del FMLN. Por otra parte, los logros y actividades económicas del gobierno de Cristiani fueron asumidos por capas importantes de la ciudadanía y ganó para ARENA un voto reformista crucial junto al voto de agradecimiento por la paz y las reformas. En este sentido, los recursos utilizados por ARENA para diseñar su triunfo no obedecen sólo a la utilización adecuada de los recursos de la coyuntura sino, también, a la identificación de estos recursos con la dinámica y los componentes de un proyecto nacional que se siente muy avanzado.

El FMLN y la Convergencia Democrática no estructuraron una campaña lo suficiente fuerte para que pudiera contrarrestar esta imagen. Y las dificultades orgánicas por las cuales pasaron en distintos momentos de la campaña electoral confirmaron los señalamientos con los cuales ARENA restaba legitimidad a su capacidad de alcanzar la gobernabilidad del país. Las pugnas internas cuando seleccionaron a sus candidatos, las discusiones sobre la estrategia electoral, la definición interna no-homogénea y conflictiva en la definición política e ideológica del FMLN, la división

del FMLN en la primera sesión de la nueva Asamblea Legislativa, son hechos que reafirmaron las advertencias derechistas y la imagen de una izquierda aún muy poco confiable para la conducción de la administración pública. El mismo Cristiani, frente a la fuerte división de la fracción legislativa de izquierda, ha usado su legitimidad, popularidad y autoridad para ratificar su opinión sobre este aspecto y hecha pública durante la campaña electoral.

La primer gran tensión post-electoral no se desató entre la derecha y la izquierda, entre las fuerzas extremas del proceso general, sino que se manifestó como una implosión en la izquierda. Las formas tradicionales de decisión del FMLN entraron en crisis en el período inicial de pacificación y se hizo pública el primer día en el que debía actuar institucionalmente en el sistema. Frente a las dificultades de la izquierda, la derecha ha respondido con una política de aveniencia con una de las fracciones del FMLN y los ha apoyado para que obtengan puestos y recursos en el órgano legislativo.

La derecha representada en ARENA ha logrado separarse de la imagen de los gobiernos militares anteriores y de los excesos derechistas durante la guerra, dificultándole el paso a la izquierda en su conversión al sistema. La izquierda, por su lado, aún lucha por definir su forma de acción dentro de un orden que podría tender hacia un orden democrático convencional y, en la polémica por un nuevo pacto de izquierda y una nueva forma de tomar decisiones políticas está reflejada la búsqueda de una nueva forma de hacer política y de perfilar su identidad. A esto último también contribuyen las urgencias de las nuevas relaciones internacionales, los nuevos actores con los cuales comienzan a relacionarse desde las instituciones de poder en las que se encuentran, las redefiniciones de relaciones entre los distintos grupos productivos del país, etc.).

ARENA se ha posicionado del centro y desde ese sitio se prepara a ejercer su dominio. La fuerte lucha librada entre ARENA y el FMLN antes y durante el proceso electoral tuvo como resultado el desplazamiento de la Democracia Cristiana de este espacio. Y la lucha continúa ante la posibilidad de que el FMLN se decida por la política de confrontación y por abandonar la ruta avanzada hacia el control del centro y convertirse en uno de los extremos del sistema.

Por otra parte, ARENA tendrá una derecha "nostálgica", con la cual ha negociado sin problemas en el pasado, y por lo tanto podrá conducirla hacia sus posiciones. Una izquierda en definición y en división con una ala socialdemocratizándose y otra optando por la confrontación política. Con ellos posiblemente ARENA tendrá una acción diversificada. Una Democracia Cristiana que se prepara a recuperar el centro y por lo tanto a movilizarse en ese límite de moderación donde la credibilidad y la iniciativa la tiene ya ARENA. Esta le podrá presentar propuestas de cooperación concertada.

Así, con su propia mayoría, con la amplitud que le permiten las fuerzas políticas no radicales, ARENA pudiera ejercer una línea de concertación y coaliciones con la mayoría legislativa y una línea dura frente a un sector del FMLN. Todos los partidos están frente a las siguientes preguntas: ¿Para poder influir en el nuevo orden político, y para los partidos más importantes para la transición, es más adecuada la política de aveniencia o de confrontación? ¿Hacer una política de aislamiento, de exclusión, autosuficiente, o de pactos, cooperación y concertación? Las opciones están por tomarse en los próximos meses, y con ellas el rumbo de la transición.

c) El abstencionismo como exclusión política

El resultado de las elecciones abril/mayo 94 también han revelado aspectos de gran importancia para pensar los impactos en la transición de una determinada forma de hacer política en El Salvador. ¿Qué novedades y continuidades han permitido las primeras elecciones posteriores a los Acuerdos de Paz en las que participaron todas las denominaciones políticas? ¿Qué lecciones nos han dejado "las elecciones del siglo", tal como las bautizara la esperanza ciudadana?

Las elevadas cifras de la abstención electoral es una constatación de una continuidad de la forma tradicional de hacer política. Sus cifras son superiores a la votación efectiva y al elevado número de votos que permitió el triunfo de ARENA. El fenómeno de la abstención es inquietante, pues a pesar de la década trágica de la guerra, de los acuerdos de paz que reconvirtieron a la democracia representativa a los principales grupos políticos del país; de las

fuertes campañas electorales de los últimos meses que no dejaron rincón del país sin impactar; a pesar del convencimiento colectivo, nacional e internacional, sobre la alta politización del país; y otros tantos elementos nuevos de la política electoral, nada hizo cambiar el patrón y la magnitud del abstencionismo. Los sistemas electorales utilizados en los últimos veintisiete años (a partir de 67), que si bien es cierto abrieron lentamente espacios para todas las tendencias políticas hasta llegar a aceptar en el 94 a la izquierda, pocos años atrás en la insurgencia activa, no han logrado incrementar de manera significativa la participación electoral ciudadana, manteniendo el abstencionismo siempre en la banda del 50-60%.

El abultado dato del abstencionismo, el cual había sido ya registrado por las distintas encuestas de opinión pública, es una desventaja real para el desarrollo de la democracia. El dato registra la distancia entre las formas de hacer política de las élites salvadoreñas — es decir entre la política — y la gente. El abstencionismo es la forma más enmascarada de la exclusión política de nuestra sociedad que se reproduce al mantener las procedimientos y hábitos tradicionales de hacer política de derechas y de izquierdas.

Así, el abstencionismo muestra los límites de la cultura política para desarrollar en forma acelerada una política participativa y para alcanzar la legitimidad democrática. Posiblemente a muchos abstencionistas (que pueden ser de distinto tipo) les parece todavía muy remota la actividad del parlamento y muy poco redituable para sus necesidades inmediatas participar en las elecciones ocasionales. No existen los mecanismos que le faciliten el acercamiento a la institucionalidad de la participación política y que le expliquen las ventajas de la práctica política institucional.

Con la excepción de la Democracia Cristiana, ningún otro partido diseñó mecanismos y procedimientos internos de carácter democrático y realmente participativos para seleccionar a sus candidatos, que en su mayor parte fueron escogidos por las élites políticas. En la selección de los candidatos se explotó las ventajas que dieron los puestos de dirección durante la guerra y el cumplimiento de los acuerdos de paz y el carisma de la dirección militar.

Por otra parte, el abstencionismo elevado ha sido siempre el

caldo de cultivo a políticas autoritarias, carismáticas, tradicionalistas, populistas o mesiánicas que proponen respuestas simples e inmediatistas a necesidades que la gente no percibe que pasan por la política. Sin romper las estructuras las estructuras de abstencionismo será imposible pensar en la transición hacia una verdadera democratización del país. Esta tarea es una prueba de fuego para los partidos políticos que para ser democráticos tendrán que cambiar su relación con la gente, con sus militantes y electores.

Las formas de hacer política no han variado lo suficiente no obstante que presentan novedades que pueden ser desarrolladas para estimular el cambio democrático. El abstencionismo es una llamada de atención para todos los partidos que quieren avanzar hacia la democracia. La derecha deberá pensar detenidamente en su estrategia de predominio que le permita garantizar la gobernabilidad y la estabilidad política. Existen condiciones para que realice una política integradora no-excluyente, de cooperación concertada, pactista y de negociación sin activar los mecanismos de la coacción, la cooptación y la supeditación.

La izquierda tendrá que trabajar más sobre la definición de su identidad en una fase histórica del país y sobre el papel que de manera contradictoria, por ser oposición, tiene que realizar como segunda fuerza política del país, en la orientación y conducción del nuevo orden político.

La transición no ha definido aún su rumbo irreversible hacia la democracia. Los enclaves autoritarios son muy fuertes aún y los comportamientos de la derecha, la izquierda y el centro políticos todavía están muy condicionados por las prácticas y culturas anteriores. Reconocer los parámetros del cambio político, los obstáculos que representan las continuidades políticas del pasado, la orientación y los perfiles siempre en variación del actual proceso de cambio, revisar sus estrategias en forma constante, permitirán a las fuerzas políticas más importantes y dinámicas de la sociedad renovar las formas de hacer política para beneficio de sus propias posiciones y para construir una nueva sociedad, cada vez más solidaria y democrática.

San Salvador, mayo 1994.