

La coyuntura electoral 2005-2007: Lecciones aprendidas de la perspectiva de los partidos políticos en Centroamérica

Rotsay Rosales

En el presente trabajo analizaremos los efectos de las elecciones del período 2005-2007 en los sistemas de partidos políticos centroamericanos, en la vida y en la organización interna partidarias. Al respecto quería recordar lo que se diagnosticaba en algunas investigaciones previas a este período. Para ello voy a referirme a dos estudios muy conocidos en la subregión. Uno fue coordinado por IDEA Internacional y dirigido por Achard y González.¹ En ese documento se afirmaba, en general, que en América Central se notaba una tendencia a una mayor institucionalización de los partidos políticos, del sistema de partidos políticos, así como una fragmentación menor, exceptuando el caso de Guatemala.

El otro estudio es el denominado «Estado de la Región»,² donde se concluye que los sistemas de partidos «transitaban por vías

¹ Diego Achard y Luis E. González. *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. BID-IDEA-OEA-PNUD, San José, 2004.

² Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible / PNUD (2003). *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. Proyecto Estado de la Nación. San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación-PNUD.

inversas». Los sistemas bipartidistas se estaban convirtiendo de alguna manera en multipartidistas, y los multipartidistas en bipartidistas. Lo recuerdo ahora porque según mi valoración general de esta coyuntura recién concluida, me parece que ninguna de tales situaciones que se señalaron en ambos documentos se consolida de esa manera a partir de los recientes resultados electorales.

De acuerdo con dichos resultados, a mi juicio, podríamos calificar a los sistemas de partidos en Centroamérica de manera más sofisticada pero a la vez dúctil. Actualmente se caracterizan por su «heterogeneidad con trayectorias inciertas». Así, Honduras cuenta con un sistema de larga data cercano a lo que podríamos denominar como bipartidismo. Nicaragua se distingue por su bipolaridad en el ámbito presidencial y con una gran fluidez en el ámbito parlamentario. En El Salvador prevalece un pluralismo moderado con una concentración también en dos grandes partidos y una Democracia Cristiana —a mi entender— en crisis desde el punto de vista de sus éxitos electorales. Guatemala con el pluralismo o quizá el multipartidismo más fragmentado de toda la región. Costa Rica con un proceso interesante: el quiebre del tradicional bipartidismo o, más precisamente de la bipolaridad, donde aún no se consolida la institucionalización de los partidos políticos nuevos. Acerca de Panamá coincido con el último estudio referido. En ese país hay que ponderar el multipartidismo con la alternancia en el Poder Ejecutivo. Siempre el PRD es el partido predominante, el polo dominante; pero se facilita un sistema de alianzas político-partidarias tal vez único en el istmo centroamericano.

Adicionalmente, en los países de la región nos encontramos con otra característica vinculada a la situación de crisis de los partidos políticos en sus funciones de articulación y representación de intereses. Ello se refleja en la disminución de la participación electoral o el aumento del abstencionismo en la mayoría de los países centroamericanos. Durante el período en estudio, en Costa Rica aumentó el abstencionismo levemente. Sin embargo, tengo entendido —de acuerdo con los últimos datos que me suministraron—

que en Nicaragua y en Honduras fue donde más se incrementó. No incluyo el análisis de las elecciones subnacionales, pero en esos ámbitos también se manifiesta la poca participación ciudadana.

Ahora revisemos algunos aspectos de contenido en la vida y en la organización internas de los partidos políticos. En función de la institucionalización, podemos decir que en los países centroamericanos todavía subsiste una enorme dependencia hacia los liderazgos personales. Ello se acentúa aún más en la esfera local o subnacional.

No es novedad que los partidos políticos actúan básicamente como maquinarias electorales. En la gran mayoría de nuestros países ellos tienen escasa —paupérrima diría yo— actividad extraelectoral, por lo que carecen de actividades como capacitación política permanente. Se argumenta que eso tiene que ver con problemas de financiamiento anticipado y fuera de los comicios. Son argumentos que hay que moderar porque pueden ser simples excusas. Por supuesto, no se debe olvidar que en épocas anteriores había abundancia de recursos, por ejemplo, con el sostén de la cooperación internacional, fundamentalmente asociado a las adherencias ideológicas. Teníamos así a las fundaciones alemanas apoyando a los partidos socialdemócratas y a los socialcristianos, a la Fundación Naumann reforzando a los partidos liberales, etcétera. Todo eso ha disminuido de manera considerable.

También en la dimensión de institucionalización hay problemas graves en los programas sistemáticos de reclutamiento y de renovación de cuadros. En la mayoría de nuestros países no hay fiables registros de simpatizantes, de membresía o de militancia. En el mejor de los escenarios esos registros están desactualizados, sub o sobredimensionados.

Si nos comportáramos como profesores, dado que este foro se concentra en el tema de «lecciones aprendidas», yo diría que la calificación también es deficiente en cuanto a permanencia.

Centroamérica no es exactamente un ejemplo de institucionalización en sus sistemas de partidos ni de los partidos políticos como unidades individuales. Un político centroamericano decía que el peor negocio para un partido político en Centroamérica es ganar las elecciones, porque después desaparece. Nos recordaba Ricardo Valverde que un miembro de un Tribunal Electoral decía que los partidos políticos de Centroamérica «nacén, no se desarrollan y mueren». Pero a pesar de estos comportamientos históricos, notamos en el período 2005-2007 algunas mejoras en función de la fluidez partidaria.

Otra mala calificación deberíamos asignarle a los procesos de renovación interna, adaptación o cambio de los partidos políticos y sus relaciones sistémicas. Por supuesto, no entendamos institucionalización rigurosamente como el establecimiento ad infinitum del binomio orden-inmutabilidad, sino también a las formas de cómo pueden reconvertirse y adaptarse a nuevas realidades y demandas en su organización y funcionamiento. En ese sentido, evidentemente, hay que dar una pésima calificación.

Pasemos revista ahora a la dimensión de democracia interna. Concentrémonos en el concepto de democratización o democracia interna de los partidos políticos, básicamente en función de la inclusión, la participación y el pluralismo. Yo diría que los avances en dichos temas son leves y otra vez dispares. Cuando estaba preparando esta presentación recordaba la frase de Michael Coppedge que decía fatalmente que uno se podría poner a pensar si los partidos políticos en todo el mundo no son simple y llanamente «casos únicos». Para los que procedemos de la ciencia política y confiamos en la metodología del análisis comparado, esa conclusión del profesor norteamericano realmente presenta un gran dilema. En el caso de Costa Rica, una pequeña porción de Centroamérica, esa pequeña franja de tierra casi invisible en el mapa mundial, eso todavía se acentúa más. Entonces, en general, observamos mucha disparidad y heterogeneidad en el asunto de la democracia interna de los partidos políticos centroamericanos. Es una «materia pen-

diente por aprobar» y que hay que monitorear de forma permanente, consolidarla y solidificarla.

Por ejemplo, el tema de la incorporación de los grupos étnicos al interior de los partidos políticos cobra vital importancia en países como los nuestros. En este asunto hay avances, no seamos mezquinos; algunos logros específicos y particulares los vemos en el caso de Guatemala, en ciertos gobiernos locales. Ustedes también recordarán la reciente candidatura presidencial de Rigoberta Menchú. Sin embargo, ello sigue siendo otra materia pendiente o lección por aprender.

En Nicaragua se han consolidado algunos avances en cuanto a las autonomías en las costas del Atlántico, con el surgimiento de algunos partidos de tipo étnico en esas circunscripciones. Y en Costa Rica sí hubo sobrerrepresentación de la población afrocaribeña. Digo sobrerrepresentación porque se eligieron dos diputados negros, una mujer y un hombre, en el período constitucional anterior. En este momento ya no hay representación de personas afrodescendientes en el Parlamento. Encontramos, entonces, disparidad y fluctuación de representación de grupos poblacionales específicos.

Con respecto a los jóvenes, no es nada satisfactorio referirnos mucho al tema. Es un mal endémico que está asociado a los problemas mencionados de escasa capacitación y ausencia de reclutamiento sistemático, entre otros. Al respecto, un dirigente partidario me decía: «Rotsay, cuando yo era joven, codeábamos, luchábamos a la par, nos desgarrábamos para acceder a los puestos en los partidos políticos; hoy corremos detrás de los y las jóvenes para tratar de persuadirlos y convencerlos para que ingresen a los partidos, y no quieren».

En el caso de la discapacidad, definitivamente obtenemos un «cero enorme» en la calificación. Y no es un problema menor si, además, recordamos que en Centroamérica —según diversas estimaciones— del 8 al 15% de la población sufre algún tipo de dis-

capacidad. Un alto porcentaje de esos casos es producto de los conflictos bélicos de la década de 1980 y principios de 1990. De ellos no existe representación. En este momento hay un partido político reivindicando el discurso de las personas con discapacidad en Costa Rica. Lograron elegir un diputado con discapacidad visual. Salvo casos muy aislados como éste, es absolutamente gris el panorama de la inclusión o representación de personas con discapacidad en los partidos políticos centroamericanos.

El otro tema donde podríamos sentirnos un poco más optimistas es en los leves avances —quién sabe si firmes— en la representación y participación política de las mujeres. Subrayo lo que en otra ponencia dijo la doctora Line Bareiro, pues coincido plenamente con ella. Se trata de un avance inducido, forzado y no necesariamente tomado con buen gusto, resultado de los efectos de la legislación y sus cambios, en las normas jurídicas nacionales y partidarias. No creo que espontáneamente nosotros, los hombres, y en el caso de los partidos políticos menos, hayamos valorado con buenos ánimos la apertura de espacios para la participación política de las mujeres.

En América Latina, como región, las mujeres sólo tienen alrededor del 20% de representación en los Parlamentos. Me parece que ello es bastante desproporcional con respecto al 51% en promedio o más de mujeres como porcentaje del total de la población en nuestros países. Por supuesto, se puede ser más crítico con respecto a ese 20% de representación, porque habría que ponderar los valores extremos. Costa Rica tiene casi un 40% de representación política de las mujeres en el Parlamento y en el otro extremo están los casos donde hay una subrepresentación con respecto a ese promedio. Dicha situación se manifiesta también en el Parlamento Centroamericano, donde ni siquiera se alcanza ese 20% de promedio regional.

Para finalizar el tema de democratización voy a comentar brevemente lo que sucede en general con las elecciones internas y no

porque sea un asunto en el que hay consenso; al contrario, éste siempre genera polémica. Cuando se analiza democracia interna por lo general hablamos de los procesos de elección de las autoridades partidarias y de la selección de candidatos para cargos o puestos de elección popular. En el caso de las elecciones internas quizá sí podríamos hablar de «lecciones aprendidas» por parte de los partidos políticos; pero similar a como sucede con los seres humanos, los partidos han aprendido más de las experiencias negativas que de las positivas.

Algunos países han avanzado en la regulación de tales procesos. Por ejemplo en Costa Rica, Honduras y Panamá hay convenciones primarias. Tengo entendido que Panamá está actualmente en procesos de elecciones internas. En la mayoría de los países los partidos políticos eligen sus candidatos presidenciales por órganos colegiados.

En el caso particular de Costa Rica fueron desastrosos los resultados de las convenciones abiertas. No lo digo yo sino que así lo valoran los dirigentes de los partidos políticos. Fueron nocivos los efectos de las convenciones completamente abiertas para todo el electorado en función de la institucionalización y del control interno de los procesos por parte de las propias organizaciones partidarias. Además, hay estudios como los de Flavia Freidenberg, Manuel Alcántara y otros que han analizado cómo ello ha tenido efectos similares en otros países en América Latina en donde se ensayaron esos procesos completamente abiertos.³

³ Alcántara, Manuel, *Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina*. Working Paper 293, Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid, abril de 2002; Freidenberg, Flavia, *Selección de candidatos y democracia interna en América Latina*. Transparencia Internacional e Internacional IDEA, Lima, 2003; Freidenberg, Flavia, *Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos*. Ponencia-conferencia presentada en la «XVIII Conferencia de Protocolo de Tikal». Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL). República Dominicana. 24 de septiembre de 2004 (Documento en formato PDF); Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina: Centroamérica, México y República*

Existe un problema grave y es el que tiene que ver con la infiltración, no sólo de dinero e intereses foráneos a los partidos, sino también de dirigentes y *out-siders*, que actúan como elementos desestabilizadores dentro de los propios partidos políticos. Ello se agrava con los problemas enunciados anteriormente de la institucionalización, tal como la falta de registros confiables de membresía. Me parece que sobre este punto se ha aprendido que son mejores los procesos de inclusión y pluralidad política sustentados en los comicios o convenciones primarias «cerradas», es decir, solamente con la participación de los miembros simpatizantes o militantes de los propios partidos políticos y con el respaldo de registros confiables de membresía.

El otro eje temático o dimensión es el de la transparencia y rendición de cuentas. Al respecto yo diría, en términos generales, que es donde los sistemas de partidos y los partidos políticos individualmente obtienen la peor calificación. Desde hace muchos años «estamos aplazados» en esta materia. Hay una enorme disparidad en cada uno de los seis países. Yo lo llamaría un «hoyo negro» en cuanto a los avances y las lecciones aprendidas, pero un hoyo negro en serio. Dos ejemplos: El primero, las fuentes de financiamiento privadas, prácticamente sin límites, en Guatemala, El Salvador y Panamá y con algunas prohibiciones en Nicaragua, Costa Rica y Honduras. Las prohibiciones implican un pseudorrégimen de sanciones risible por ineficaz o por las multas desproporcionadamente bajas, por lo menos en el caso de Costa Rica. El segundo ejemplo se refiere a los topes o limitaciones al gasto que no existen en ningún país. Tampoco hay un sólido sistema de informes o justificaciones periódicas en los casos de Guatemala y El Salvador.

Dominicana. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2001 (editado en 2003 por el Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica, en México); Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina: Cono Sur*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2001 (editado en 2003 por el Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica, en México); Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina: Países andinos*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca (editado en 2003 por el Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica en México).

La Dra. Delia Ferreira decía hace unos años, en un foro similar a éste, que la transparencia va a ser importante en el momento en que coadyuve a ganar elecciones, sino a nadie le importará ser transparente. Si yo soy más o menos transparente me desnudo ante mi adversario, me evidencio y me debilito. Esa es parte de la lógica o antivalores que opera en la mayoría de los partidos políticos, especialmente en Centroamérica.

Sin embargo, seamos también un poco benevolentes, y aquí nos gustaría compartir la siguiente valoración con los expertos que nos acompañan. Mi benevolencia como profesor calificador es que me parece que ya la búsqueda y las muestras de querer aparecer como organizaciones transparentes recién comienza a ser un tema más o menos «sexy» en las campañas electorales. En Costa Rica, un partido político se fundó sobre la base de la transparencia como discurso, como eje temático discursivo recurrente, y en 2006 estuvo a punto de ganar unas elecciones. Otro partido nuevo ha ejercido control parlamentario sobre el discurso de la transparencia, de la petición y rendición de cuentas y del control de gastos. Éste ha sido su caballo de batalla. Así es que comienza, por lo menos en el caso de Costa Rica, a ser un tema más o menos sugestivo. Pero también empieza a ser tema campaña incipiente en países como Guatemala o Nicaragua. ¿Qué tan efectivo es ello?, ¿qué tanta incidencia pueda tener en el electorado? Habrá que esperar para ver los resultados concretos.

Sin embargo, insisto en volver al punto negativo para focalizar las áreas prioritarias de trabajo venidero. Hay enormes vacíos en general en la promoción de una cultura de petición y rendiciones de cuentas. Yo creo que eso no va a cambiar sino cambiamos en todos nuestros ámbitos vitales y en la forma en cómo nos involucramos en la cosa pública. No sólo al interior de los partidos políticos sino como una actitud y conducta cotidiana de nosotros como ciudadanos y ciudadanas en regímenes democráticos. No hay otra forma sostenible de hacerlo cambiar sino es interiorizándolo como una conducta permanente que fundamente y que nutre a las instituciones.

Pero también deberíamos empezar a preguntarnos por la operación legal interna de los partidos. Hablo de velar por la legalidad interna y la protección a los derechos de los miembros de los partidos políticos. ¿Qué tanto exigimos y rendimos cuentas al interior de los partidos políticos y qué tanto lo hacemos primero como ciudadanos? Ése es un tema pendiente que hasta la fecha ha obtenido mala calificación.

Antes de concluir, voy a referirme a los temas que tienen que ver con la relación de los partidos políticos centroamericanos con otros actores y, tangencialmente, también con los organismos electorales. ¿Cómo son esas relaciones con otros actores sociopolíticos? Son más tensas que armónicas, aunque la respuesta más fácil o diplomática consiste en decir que son perfectibles. Evidentemente, las crisis políticas en toda democracia —hasta por lógica humana— dinamizan o promueven cambios, y éste es el caso de las relaciones con los medios de comunicación, con las organizaciones no gubernamentales, con la «sociedad civil organizada» —así, entre comillas. De muchas maneras, los partidos políticos se han tenido que relacionar con estos otros actores de modo que se han inducido algunos cambios en ellos. Hay casos que se han dilucidado por y en la prensa, principalmente en temas de transparencia, solicitud y rendición de cuentas. También desde el punto de vista de los requerimientos de investigación en los Parlamentos por las iniciativas o presiones de la sociedad civil y, por supuesto, se observan avances al respecto en la consolidación de los órganos de control financiero estatal.

Otro lento cambio se comienza a observar en las demandas y movilizaciones sociales a favor de la inclusión y participación del pluralismo social por parte de muchas organizaciones, especialmente en el caso de las poblaciones étnicas. Ello sucede asimismo con la participación política de las mujeres. Por ejemplo, ya hemos escuchado una exposición sobre el caso del partido feminista en Costa Rica.

En cuanto a la relación con los organismos electorales, el magistrado Luis Antonio Sobrado comentó profusamente sobre la situación de estas entidades en la región. Sin embargo, subrayo que, en general, los organismos electorales —a diferencia de años anteriores— gozan de la aceptación y de la legitimidad en la mayoría de las personas ciudadanas centroamericanas. Al respecto se pueden consultar los datos del Latinobarómetro, en donde se reconoce que su actuación no sólo contribuye a la limpieza de los procesos electorales, sino que fundamentalmente no influye en la voluntad soberana del pueblo y en el resultado final. Ello aunque parezca elemental para los regímenes democráticos consolidados, es una situación relativamente reciente en la mayoría de nuestros países.

Las misiones de observación han declarado los procesos como libres, competitivos y justos. Y aquí también podemos hablar de una lección conjunta para organismos electorales y partidos políticos. Remito nuevamente al sistema de valores, actitudes, percepciones, preferencias y conductas de la ciudadanía; entiéndase con ello la cultura política. Aunque me entreguen un premio por romántico y utópico, me parece que los organismos electorales más tarde o más temprano deberán tener un papel agresivo, decisivo y fundamental a favor de la promoción de una cultura cívica democrática en conjunto con los partidos políticos. Por más limitaciones presupuestarias que se tengan deben constituirse institutos de formación educativa cívico-ciudadanos para los países en Centroamérica. Instituciones que promuevan fundamentalmente la inclusión, participación y consolidación democrática-institucional, sobre todo en países en donde hay una enorme distancia entre cierta institucionalización democrática en proceso de consolidación y la predominancia de valores predemocráticos, y por lo tanto, donde es indispensable forzar o compeler de algún modo la difusión de una cultura política plural, inclusiva y transparente.

De esta manera, dando por supuesto la instauración de los regímenes democráticos tanto en términos formales en Centroamérica, como en el aspecto procedimental y mínimo de la democracia

electoral (situación que también es discutible), me parece que hay que avanzar hacia la visión más «aspiracional» de la democracia; así, los partidos políticos tienen que concentrarse en ese objetivo. Se trata de una perspectiva normativa, axiológica, de cómo trabajar para ser mejores instituciones, al menos de representación de intereses sociales, de inclusión y de pluralismo en nuestras sociedades. Recordemos al Dr. Hurtado en la disertación que inauguró este Curso. Concuero con su afirmación acerca de que finalmente los políticos y en particular los dirigentes partidarios no son seres extraños. Delia Ferreira nos decía, también hace un par de años, que no vienen de un planeta llamado «Korrupton» y tampoco son seres que vinieron a colonizar las bondades de nuestros planetas. Efectivamente, yo no creo que sean seres espaciales e interplanetarios sino que son espejos de nuestras sociedades. No son seres espaciales, pero son seres especiales. Y el problema es que la ciudadanía sigue viendo a los partidos políticos como tales y fueron fundados para eso, en función de esa expectativa de representación de intereses que habrá que cumplirla.

Entonces hay una aspiración trascendental con respecto a los partidos políticos más allá de lo procedimental, y que es especialmente importante en Centroamérica. Y en ese sentido su supervivencia va a depender mucho de la manera en que cambien o desaparezcan. Es parte de esa suerte de darwinismo de la evolución, desarrollo o muerte de los partidos políticos de Centroamérica, porque dependen finalmente de la competencia, de la aceptación y legitimidad social, para no extinguirse.

Me parece, finalmente, que los partidos políticos han aprendido pocas lecciones todavía. No obstante, sí tienen un conjunto de lecciones por aprender o en proceso de aprendizaje. Seamos optimistas. Digamos que están aprendiendo y que ello podría verse a futuro en las iniciativas de reforma. Debo reconocer también que hay resistencia. Poco cambia en los partidos por pura voluntad interna. No hay nada más cómodo que la permanencia, sobre todo en poder y política. Deben superarse obstáculos y resistencias

desde afuera y también desde adentro de los partidos. No excluyo ninguna de las dos posibilidades. Lo vimos en el caso de las mujeres, que básicamente se ha impuesto desde afuera. Pero seamos optimistas. Los partidos políticos que han de cambiar deben tener lecciones por aprender desde adentro y para eso indudablemente tenemos que trabajar en la cultura interpartidaria y en la cultura política general; por simple conveniencia de supervivencia, así de sencillo. Por lo menos esas son las reglas de juego en las democracias contemporáneas: o los partidos cambian y son aceptados y legitimados socialmente o desaparecen y mueren.

Los procesos electorales recientes han sido alicientes o agravantes para la democratización, la transparencia y la institucionalización de los partidos políticos. Por lo menos han servido para hacer visibles sus problemas internos, sus tareas o retos pendientes, y también como una oportunidad para aprender.

Después de la instauración democrática en Centroamérica, los partidos políticos han pasado por un proceso —yo diría— «maniaco depresivo», desde el punto de vista psicológico. Los partidos han transitado desde la «autoflagelación» (pues se les creyó culpables de todos los males en nuestra sociedad) «a la supervivencia», y en este momento y probablemente a futuro deberían transitar hacia la relevancia social y política; ello quizá sea de lo más importante para la democracia en nuestro continente.

El reto de los partidos políticos de Centroamérica —y probablemente más allá— tiene que ver con que se conviertan nuevamente o logren recuperar o se transformen en instituciones de representación, que como diría Manuel Antonio Garretón, sean relevantes para la ciudadanía, para las o los ciudadanos. ¿Qué significa ser relevantes? Que produzcan efectos en las expectativas que con respecto a ellos se tienen. El gran descubrimiento del proyecto multimillonario del PNUD que se llamó «Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas» es que nunca hubo más democracia en la región como ahora, pero tampoco nunca ha habido

más inequidad y desigualdad. Esto es una amenaza absoluta para la estabilidad democrática en nuestro continente, y los partidos políticos —como instituciones emblemas de esa democracia—, necesariamente tienen que convertirse en instituciones relevantes en donde la inclusión, el pluralismo y la transparencia deberían ser sin duda requisitos indispensables.