

El reto de descubrir y repensar la política

Los días 18, 19 y 20 del pasado mes de julio se realizó en la UCA el III Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas bajo el título: “Repensar la política: retos para la democratización de América Central”. Dicho evento reunió a investigadores, profesores y estudiantes de la política, así como a políticos y miembros de organizaciones sociales. Las jornadas de trabajo se organizaron en torno a siete ejes temáticos: (i) Teoría y ciencia política; (ii) Estructuras y actores políticos; (iii) Las políticas públicas: lo sustantivo de la democratización; (iv) Comunicación y cultura política; (v) Impacto político de las migraciones de la globalización; (vi) Poder local, ciudadanía y democracia; y (vii) Los tratados de libre comercio y la transnacionalización de la política. Dentro de cada eje temático se organizaron diferentes mesas de trabajo, conferencias y paneles. Además, dos foros abiertos al público se realizaron en el marco del III Congreso. Éste tuvo los siguientes objetivos: (a) facilitar un espacio amplio de intercambio académico sobre la realidad política de América Central; (b) promover la difusión de avances de investigación sobre procesos, actores, estructuras y políticas públicas en América Central; (c) fortalecer lazos de cooperación entre entidades académicas dedicadas al estudio de la política en la región; y (d) promover la discusión de nuevos enfoques, temas y metodologías que incidan en la construcción de la agenda política de la región. Este número monográfico de *ECA* recoge algunas de las ponencias presentadas para dejar constancia de un evento que por primera vez se realizó en el país y que viene a darle un impulso al desarrollo de la ciencia política no solo en El Salvador, sino en todo el istmo centroamericano.

1. Relevancia del III Congreso

La realidad de América Central, en los últimos 20 años, ha provocado en la ciencia política un interés por repensar la política a partir del conjunto de problemáticas y desafíos que la afectan. Este interés se ha concretado en diferentes acciones, especialmente en el campo de la academia, donde diferentes universidades, públicas y privadas, han venido ofreciendo programas de formación de pregrado, postgrado, diplomados y diferentes cursos de extensión sobre una diversidad de temas asociados a la política. A la par de este proceso académico, también se han venido desarrollando diversos espacios para discutir y analizar problemáticas coyunturales, así como para

conocer los resultados de diferentes estudios científicos sobre diversos temas de la realidad política, con énfasis en los procesos democráticos, la gobernabilidad, la participación ciudadana, el sistema político, el sistema de partidos y la institucionalidad de la democracia, entre otros.

La organización del III Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas puso sobre el tapete varios puntos de discusión. En primer lugar, el desigual desarrollo de la disciplina a lo largo y ancho del istmo centroamericano. Mientras países como Costa Rica y Guatemala tienen facultades donde existe la carrera desde hace décadas, Honduras y Nicaragua son los países donde es incipiente su desarrollo. Desde 2001, El Salvador ocupa una posición intermedia gracias a la implementación de un programa de maestría. En segundo lugar, en general, el nivel de profesionalización de la ciencia política además de desigual es también muy pobre, con la clara excepción de Costa Rica. Los maestros y doctores en ciencia política en la región son contados. La mayoría de los investigadores que hacen estudios sobre política provienen de otras disciplinas, especialmente la sociología y el derecho. A éstos hay que agregar filósofos, relacionistas internacionales, comunicólogos, psicólogos e incluso economistas. Esta situación plantea la pregunta de si hablar de “ciencia política” (en singular) o “ciencias de la política” (en plural). Ponentes y asistentes al III Congreso no dejaron duda sobre la pertinencia y conveniencia de la segunda opción. Por diversas razones, en Centroamérica los estudios sobre la política son realizados por investigadores provenientes de diversas disciplinas. Esto, que puede aportar riqueza y fortaleza por los enfoques multidisciplinarios al estudiar la política, es señal también del poco desarrollo autónomo que en la región ha tenido la ciencia política.

La academia y los políticos suelen tener desencuentros cuando la primera hace su labor de manera autónoma respecto de los segundos. Es necesario que los políticos reconozcan el carácter interlocutor de los académicos, y éstos, por su parte, tienen que hacer visible, audible y comprensible su trabajo.

La ciencia política contemporánea tiene un talante empírico, que no empiricista, que la aleja de la teoría y filosofía políticas. Sin embargo, no es que rechace la teoría ni que intente huir de su propia epistemología; la teoría es parte de su ser científico, tanto como lo es el examen de la realidad empírica. Ambas le son inherentes e imprescindibles. Más bien quiere ver cuán ciertas son sus afirmaciones y postulados teóricos. Le interesa describir y explicar cómo y por qué los fenómenos son como son. Para ello, parte de postulados teóricos y los confronta con observación empírica. Eso le aleja también de la ciencia política tradicional, de corte más normativo y más cercana a la visión jurídica de la política, donde lo importante está en el deber ser y no en el ser.

Entre quienes hablan de la ciencia política desde fuera es común imaginar que ésta tiene como objetos de estudio a los partidos políticos y las elecciones. Se trata de una noción bastante estrecha del asunto, probablemente influida por la abundante literatura que sobre los mismos se ha producido tanto fuera como dentro del país. Sin embargo, el campo de estudio de la ciencia política es muchísimo más vasto. Quienes se introducen en el mismo caen en la cuenta de esta vastedad y del poco conocimiento científico que hay de la política en nuestro país. No se trata de que haya pocos estudios

sobre la política salvadoreña. El asunto está más bien en lo que se estudia y en el nivel de profundización con que se hace en el país. No resulta extraño, en estas condiciones, que gran parte del debate y discurso político nacional sea más bien ideológico, en el peor de los sentidos. Es decir, no solamente resulta superficial, sino que con mucha frecuencia se basa en falsedades o en afirmaciones sin sustento teórico y empírico alguno.

El III Congreso fue una oportunidad para tratar asuntos políticos como no suele hacerse en el país. En las mesas de trabajo se plantearon ideas interesantes, novedosas; se debatió con franqueza y sin la intención de crear un *show* mediático. Quizá por eso los políticos no se ven atraídos por este tipo de eventos, a pesar de que en ellos se habla sobre lo que hacen o no hacen. La academia y los políticos suelen tener desencuentros cuando la primera hace su labor de manera autónoma respecto de los segundos, pero aquélla puede potenciar el trabajo de éstos. Para ello es necesario que los políticos reconozcan el carácter interlocutor de los académicos, y éstos, por su parte, tienen que hacer visible, audible y comprensible su trabajo.

2. La estructuración de una agenda de investigación

El campo de estudio de la ciencia política puede dividirse siguiendo un criterio semántico. Así, resulta de utilidad distinguir tres posibles significados de política: estructuras, procesos y políticas. Hacer política es influir en las estructuras, procesos y políticas para promover o defender determinados intereses (sociales, económicos, culturales, etc.). Tal promoción o defensa puede ser, y normalmente lo es, conflictiva e incluso contradictoria. El arte de la política es, por tanto, hacer valer unos intereses sobre otros. En este sentido, las estructuras, procesos y políticas no son neutras, aunque esto no quiere decir necesariamente que sean pura expresión de los grupos e intereses dominantes. Si éstos lo son, utilizan aquéllas a su favor. Lo dominante se deriva de otro lado: de los recursos con los que se cuenta. Son estos recursos los que facilitan hacer valer los propios intereses a través de las estructuras, procesos y políticas.

Al hablar de estructuras políticas normalmente se está haciendo referencia a las instituciones y las organizaciones públicas. Entre ellas están la forma de gobierno (presidencialista, parlamentaria o mixta), el sistema de partidos, el sistema electoral, el régimen político y las administraciones públicas (ministerios, viceministerios, autónomas y semiautónomas). También se incluye a los órganos de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), las instituciones de rendición de cuentas (Corte de Cuentas de la República, Fiscalía General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Tribunal de Ética, Tribunal Supremo Electoral) y las diversas superintendencias. A todas estas instituciones de gobierno nacional habría que añadir las de gobierno municipal y supranacional. Mucho de lo que ocurre en la política nacional o municipal depende del funcionamiento de estas instituciones. Y, sin embargo, es poco lo que se sabe de ellas con certeza. Bastaría con hacer unas cuantas preguntas propias del análisis organizacional para cada una de estas instituciones para caer en la cuenta del nivel epidérmico en el que se discute sobre la política salvadoreña, y, por

tanto, de la ingente tarea que tiene la ciencia política en la producción de conocimiento en el país.

Por otra parte, si con el análisis de las estructuras se obtiene una imagen estática de la política, el análisis de los procesos políticos proporciona la dinámica. Obviamente, los procesos electorales son los más conocidos, o al menos sobre los que más literatura existe. El proceso de cambio político, más comúnmente conocido como transición, recibió también bastante atención entre los estudiosos y observadores del proceso político salvadoreño. Si el enfoque se dirige hacia los procesos de toma de decisiones, el conocimiento científico que se tiene de los mismos es prácticamente nulo. Es más fácil decir que las decisiones no se toman en las instituciones políticas, porque ya se habrían tomado en otro lugar, que intentar penetrar los ámbitos institucionales o no institucionales donde se toman las decisiones. Guste o no, los gobernantes deciden. Otra cosa es saber cómo lo hacen, bajo la influencia de quién, cómo negocian, cómo llegan a acuerdos, etc.

A caballo entre las estructuras y los procesos está el estudio de los actores políticos. Aquí se incluye, por supuesto, a los partidos, sobre los cuales hay numerosos estudios. Sin embargo, hay otros actores políticos sobre los que poco se conoce. Allí están los grupos de presión y los movimientos sociales, con todas sus respectivas variedades en ambos casos. Y qué decir de los actores en red. ¿Cómo se integran? ¿Qué repertorios de acción utilizan? ¿Cómo obtienen sus recursos, especialmente el financiamiento? ¿Cuál es el monto de éste? ¿Qué nivel de eficacia muestran en su acción? ¿Cómo se relacionan con otros actores? ¿Qué oportunidades brindan para la representación de intereses? ¿Los intereses de quién representan? ¿Qué otras funciones políticas desempeñan y cómo las llevan a cabo? Estas y otras preguntas todavía no tienen respuesta.

Al ser mal vista la actividad política, al considerarla como una actividad a la que solo se dedican los corruptos, dedicarse a su estudio pareciera ser algo sin sentido, cuando no una pérdida de tiempo. Pensar así corresponde a una cultura política parroquial.

¿Qué decir de las políticas? Supuestamente, este es un terreno donde debería haber mayor conocimiento, puesto que muchas de ellas reciben —o se llevan a cabo con— financiamiento externo. Si esto fuera cierto, de todas formas se encontraría un desigual conocimiento según el tipo de política. Probablemente se sabría más de la política económica, la educativa y la sanitaria. Tal vez se sabría algo de la política medioambiental, la de seguridad pública, la energética y la de descentralización. Pero si se quiere saber cómo fueron o han sido sus procesos de formulación, decisión, implementación y evaluación, a lo mejor se llega al mismo resultado comentado para el caso de las estructuras, procesos y actores.

Un estudio reciente del Banco Interamericano de Desarrollo se centró en el proceso de formulación de las políticas públicas en América Latina. El argumento justificativo fue que los actores, institucionales o no, pesan en el resultado del proceso de las políticas. Más allá de la parte sustantiva, del contenido práctico de las políticas, éstas adquieren unas características que devienen del proceso de su formulación. Actores diferentes, relacionados de manera diferente, producen políticas diferentes, aun para similares pro-

blemas. El contexto institucional en el que se mueven tales actores también influye. Los mismos actores, en contextos institucionales diferentes, muy probablemente producen políticas diferentes y siguen estilos o pautas de comportamiento diferentes. Hacer políticas en un contexto de presidencialismo fuerte no será igual que hacerlo en un contexto de parlamentarismo o de presidencialismo parlamentarizado. Incluso dentro de una misma clase de presidencialismo, las políticas pueden variar según los calendarios institucionales. Por ejemplo, muy probablemente las políticas difieran si el Parlamento tiene uno o dos periodos de sesiones ordinarias. La decisión sobre una política también podría variar si se tratase de un Parlamento unicameral o bicameral.

Por donde quiera que se le vea, la conclusión es contundente: la ciencia política tiene un campo tan vasto que el poco conocimiento que del mismo tienen los centroamericanos, en general, y los salvadoreños, en particular, produce la sensación de vivir en medio de mucha ignorancia y superficialidad. Ignorancia y superficialidad que nutren la mala imagen de la política como algo sucio y sobre lo que no vale la pena hablar. Pero esta es una imagen interesada porque facilita la influencia de quienes se ven favorecidos por el statu quo. Uno de los grandes desafíos que tiene planteada la sociedad salvadoreña es salir de este oscurantismo. Para ello se requiere mucho esfuerzo, individual y colectivo, sostenido en el tiempo. Las universidades y centros de investigación podrán aportar mucho en este sentido. El conocimiento acerca de la política puede ser un aliado para la democratización del régimen político salvadoreño.

Al ser mal vista la actividad política, al considerarla como una actividad a la que solo se dedican los corruptos, dedicarse a su estudio pareciera ser algo sin sentido, cuando no una pérdida de tiempo. Pensar así corresponde a una cultura política parroquial. Es considerar que todo aquello que está fuera del ámbito de la familia, del círculo de amigos y, si fuera el caso, de la comunidad local (la parroquia) no vale la pena. Es rayar en la indiferencia. Es creer que las decisiones políticas no tienen ningún impacto en la vida personal, familiar y comunal. El problema de esta manera de ver las cosas es que ignora las cosas como son. La política sí que tiene consecuencias en la vida propia, familiar y comunal, se participe de ella o no. Si bien es cierto que los políticos viven de la política, ésta no es solo cuestión de aquéllos. Si hay corrupción en el ámbito político, lo que habría que indagar es si ésta no está facilitada por considerar a la política como algo ajeno a la propia vida; por dejar hacer y dejar pasar.

Algo semejante podría decirse de quienes abusan del poder, de los funcionarios y políticos que valiéndose de su puesto favorecen sus propios intereses, buscan beneficiarse a sí mismos o violan los derechos de otros. El abuso del poder tiene un correlato político: la indiferencia o la sumisión propia del súbdito. Si en El Salvador hay funcionarios y políticos que abusan de la autoridad que les ha sido delegada, ello no sucede necesariamente por ausencia de legislación. Es probable que una alta cuota de responsabilidad caiga sobre los gobernados, porque dejan hacer a sus gobernantes sin caer en la cuenta de que éstos lo son porque así lo decidieron ellos. Al abuso sólo lo detiene la vigilancia, el estar pendiente de lo que hacen y cómo

lo hacen quienes han recibido una delegación de autoridad. Pero planteadas las cosas así, pareciera ser que gobernantes y gobernados actúan fuera de cualquier marco institucional; que todo depende de lo que aquéllos hagan sin tomar en cuenta que lo que hacen tiene lugar en un contexto institucional; que las instituciones incentivan o desincentivan ciertos comportamientos y usos de la autoridad.

El clientelismo y el patrimonialismo son dos ejemplos de reglas informales que estructuran el comportamiento político incluso con más fuerza que códigos y leyes. Además, cuentan con una ventaja: se extienden más allá de los ámbitos institucionales formales y han pasado a formar parte de la cultura política.

Las motivaciones de la gente para involucrarse o no en los asuntos públicos y las limitaciones e incentivos que ofrecen las instituciones a los protagonistas de la política son solo dos fuentes de problemas para la investigación científica de la política. Las temáticas abordadas en el III Congreso, de las cuales en este número monográfico se presenta una pequeña muestra, son expresión de una amplia agenda de investigación actualmente en desarrollo en la región centroamericana. Los enfoques son muy variados y las metodologías diversas.

Todo esto es promisorio para el desarrollo de una ciencia que mucha falta hace en la mayoría de los países de la región.

Sin embargo, sería preocupante si el desarrollo de la ciencia política centroamericana se hace siguiendo una agenda de investigación que le viene de fuera. Por esta vía, quienes se dedican a la ciencia política podrían pasar muy entretenidos vinculados a las redes y grupos de investigación transnacionales, que reciben subvenciones para llevar adelante su trabajo. Pero ¿cuáles son los temas de investigación predominantes en estas agendas? ¿Cuán presentes están en ellos los acuciantes problemas que aquejan a las sociedades centroamericanas? El neoinstitucionalismo, corriente intelectual predominante en otras áreas del conocimiento, también ha penetrado en el trabajo de los politólogos. De allí la preocupación entre los mismos por el funcionamiento de las instituciones políticas. Pero ¿de cuáles instituciones se está hablando? ¿Qué clase de instituciones suelen llamar la atención de los estudiosos de la política? ¿Son esas las “reglas del juego” que realmente cuentan?

A fuerza de insistir en la importancia de contar con una institucionalidad fuerte, se puede estar pasando por alto la existencia de instituciones formales e informales. El discurso del fortalecimiento institucional suele referirse a las primeras sin tomar en cuenta la fortaleza de las segundas. En América Latina, en general, y en Centroamérica, en particular, las instituciones informales (esas que no están escritas en códigos, leyes y reglamentos) pesan a la hora de incentivar o limitar la acción de los individuos y grupos. La forma de hacer política en nuestros países puede obedecer más a, y ser mejor explicada a partir de, las reglas informales. Quizá por eso quienes hablan de las democracias latinoamericanas tienen que adjetivarlas diciendo que son “no consolidadas”, “delegativas”, “electorales”, “de baja intensidad”, “en transición”, etc. Implícitamente se reconoce que la formalidad política latinoamericana no tiene el peso que tiene en otros contextos. Ahora bien, ¿cuánto conocemos de estas “reglas informales”?

El clientelismo y el patrimonialismo son dos ejemplos de reglas informales que estructuran el comportamiento político incluso con más fuerza que códigos y leyes. Además, cuentan con una ventaja: se extienden más allá de los ámbitos institucionales formales y han pasado a formar parte de la cultura política. Así, permean en toda la sociedad y reciben la legitimación de ésta. Su práctica se ve como algo normal, y socialmente es aceptada. Sin embargo, buena parte de los problemas que afrontan las instituciones políticas se alimentan de un síndrome cultural en el cual el clientelismo y el patrimonialismo son partes integrantes. Y si de transformar sociedades se trata, habría que girar el intelecto hacia las raíces del conservadurismo, porque en Centroamérica éste es nota predominante. En fin, la agenda de investigación en nuestros países podría ampliarse a temas todavía poco tratados pero con gran capacidad de estructuración de los comportamientos políticos de individuos y grupos.

San Salvador, 12 de septiembre de 2007.