

3 | 2008

DIÁLOGO POLÍTICO

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Año XXV - Nº 3 - Septiembre, 2008



Konrad
Adenauer
Stiftung

Editor

Konrad-Adenauer-Stiftung
Asociación Civil

Director

Christoph Korneli

Consejo de Redacción

Gisela Elsner
Wilhelm Hofmeister
Rudolf Huber
Frank Priess

Jefe de Redacción

Esteban Mizrahi

Asistente de Redacción

Guadalupe Barrera

Corrección

Jimena Timor

Traducción

Renate Hoffmann

Diseño

Adriana Martínez

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3º
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel.: (54-11) 4326-2552
dialogo.politico@kas.org.ar
www.kas.org.ar

Hecho el depósito que marca
la Ley 11.723

ISSN 1667-314
Impreso en Argentina

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

Elites y democracia

Índice

EDITORIAL

CHRISTOPH KORNELI 9

DOSSIER

Elites y democracia

¿Qué son las elites? 11

VIKTORIA KAINA

Reclutamiento de elites en la democracia partidaria 27

ELMAR WIESENDAHL

Elites políticas y democracia: ¿quiénes nos gobiernan? 57

FERNANDO STRAFACE - MARÍA MARTA PAGE

Estrategias políticas de acercamiento a las nuevas elites chilenas 77

PATRICIO E. VALDIVIESO FERNÁNDEZ

Responsabilidad social del indígena en tiempos de transición política 113

NORBERT STROTMANN

Elites indígenas en tiempos de transición política 139

GERMÁN FLORES

DOCUMENTOS

Cooperación con elites y cooperación para el desarrollo 147
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

ENSAYOS

Las raíces cristianas de Europa 167
JOSEF ISENSEE

Policía y estado de derecho en Latinoamérica 179
EZEQUIEL MALARINO

EDITORIAL

Elite y democracia parecen ser conceptos antagónicos que expresan realidades sociales en tensión. El término “elite” se vincula directamente con el ejercicio del poder y el estatuto social del que gozan ciertos grupos minoritarios reconocidos como estratos superiores de la sociedad. Por su parte, el ideal moderno de democracia establece la igualdad de todos los ciudadanos como punto de partida para el ejercicio legítimo del poder. En consecuencia, si el término “elite” alude a desigualdad y distinción, mientras que “democracia” a igualdad y semejanza, el conflicto entre ambos no parece tener solución. De ahí que, por momentos, se presente como una contradicción hablar de elites en el contexto de las modernas sociedades democráticas.

Sin embargo, debido a que las democracias modernas se caracterizan por ser representativas, en la vida política de las sociedades democráticas contemporáneas tiene lugar un estado de desigualdad entre quienes gobiernan y quienes son gobernados. Por esta razón, una reflexión realista de las democracias actuales nos induce a aceptar que el poder solo puede ser ejercido por un número limitado de personas. Bajo esta luz, las elites se presentan como un elemento necesario para el buen desarrollo de un régimen democrático. Una democracia saludable exige una elite política de calidad, legitimada no sólo por elecciones periódicas sino por su aptitud cotidiana para ejercer las distintas funciones de gobierno.

En este escenario surgen una serie de interrogantes: ¿de quiénes hablamos cuando hablamos de elites en las sociedades modernas?, ¿cómo se desarrolla el proceso de selección de una elite calificada?, ¿qué incidencia tiene esto último en la eficiencia gubernamental y parlamentaria?, ¿qué

nuevos tipos de elites surgen a partir del ingreso al escenario político de distintos movimientos sociales, como el indigenismo en el caso de América Latina? En los diversos artículos que integran este número de DIÁLOGO POLÍTICO, es posible encontrar algunas respuestas a estas preguntas.

CHRISTOPH KORNELI
Director

¿Qué son las elites?

Viktoria Kaina

I. Búsqueda de respuestas: una historia de etapas

Todo análisis sobre elites lleva inexorablemente a preguntar quiénes en verdad se esconden detrás de tal denominación. Sin embargo, a veces las respuestas parecen tanto más esquivas cuanto más natural es la pregunta. También en este caso la búsqueda resulta azarosa, poco satisfactoria en algunos casos, y requiere siempre de una dosis de osadía a la hora de tomar decisiones y de fijar y defender posiciones. Hasta la fecha, los debates en torno al concepto de elite conforman una historia de continuas disputas y permanente irritación. En todo este entramado, la etimología del concepto, que proviene de *eligere*, que significa elegir o seleccionar, parecería ser el único punto de anclaje de una multiplicidad de definiciones y adjetivaciones.¹ Al mismo tiempo, la implicancia de la selección, asociada al término y que debe realizarse siempre en función de determinados criterios,

VICTORIA KAINA

Dra. en Ciencia Política. Docente en el profesorado de “El sistema gubernamental de la República Federal de Alemania” en la Universidad de Potsdam. Autora de *Elitenvertrauen und Demokratie. Zur Akzeptanz gesellschaftlicher Führungskräfte im vereinten Deutschland* (2002), *Direkte Demokratie als Ausweg? Repräsentativverfassung und Reformforderungen im Meinungsbild von Politikeliten und Bevölkerung* (Zeitschrift für Politikwissenschaft, 2002) y “Zwischen Euphorie und Skepsis - Demokratieverständnis und EU-Beitrittsakzeptanz in Polen” (en *Europäische Integration in der öffentlichen Meinung*, 2003), entre otras.

conforma el marco de referencia de las variadas ideas de elite, pero también el de una incomodidad muy difundida a la hora de emplear el término. En el espacio de habla alemana, el abuso cometido por parte de los totalitarismos más tenebrosos de la historia alemana dificultó durante mucho tiempo hablar y reflexionar con naturalidad sobre las elites (Cf. Dahrendorf, 1965; Zapf, 1965). Pero es también en el debate técnico donde se esgrimen una serie de argumentos teóricos destinados a evitar por completo el uso del término.² Asimismo, es necesario tomar en cuenta una amplia gama de conceptos concurrentes, a menudo excesivamente llanos o, por el contrario, demasiado fantasiosos como para satisfacer las exigencias analíticas (Imbusch, 2003, pág. 20).

La idea más general que se asocia con el concepto de elite es la de ciertas minorías decantadas a través de un proceso de selección y competencia que es el que justifica, y al mismo tiempo fundamenta, su posición sobresaliente en la sociedad.³ Sin embargo, con ello nada se dice acerca de los elementos que caracterizan este proceso de selección ni de las constelaciones históricas específicas y marcos de referencia sociales que determinan su desarrollo. Pese a que los primeros testimonios de un concepto de elite tan simple se remontan a unos 3.000 años atrás (Endruweit, 1979, pág. 32), según se desprende de las citas bíblicas correspondientes, hasta la fecha no existe consenso en cuanto a *quién* forma parte de una elite y *por qué* alguien se convierte en miembro de este círculo. Del mismo modo, no existe coincidencia en cuanto a cómo caracterizar el fenómeno social que representan las elites y si deben ser caracterizadas como grupo, capa social o clase (Endruweit, 1979, pág. 33 ss.). Más recientemente, y junto con el avance de los medios masivos de comunicación, y de la televisión en particular, incluso se ha puesto en duda la posibilidad de subsistencia de las elites, hasta pronosticarse incluso su progresiva sustitución y desplazamiento por las celebridades y el ascenso amenazante de una pseudo-elite (Macho, 1993, págs. 762-769; Walden, 2000; Paris, 2003, págs. 55-72).

Si se tienen en cuenta estas ambivalencias, no cabe esperar respuestas concluyentes o unívocas en cuanto al significado del concepto de elite; quizás, hasta sea imposible llegar a respuestas concluyentes. Si bien la idea de elite ha formalizado finalmente su reconciliación con el sistema democrático, rico en condiciones previas y basado en el consentimiento de la mayoría popular, lo que permitió que en Alemania se hable, escriba, especule y discuta hoy en torno a las elites con absoluta naturalidad (Cf. Bachrach,

1970), el sofisticado orden democrático lleva también a una serie de apreciaciones acerca del perfil de exigencias que debe cumplir una elite.⁴ En la medida en que estas consideraciones se ven influenciadas por diferentes nociones de democracia, se formulan parámetros diversos en virtud de los cuales se aprecian las elites en las democracias. En este caso, las respuestas a la pregunta acerca de qué son las elites apuntan más allá del horizonte de las constataciones descriptivas, para fijar acentos normativos y analizar el rol de las elites en relación con el éxito y la capacidad de supervivencia de los sistemas democráticos.

A pesar de que más recientemente crece la curiosidad académica por estos sectores y aumenta también la conciencia pública en cuanto a que existen y son necesarios para el desarrollo de las democracias modernas, aún se está muy lejos de alcanzar un consenso acerca de lo que debe entenderse por elite. Por lo tanto, las propuestas sometidas a consideración hasta la fecha informan más bien sobre diferentes etapas alcanzadas en una larga búsqueda que está muy lejos de haber concluido. Esta circunstancia, sin embargo, se debe en parte al objeto mismo de conocimiento, en la medida que las elites se interpretan como resultado de un proceso de selección basado en al menos un criterio.

II. Las dificultades de la selección

Hasta el presente no hay consenso en cuanto a los atributos que califican a una persona para convertirse en miembro de una elite. Estos criterios, sean de naturaleza cualitativa o formal, deben ser definidos previamente y a la vez revisados y sometidos a discusión en la medida en que están sujetos a diferentes etapas históricas de desarrollo y procesos de cambios sociales, a órdenes político-institucionales específicos o a los intereses concretos que persiguen las investigaciones que impulsan las respectivas disciplinas científicas.⁵ Consiguientemente, también divergen las ideas en cuanto a cuál es el criterio determinante que subyace al proceso de selección que identifica las elites en una sociedad. ¿Son decisivos el rendimiento o el éxito, la reputación o la autodefinición, la educación o el conocimiento de experto? ¿Deciden la riqueza y la propiedad, el origen y la clase social con respecto a quiénes forman parte de la elite? Posiblemente sea también una cierta noción de valor la característica central sobre la que descansa el estatus de elite. ¿O

son los poderosos de una sociedad los que definen el círculo de personas que puede denominarse elite? El resultado de esta confusión es, además de diferentes definiciones de elite, el hecho de que la elite de un país se compone de diferentes miembros, según qué concepto se privilegie (Endruweit, 1979, pág. 45).

En este contexto de múltiples interpretaciones se han cristalizado tres proposiciones centrales que intentan definir el fenómeno. Provistas de los rótulos de elites representativas de valores, funcionales o de poder, estas propuestas cobraron fuerza en el debate sobre elites, donde compiten por reconocimiento y se han impuesto más o menos claramente frente a otras alternativas de denominación (Cf. Bude, 2000, pág. 10 ss.). Según estas definiciones, una elite sería, en el primero de los casos, una minoría cuyos miembros representan de manera particularmente creíble los valores básicos vigentes en la sociedad y que, por lo tanto, serviría de modelo para esa sociedad. En el segundo de los casos, se define como elite a las personas que en virtud de un trabajo sobresaliente en su campo de acción realizan un aporte al bien general y contribuyen así a un adecuado funcionamiento de la sociedad. En el tercero de los casos, se considera elite un círculo de personas relativamente reducido cuyos miembros ejercen poder porque toman decisiones o influyen en decisiones que afectan al conjunto de la sociedad.

El criterio de poder es esencial para los interrogantes de las ciencias políticas que giran en torno al problema de elite en el contexto de dominio, conflicto y consenso, y se interesan por el rol que cumplen las elites en los procesos de formación de la voluntad democrática.⁶ En su tan mentada definición de elite de poder (*power elite*), Charles Wright Mills identifica como integrantes de este círculo a aquellas personas que ocupan posiciones sociales desde las cuales pueden adoptar decisiones de amplias consecuencias (Cf. Mills, 1956, pág. 3 ss.). En este caso no es tanto el ejercicio real de poder el que genera las oportunidades correspondientes, sino más bien el hecho de ocupar cierto cargo o función (Endruweit, 1979, pág. 31). Es cierto que esta respuesta a la pregunta sobre qué son las elites guarda estrecha relación con el concepto de elite funcional, que está ciertamente acotado, sobre todo a los planteos de la sociología, y que en virtud de ciertos rigorismos metodológicos no deja de ser problemático (Cf. Schäfers, 1996, págs. 481; Imbusch, 2003, pág. 18; Hoffmann-Lange, 2003, págs. 111-118). No obstante, no se puede desconocer que tomar como referencia una propiedad formal, cuantificable y descriptiva para

caracterizar las elites sociales haciendo abstracción de referencias culturales y normativas, sirvió para mostrar nuevos caminos a la investigación empírica del fenómeno.⁷

III. El problema del poder y el paradigma del pluralismo de las elites

La investigación clásica y moderna de las elites parte del hecho de que en todas las sociedades hubo y hay siempre personas que, o bien tienen el derecho de adoptar decisiones de cumplimiento obligatorio para el conjunto de una sociedad, o que por contar con determinados recursos logran ejercer una influencia más sostenida que otras personas en el proceso de toma de decisiones (Hoffmann-Lange, 2003, pág. 19). El uso del término elite para definir a personas con estas características se remite a Vilfredo Pareto, quien igual que Gaetano Mosca –otro clásico de la teoría de las elites– partía de la base de que la elite es una minoría *dominante* (Pareto, 1955; Mosca, 1950). El concepto sociológico moderno, en cambio, concibe como elites a todas aquellas personas que poseen poder social o que tienen una influencia decisiva sobre las decisiones sociales relevantes.⁸ Esta noción de elite no se ciñe únicamente a las elites políticas en sentido estricto que ejercen poder político a través de su derecho a tomar decisiones que obligan al conjunto de la sociedad y que es constitutivo de toda relación de dominio, sino también a personas que en forma regular ejercen influencia directa sobre la actuación de las elites políticas e influyen así sustancialmente en las condiciones del desarrollo social. Esta ampliación del concepto de elite a los poderosos de una sociedad se justifica en los procesos de modernización social, cuyo análisis inspiró esencialmente la teoría del pluralismo de las elites (Hoffmann-Lange, 2003, págs. 111 ss.).

Cabe presuponer que las elites políticas ejercen el poder político por vía de la legitimación que las habilita para adoptar decisiones que obligan al conjunto y para asumir que sus decisiones serán acatadas. Sin embargo, en su proceso de decisión estas dirigencias se ven confrontadas con los intereses de una pluralidad de actores que compiten entre sí y que, mediante la utilización de recursos de poder propios, como por ejemplo su capacidad económica y de organización o sus conocimientos técnicos y mayor nivel de información, intentan influir sobre las decisiones políticas,

con lo cual generan poder social. En consecuencia, también forman parte de las elites aquellas personas que al valerse de recursos especiales, influyen en las decisiones políticas. Sólo quienes en virtud de su instrumental de poder pueden hacer valer sus intereses en el resultado final del proceso de decisión, incluso contra la voluntad de otros sectores, tienen efectivamente poder. Esta referencia es tanto más importante si se toma en cuenta que la distribución social de estas oportunidades puede modificarse en función de procesos de cambios sociales, económicos y político-culturales y, en consecuencia, variar también la composición de las elites de una sociedad en el mediano y largo plazo. No obstante, persiste una diferencia decisiva que implica que el poder político tiene la posibilidad de *tomar decisiones* vinculantes pese a las resistencias sectoriales, en tanto que el poder social tiene la chance de imponer *intereses* propios en el proceso político superando todas las resistencias.

En relación directa con estas consideraciones se abren diversas posibilidades de identificar a las elites socialmente poderosas a los efectos de los estudios empíricos. Entre los criterios de identificación más habituales figuran reputación, capacidad de decisión y cargos o posiciones que se ocupan (Cf. Hoffmann-Lange, 1983, págs. 11-25). Mientras que en el caso de la metodología de reputación, se recurre a expertos para que estos denominen, en virtud de su conocimiento, a las personas influyentes (elites de reputación), en el enfoque que privilegia al poder de decisión se aplican, por el contrario, exhaustivos estudios mediante los cuales se identifica a las personas que intervienen en los procesos de decisión política, por ejemplo a través de observaciones o análisis de protocolos (elites de decisión). El enfoque funcional, tal como fuera aplicado en el “Estudio de elites de Mannheim” de 1981 y del “Estudio de elites de Potsdam” de 1995, asume que en democracias pluralistas, el poder suele estar ligado a la función que se ejerce o al cargo que se ocupa y, por lo tanto, prescinde de una identificación de tipo personal (Hoffmann-Lange, 1992, pág. 86 ss.). Dicho en otras palabras, en sistemas políticos desarrollados, la capacidad de decisión no se adosa a la persona en su carácter de tal, sino a cargos y titulares de cargos.⁹ Sobre la base del método funcional, las elites actuales se identifican a través de determinados cargos o posiciones de liderazgo en todos los ámbitos sociales. Por lo tanto, muchas veces se habla también de elites que ejercen cargos u ocupan determinadas posiciones, como avizoraba Mills.

No obstante, el análisis de la elite de poder norteamericana como una suerte de cártel político, económico y militar, en cierto sentido quedó atrapado en el supuesto de una estructura social dicotómica con elites por un lado y no elites, por el otro. Las teorías modernizadoras, en cambio, destacan la importancia de los procesos de diferenciación social, que resultan en una mayor complejidad social y, como reacción a ella, en una creciente división del trabajo.¹⁰ Ligada a este enfoque está la cristalización de subsistemas sociales especializados funcionalmente que por un lado gozan de relativa autonomía y, por el otro, son interdependientes. Como consecuencia de la diferenciación interna de estos subsistemas se desarrollan otras instituciones y profesiones que cuentan con recursos socialmente importantes y márgenes de decisión propios y fundamentan el supuesto de una estructura pluralista de las elites en las sociedades modernas.¹¹

Esta concepción se respalda en la observación de que como consecuencia de sostenidos procesos de modernización, las decisiones políticas hoy tienen una honda injerencia en la distribución de bienes sociales que se producen fuera del ámbito político y que se facilitan para que el sistema político pueda funcionar adecuadamente (Cf. Hoffmann-Lange - Bürklin, 1998, pág. 167). Según esta teoría, entre estos productores de bienes crece la necesidad de influir en las decisiones políticas, algo que buscan satisfacer a través de contactos institucionalizados e informales con los niveles de decisión políticos. Para garantizar la efectividad de estos contactos, es necesario dotar a las personas con cierta estabilidad en sus funciones. Representan organizaciones especializadas de los subsistemas sociales y están facultadas para hacer uso de recursos específicos y actuar en carácter más o menos oficial. Por lo tanto, la posibilidad de ejercer influencia en virtud de funciones organizacionales se convierte en un criterio para la pertenencia o no pertenencia a una elite social.

Otto Stammer fue uno de los primeros en destacar que las elites en las sociedades democráticas son grupos que ejercen influencia social y política, y están encargadas de asumir determinadas funciones en la organización del sistema social (Stammer, 1951, pág. 1). Stammer delineó esta función al asignarles a las elites la tarea de “planificadores de la voluntad política” e “instrumentos del sistema dominante” (Stammer, 1951, pág. 15). La idea general de que toda forma de dominio necesita de conducción, y que el funcionamiento de la democracia es inconcebible sin una dirigencia capaz, allanó el camino para esta primera definición de una elite funcional en la

moderna teoría de las elites.¹² El concepto de elite se sitúa en el contexto de la conducción política a partir del momento en que se asignan ciertas funciones ejecutivas a minorías con poder de decisión sobre determinados recursos de acción socialmente relevantes. En ese sentido, las elites de una moderna sociedad democrática también se denominan dirigencias o sectores dirigentes, a quienes les corresponde la función de encontrar salidas consensuadas, regular conflictos y coordinar las acciones destinadas a solucionar los problemas.¹³

Puede afirmarse, entonces, que desde la perspectiva de las ciencias políticas las elites en las sociedades modernas no sólo están constituidas por los niveles de decisión en sentido estricto, sino que, además, se diferencian entre sí. En consecuencia, la formación de subsistemas sociales, por ejemplo en el orden político, de la administración pública, la economía o los medios de comunicación, se corresponde con la cristalización de elites funcionales en los diferentes sectores sociales. Esta concepción del término puede precisarse en virtud de las siguientes características (Kaina, 2002, pág. 31 s.): las elites son minorías (componente cuantitativo) situadas en el vértice de la sociedad (componente vertical); las integran personas con poder político en condiciones de tomar decisiones de cumplimiento obligatorio para el conjunto social (componente de dominio) y personas que debido a su poder social específico ejercen influencia sobre las decisiones políticas (componente de poder); su injerencia en los procesos de decisión es periódica y relativamente duradera (componente temporal) y está sujeta al poder de decisión que confieren ciertas posiciones o cargos (componente institucional); estos cargos ejecutivos existen en todos los ámbitos sociales, están ubicados en organizaciones que funcionan en base a una división funcional del trabajo y se caracterizan por una asignación funcional específica (componente funcional). Cabe preguntar, no obstante, si lo expuesto define satisfactoriamente una elite.

IV. Primeras conclusiones y preguntas abiertas

El común denominador en la descripción de las elites como minorías surgidas en función de procesos de selección, que sobresalen del resto de los miembros de la sociedad precisamente en virtud de esa selección, no sólo es limitado, sino también vacío de contenido. Los sucesivos esfuerzos por

darle contenido concreto derivaron en variados usos del concepto. A pesar de todas estas ambivalencias, el término “elite” se ha consolidado como una categoría retórico-política de los discursos públicos (Bluhm, 2000, pág. 66), sin quedar claro a quiénes se convoca cuando se hace un llamamiento a las elites (Kodalle, 2000), cuando se reclama la promoción de las elites, o bien cuando se advierte, sólo en ocasiones y en clave de denuncia solapada, cierta nostalgia por ellas. Por lo tanto, el análisis científico, es decir, sistemático y metodológicamente controlado, del fenómeno de las elites requiere operacionalizar fundamentalmente el concepto, por lo que se debe aceptar que las definiciones resultantes se verán influenciadas por el respectivo interés que impulsa a las disciplinas intervinientes.

De cualquier modo, la investigación empírica sobre las elites, llevada adelante en el marco de las ciencias sociales, ha contribuido mucho a precisar el concepto de elite. No obstante, la definición basada en el criterio del poder político y social no deja de ser una propuesta entre tantas otras. Tampoco está dicho que esta definición deba prevalecer sobre otras concepciones alternativas. Sin duda, tomar como base un criterio de selección formal es un intento válido para despojar al concepto de elite de connotaciones ideológicas y cargas normativas. Con todo, persisten ciertas debilidades fundamentales, porque definir el concepto de elite en función de cargos o posiciones implica tomar determinadas decisiones previas, premoldear los resultados de las investigaciones e ignorar el poder estructuralmente invisible, informal o ilegal (Cf. Imbusch, 2003, pág. 18; Hoffmann-Lange, 2003, pág. 117). La noción más bien estática de elite como personas que ocupan ciertos cargos o posiciones incluso obstaculiza ciertas perspectivas de conocimientos como pueden ser los planteos sociológicos claves que interrogan los mecanismos de reproducción de la desigualdad social, por ejemplo.¹⁴

Aun entendiendo por elite a los miembros de una dirigencia que ocupa cargos de primer nivel en todos los ámbitos socialmente relevantes, esto no necesariamente significa que pueda evitarse toda referencia normativa. La capacidad de liderar presupone contar con ciertas calificaciones que, según cual sea el sistema social, el orden político y el sector elitista, pueden estar ligadas a expectativas muy diversas (Cf. Noack, 1998, pág. 16). De inmediato, se abre así la puerta a una nueva discusión porque es preciso fijar tanto el tipo y alcance de las tareas de conducción como también parámetros de calificación adecuados.

¿Deben las elites contar, por ejemplo, con conocimiento de causa propio o es más importante que hagan un uso acertado de estos conocimientos, tomen decisiones en función de ellos y asuman la responsabilidad por las decisiones adoptadas? (Schäfers, 1996, pág. 482). ¿No es justamente necesaria la capacidad de cooperar de las elites, su voluntad de actuar en forma planificada y de cara al futuro, pero también su disposición a delimitar claramente sus propias competencias? (Cf. Glotz - Süßmuth - Seitz, 1992, págs. 13-18 y 191 s.). En la era de los medios masivos de comunicación, en la que la televisión se ha convertido en el principal medio para transmitir información y construir realidad, la celebridad, además de ser un elemento irrenunciable para integrar una elite, ¿no se convierte también en un recurso estratégico para imponer el propio criterio cuando los márgenes de decisión son muy estrechos? (Cf. Leggewie, 2000, págs. 9-18). En la llamada sociedad del conocimiento, ¿las elites no necesitan legitimar ante la sociedad su posición privilegiada haciendo una efectiva demostración de su creatividad y capacidad de innovación? (Cf. Bluhm, 2000, pág. 68). En sociedades pluralistas e individualistas, ¿puede esperarse que las elites sirvan de modelo, transmitan y constituyan valores para desarrollar una gestión de liderazgo exitosa? (Cf. Münkler, 2000, pág. 82). ¿Y no exige acaso la vocación de un orden libre que las elites piensen y actúen con honestidad e integridad en función del bien común, para justificar de ese modo su acceso privilegiado a los procesos de decisión política frente a la mayoría de la población?

Al margen de las respuestas que puedan encontrarse a estas preguntas, es probable que todas ellas constituyan parte de los esfuerzos por definir a los miembros de ese círculo denominado elite, y al mismo tiempo anticipen en alguna medida los desafíos que enfrentan las elites en las sociedades modernas, y si ellas están o no a la altura de las exigencias presentes y futuras. También en este sentido es muy probable que las repuestas a la pregunta acerca de qué son las elites sigan siendo provisionarias.

Notas

1. Ver, por ej., Schluchter, Wolfgang: „Der Elitebegriff als soziologische Kategorie“, en *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 15, 1963, págs. 233-256; Endruweit, Günter: „Elitebegriffe in den Sozialwissenschaften“, en *Zeitschrift für Politik* 26, 1979, págs. 30-46; Noack, Paul: „Elite und Massendemokratie: Der Befund und die deutsche Wirklichkeit“, en Hatschikjan, Magarditsch A. - Altmann, Franz-

- Lothar (eds.), *Eliten im Wandel. Politische Führung, wirtschaftliche Macht und Meinungsbildung im neuen Osteuropa*, Paderborn, 1998, págs. 15-32; Imbusch, Peter: „Konjunkturen, Probleme und Desiderata sozialwissenschaftlicher Elitenforschung“, en Hradil, Stefan - Imbusch, Peter (eds.): *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Opladen, 2003, págs. 11-32.
2. Cf, por ej., desde la perspectiva sociológica, Kraiss, Beate: „Die Spitzen der Gesellschaft. Theoretische Überlegungen“, en Kraiss, Beate (ed.), *An der Spitze. Von Eliten und herrschenden Klassen*, Konstanz, 2001, págs. 7-62; Kraiss, Beate: „Begriffliche und theoretische Zugänge zu den 'oberen' Rängen der Gesellschaft“, en Hradil - Imbusch, op. cit., págs. 35-54. Respecto de la discusión en las ciencias políticas, ver Herzog, Dietrich: „Brauchen wir eine politische Klasse?“, en „Aus Politik und Zeitgeschichte“, suplemento del semanario *Das Parlament*, 1991, Heft B 50, págs. 3-13; Beyme, Klaus von: *Die politische Klasse im Parteienstaat*, Frankfurt am Main, 1993; Rebenstorf, Hilke: *Die politische Klasse. Zur Entwicklung und Reproduktion einer Funktionselite*, Frankfurt am Main/New York, 1995; Golsch, Lutz: *Die politische Klasse im Parlament. Politische Professionalisierung von Hinterbänklern im Deutschen Bundestag*, Baden-Baden, 1998; Borchert, Jens (ed.): *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Opladen 1999.
 3. Bude, Heinz: „Auf der Suche nach Elite“, en Kursbuch (2000), Heft 139, págs. 9-16, específicamente pág. 10; Endruweit, Elitebegriffe „Elitebegriffe in den Sozialwissenschaften“, en *Zeitschrift für Politik* 26, 1979, pág. 34.
 4. Cf. por ej., Glotz, Peter - Süsmuth, Rita - Seitz, Konrad: *Die planlosen Eliten. Versäumen wir Deutschen die Zukunft?*, München, 1992; Schäfers, Bernhard: „Eliten im gesellschaftlichen Umbruch. Müssen Funktionselitens auch Werteliten sein?“, en *Gegenwartskunde* 45, 1996, pág. 473-484; Bluhm, Harald: „Eliten - ideengeschichtliche Betrachtungen zu einem rhetorisch-politischen Begriff“, en *Berliner Debatte* INITIAL 11, 2000, págs. 66-80; Münkler, Herfried: „Werte, Status, Leistung. Über die Probleme der Sozialwissenschaften mit der Definition von Eliten“, en Kursbuch, págs. 76-88.
 5. Respecto del concepto histórico de elite, véase Dreitzel, Hans P.: Elitebegriff und Sozialstruktur. Eine soziologische Begriffsanalyse. Göttinger Abhandlungen zur Soziologie, Bd. 6, Stuttgart 1962; en general sobre el problema de los criterios de definición de estado de relevancia para las elites ver, entre otros, Stammer, Otto: „Das Eliteproblem in der Demokratie“, en *Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung* 71, 1951, págs. 513-540; Schluchter: „Der Elitebegriff als soziologische Kategorie“, en *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 15, 1963, pág. 236 y ss; Zapf, Wolfgang: „Führungsgruppen in West- und Ostdeutschland“, en Zapf (ed.), *Beiträge zur Analyse der Deutschen Oberschicht*, 2., erw. Aufl., München, 1965, S. 9-29; Endruweit, „Elitebegriffe in den Sozialwissenschaften“, en *Zeitschrift für Politik* 26 (1979), pág. 33.
 6. Cf., entre otros, Stammer, „Das Eliteproblem in der Demokratie“, en *Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung* 71, 1951, pág. 8 y s; Keller,

- Suzanne: *Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Society*, New York, 1963; Field, Lowell G. - Higley, John, *Eliten und Liberalismus. Ein neues Modell zur geschichtlichen Entwicklung der Abhängigkeit von Eliten und Nicht-Eliten: Zusammenhänge, Möglichkeiten, Verpflichtungen*, Opladen, 1983; Hoffmann-Lange, Ursula, *Eliten, Macht und Konflikt in der Bundesrepublik*, Opladen, 1992; Higley, John - Gunther, Richard (eds.): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, New York, 1992; Bürklin, Wilhelm - Rebenstorf, Hilke entre otros: *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*, Opladen, 1997; Higley, John - Pakulski, Jan - Wesolowski, Wlodzimierz (eds.), *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*, New York, 1998; Higley, John - Lengyel, György (eds.), *Elites after State Socialism. Theories and Analysis*, Oxford/New York u. a., 2000.
7. Cf., entre otros, Zapf, „Führungsgruppen in West- und Ostdeutschland“, en Zapf, W. (ed.), *Beiträge zur Analyse der Deutschen Oberschicht*, 2., erw. Aufl., München, pág. 9; Hoffmann-Lange - Bürklin, Wilhelm, „Eliten, Führungsgruppen“, en Schäfers, Bernhard - Zapf, Wolfgang (eds.), *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*, Opladen, 1998, pág. 39 y ss.
 8. Hoffmann-Lange, Ursula - Bürklin, Wilhelm: „Eliten, Führungsgruppen“, en Schäfers, Bernhard - Zapf, Wolfgang (eds.), *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*, Opladen, 1998, págs. 167-178, específicamente pág. 167.
 9. Cf. Zapf, Führungsgruppen (wie Anm.11), S.10; Kielmansegg, Peter Graf: „Legitimität als analytische Kategorie“, en: Seibel, Wolfgang - Medick-Krakau, Monika - Münkler, Herfried - Greven, Michael Th. (eds.), *Demokratische Politik – Analyse und Theorie. Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen/Wiesbaden, 1997, págs. 62-96, específicamente pág. 67.
 10. Cf. por ej., Parsons, Talcott, *The Social System*, New York, 1951; Durkheim, Emile: *Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften*, Frankfurt am Main, 1977; Luhmann, Niklas, *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*, 2. Aufl., Opladen, 1994.
 11. Cf. a título de ejemplo Stammer, „Das Eliteproblem in der Demokratie“, en Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung 71, 1951, pág. 9; Etzioni-Halevy, Eva: *The Elite Connection. Problems and Potential of Western Democracy*, Cambridge/Blackwell, 1993; Mayntz, Renate: „Funktionelle Differenzierung in der Theorie sozialer Differenzierung“, en Mayntz, R., *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*, Frankfurt/New York, 1997, págs. 38-69; Hoffmann-Lange, „Das pluralistische Paradigma der Elitenforschung“, en Hradil - Imbusch, *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Opladen, 2003, pág. 111.
 12. Cf., entre otros, Herzog, Dietrich: *Politische Führungsgruppen. Probleme und Ergebnisse der modernen Elitenforschung*, Darmstadt,

- 1982; Burton, Michael - Gunther, Richard - Higley, John, „Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes“, en Higley - Gunther, *Elites* (wie Anm. 14), S. 1-37.
13. Cf. Klingemann, Hans-Dieter - Stöss, Richard - Weßels, Bernhard: „Politische Klasse und politische Institutionen“, en Klingemann - Stöss - Weßels (eds.), *Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Elitenforschung. Dietrich Herzog zum 60. Geburtstag*, Opladen, 1991, págs. 9-36, específicamente pág. 24.
14. Cf., por ej., Kraiss, „Die Spitzen der Gesellschaft. Theoretische Überlegungen“, en Kraiss, Beate (ed.), *An der Spitze. Von Eliten und herrschenden Klassen*, Konstanz, 2001, págs. 48-57; Geißler, Rainer: „Der Ungleichheitsansatz in der Elitenforschung“, en Hradil - Imbusch, *Oberschichten - Eliten - Herrschende Klassen*.

Referencias bibliográficas

- BACHRACH, PETER (1970). *Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft. Eine kritische Analyse*, Frankfurt am Main.
- BEYME, KLAUS VON (1993). *Die politische Klasse im Parteienstaat*, Frankfurt am Main.
- BLUHM, HARALD (2000). „Eliten – ideengeschichtliche Betrachtungen zu einem rhetorisch-politischen Begriff“, en *Berliner Debatte INITIAL* 11, págs. 66-80.
- BORCHERT, JENS (ed.) (1999). *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Opladen.
- BUDE, HEINZ (2000). „Auf der Suche nach Elite“, en *Kursbuch* (2000), Heft 139.
- BÜRKLIN, WILHELM - REBENSTORF, HILKE (1997). *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*, Opladen.
- BURTON, MICHAEL - GUNTHER, RICHARD - HIGLEY, JOHN (1992). „Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes“, en Higley - Gunther, *Elites* (wie Anm. 14), S. 1-37.
- DAHRENDORF, RALF (1965). *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München.
- DREITZEL, HANS P. (1962). *Elitebegriff und Sozialstruktur. Eine soziologische Begriffsanalyse. Göttinger Abhandlungen zur Soziologie*, Bd. 6, Stuttgart.
- DURKHEIM, EMILE (1977). *Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften*, Frankfurt am Main.
- ENDRUWEIT, GÜNTER (1979). „Elitebegriffe in den Sozialwissenschaften“, en *Zeitschrift für Politik* 26 (1979), págs. 30-46.
- ETZIONI-HALEVY, EVA (1993). *The Elite Connection. Problems and Potential of Western Democracy*, Cambridge/Blackwell.

- FIELD, LOWELL G. - HIGLEY, JOHN (1983). *Eliten und Liberalismus. Ein neues Modell zur geschichtlichen Entwicklung der Abhängigkeit von Eliten und Nicht-Eliten: Zusammenhänge, Möglichkeiten, Verpflichtungen*, Opladen.
- GEISLER, RAINER (2003). „Der Ungleichheitsansatz in der Elitenforschung“, en Hradil - Imbusch, *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Opladen.
- GLOTZ, PETER - SÜSSMUTH, RITA - SEITZ, KONRAD (1992). *Die planlosen Eliten. Versäumen wir Deutschen die Zukunft?*, München.
- GOLSCH, LUTZ (1998). *Die politische Klasse im Parlament. Politische Professionalisierung von Hinterbänklern im Deutschen Bundestag*, Baden-Baden.
- HERZOG, DIETRICH (1982). *Politische Führungsgruppen. Probleme und Ergebnisse der modernen Elitenforschung*, Darmstadt.
- (1991). „Brauchen wir eine politische Klasse?“, en „Aus Politik und Zeitgeschichte“, suplemento del semanario *Das Parlament*, Heft B 50, págs. 3-13.
- HIGLEY, JOHN - GUNTHER, RICHARD (eds.) (1992). *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, New York.
- HIGLEY, JOHN - LENGYEL, GYÖRGY (eds.) (2000). *Elites after State Socialism. Theories and Analysis*, Oxford/New York.
- HIGLEY, JOHN - PAKULSKI, JAN - WESOLOWSKI, WLODZIMIERZ (eds.) (1998). *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe*, New York.
- HOFFMANN-LANGE, URSULA (1983). „Eliteforschung in der Bundesrepublik Deutschland“, en *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, Heft B 47, págs. 11-25.
- (1992). *Eliten ,Macht und Konflikt in der Bundesrepublik*, Opladen.
- (2003). „Das pluralistische Paradigma der Elitenforschung“, en Hradil - Imbusch, *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Opladen.
- HOFFMANN-LANGE, URSULA - BÜRKLIN, WILHELM (1998). „Eliten, Führungsgruppen“, en Schäfers, Bernhard - Zapf, Wolfgang (eds.), *Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands*, Opladen.
- IMBUSCH, PETER (2003). „Konjunkturen, Probleme und Desiderata sozialwissenschaftlicher Elitenforschung“, en Hradil, Stefan - Imbusch, Peter (eds.), *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Opladen.
- KAINA, VIKTORIA (2002). *Elitenvertrauen und Demokratie. Zur Akzeptanz gesellschaftlicher Führungskräfte im vereinten Deutschland*, Wiesbaden.
- KELLER, SUZANNE (1963). *Beyond the Ruling Class. Strategic Elites in Modern Society*, New York.
- KIELMANSEGG, PETER GRAF (1997). „Legitimität als analytische Kategorie“, en: Seibel, Wolfgang - Medick-Krakau, Monika - Münkler, Herfried - Greven, Michael Th. (eds.), *Demokratische Politik - Analyse und Theorie. Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen/ Wiesbaden.

- KLINGEMANN, HANS-DIETER - STÖSS, RICHARD - WEßELS, BERNHARD (1991). „Politische Klasse und politische Institutionen“, en Klingemann - Stöss - Weßels (eds.), *Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Elitenforschung*. Dietrich Herzog zum 60. Geburtstag, Opladen.
- KODALLE, KLAUS M. (ed.) (2000). *Der Ruf nach Eliten*, Würzburg.
- KRAIS, BEATE (2001). „Die Spitzen der Gesellschaft. Theoretische Überlegungen“, en Kraiss, Beate (ed.), *An der Spitze. Von Eliten und herrschenden Klassen*, Konstanz.
- (2003). „Begriffliche und theoretische Zugänge zu den 'oberen' Rängen der Gesellschaft“, en Hradil - Imbusch, *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Opladen.
- LEGGEWIE, CLAUS (2000). “‘You Just Do It’. Der unglaubliche Donald Trump oder: Unternehmer als Politiker als Fernsehhelden“, en *Berliner Debatte INITIAL* 11, págs. 9-18.
- LUHMANN, NIKLAS (1994). *Soziologische Aufklärung 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft*, 2. Aufl., Opladen.
- MACHO, THOMAS (1993). „Von der Elite zur Prominenz. Zum Strukturwandel politischer Herrschaft“, en *Merkur* 47, págs. 762-769.
- MAYNTZ, RENATE (1997). “Funktionelle Differenzierung in der Theorie sozialer Differenzierung“, en Mayntz, R., *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*, Frankfurt a.M/New York.
- MILLS, CHARLES WRIGHT (1956). *The Power Elite*, New York.
- MOSCA, GAETANO (1950). *Die herrschende Klasse. Grundlagen der politischen Wissenschaft*, München.
- MÜNKLER, HERFRIED (2000). „Werte, Status, Leistung. Über die Probleme der Sozialwissenschaften mit der Definition von Eliten“, en Kursbuch.
- NOACK, PAUL (1998). „Elite und Massendemokratie: Der Befund und die deutsche Wirklichkeit“, en Hatschikjan, Magarditsch A. - Altmann, Franz-Lothar (eds.), *Eliten im Wandel. Politische Führung, wirtschaftliche Macht und Meinungsbildung im neuen Osteuropa*, Paderborn.
- PARETO, VILFREDO (1955). *Allgemeine Soziologie*, Tübingen.
- PARIS, RAINER (2003). „Autorität – Führung – Elite. Eine Abgrenzung“, en Hradil - Imbusch, *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Opladen.
- PARSONS, TALCOTT (1951). *The Social System*, New York.
- REBENSTORF, HILKE (1995). *Die politische Klasse. Zur Entwicklung und Reproduktion einer Funktionselite*, Frankfurt am Main/New York.
- SCHÄFFERS, BERNHARD (1996). „Eliten im gesellschaftlichen Umbruch. Müssen Funktionseлитen auch Werteliten sein?“, en *Gegenwartskunde* 45 (1996), S. 473-484.

- SCHLUCHTER, WOLFGANG (1963). „Der Elitebegriff als soziologische Kategorie“, en *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 15, págs. 233-256.
- STAMMER, OTTO (1951). „Das Eliteproblem in der Demokratie“, en *Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung* 71 (1951), págs. 513-540.
- WALDEN, GEORGE (2000). *The New Elites. Making a Career in the Masses*, London, Paris.
- ZAPF, WOLFGANG (1965). *Wandlungen der deutschen Elite*, München.
- (1965). „Führungsgruppen in West- und Ostdeutschland“, en Zapf, W. (ed.), *Beiträge zur Analyse der Deutschen Oberschicht*, 2., erw. Aufl., München, págs. 9-29.

RESUMEN

Hasta la fecha, los debates en torno al concepto de elite conforman una historia de continuas disputas y permanente irritación. En todo este entramado, la etimología del concepto parecería ser el único elemento en común de una multiplicidad de definiciones y adjetivaciones. Al mismo tiempo, la impicancia de la selección, asociada al término y que debe realizarse siempre en función de determinados criterios, conforma el marco de referencia de las variadas ideas de elite. Pero también el de una incomodidad muy difundida a la hora de emplearlo. Es probable que las dificultades que se plantean en torno a este concepto sean parte de los esfuerzos por definir a los miembros de ese círculo estrecho denominado elite y anticipen en alguna manera los desafíos que las elites enfrentan en las sociedades modernas.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXV - Nº 3 - Septiembre, 2008

Reclutamiento de elites en la democracia partidaria

Elmar Wiesendahl

I. Introducción

Cuando en una misma frase se menciona elite y democracia, no pocos sienten cierto escozor, habida cuenta de que la democracia, en su concepción ideal, se basa en la autodeterminación e igualdad de todas las ciudadanas y todos los ciudadanos. El término “elite”, en cambio, conlleva cierta carga histórica que escandaliza a la democracia. En última instancia, se trata de un concepto que se inserta en un contexto de desigualdad social y distinción. La elite como tal genera distancia y distinción de unos pocos sobre los tantos otros que deben contentarse con el estatus de ciudadanos y votantes. Por otra parte, hablar de elites sólo tiene sentido en la medida en que su construcción se basa en un alto grado de selectividad, lo que aumenta la distancia entre voto activo y voto pasivo.

ELMAR WIESENDAHL

Dr. en Ciencia Política. Profesor titular de Ciencias Políticas en la Universidad del Ejército (Bundeswehr) Munich. Autor de *Parteien in Perspektive. Theoretische Ansichten der Organisationswirklichkeit politischer Parteien* (1998), “Changing Party Organisations in Germany: How to Deal With Uncertainty and Organised Anarchy?” (en *Bundestagswahl '98: End of an Era?*, 1999), “Die Strategie(un)fähigkeit politischer Parteien” (en *Jenseits des Regierungsalldtags*, 2002) y “Parteiendemokratie in der Krise, oder: Das Ende der Mitgliederparteien” (en *Die Parteiendemokratie auf dem Prüfstand. Trends und Optionen*, 2003), entre otros.

La tensión entre democracia y formación de elites parecería irresoluble, entonces. Se agudiza aún más cuando el proceso de un reclutamiento democrático de elites se confronta con la selección de los mejores. Esta última apunta a excelencia en cuanto a calidad y eficiencia, en tanto que el principio de la democracia implica igualdad cívica y la obligación de los representantes electos con sus electores (Cf. Kaina, 2002, pág. 43).

No obstante, no es posible soslayar la pregunta por la calidad de la dirigencia política. Cabe distinguir al respecto entre la legitimación democrática de las elites políticas mediante las elecciones, por un lado, y la constatación de su aptitud con vistas a sus futuras funciones, por el otro. Mientras que los principios de selección democrática se basan en procedimientos abiertos a todos y la igualdad de todos los candidatos, la selección por aptitud y capacidad tiende, por el contrario, a la selectividad y a la clausura. Sólo supera con éxito el proceso selectivo quien demuestra su excelencia, en tanto que candidatos mediocres o poco aptos quedan excluidos.

La política precisa de buenos políticos. La calidad y la efectividad de la selección de la elite política deciden sobre la calidad de la elite política misma y, por ende, sobre la eficiencia del parlamento y del gobierno. Precisamente en estos momentos, en los que Alemania enfrenta un período de transición crítico y el Estado de bienestar, el mercado laboral y el sistema educativo requieren de una profunda reforma, crecen las exigencias en cuanto a sobresaliente competencia técnica, rendimiento, capacidad de trabajo y, también, valentía de la dirigencia política.

Por otra parte, este clamor cada vez más fuerte por contar con una elite, rendimiento de máxima y excelencia enfrenta un debate que viene de lejos y que no deja piedra sobre piedra a la hora de criticar la actual dirigencia política. Wolfgang Klages (Klages, 2001, pág. 8), por ejemplo, habla de una “crisis de rendimiento de la dirigencia política profesional” alemana que, a su juicio, constituiría una clase política partidaria de miras estrechas. Tampoco el ciudadano común cree ya que sea necesario ser “muy capaz para convertirse en diputado” (ver Noelle-Neumann - Köcher, 2002, pág. 712).

Incluso entre los miembros de las elites sociales, la competencia técnica de los políticos no merece un juicio de valor muy alto (ver al respecto Kaina, 2002, pág. 159 s.). La responsabilidad por esta supuesta falta de calificación y los síntomas de sobre-exigencia de los políticos se adjudica básicamente a los partidos políticos. El “monopolio de representación” de los partidos conduciría a una “elección fallida del personal político” e impediría

ocupar “los cargos políticos con personal idóneo” (Klages, 2001, pág. 8). En consecuencia, la “especie de los políticos constituiría una selección negativa de la población” (Tönnies, 2000, pág. 15). El propio Scheer (Scheer, 2003, pág. 11) admite hoy que esta caracterización de los políticos como miembros de una “casta despreciable”, próxima a la difamación, puede ser una razón fundamental de los pobres resultados que arroja la selección de políticos. A la inversa, esto no significa que sea necesario analizar la totalidad de los múltiples factores que influyen sobre el proceso de reclutamiento de las elites.¹ Basta con analizar los factores relevantes para la problemática de la selección. A tal efecto, parece útil analizar la política como un mercado de empleos para dirigentes políticos, en el que el proceso del reclutamiento de elites encuentra su equilibrio en el juego de la oferta y la demanda. La oferta de empleos es facilitada por el mercado laboral “político”, en tanto que los candidatos y las candidatas representan el lado de la demanda. Norris y Lovenduski (Norris - Lovenduski, 1995, pág. 14 ss.) no comparten esta perspectiva económicamente racional de la estructura de oferta y demanda del mercado laboral político. Por el contrario, ven a los actores que intervienen en la selección de las elites partidarias como agentes de la demanda, en tanto que ubican a los candidatos a ocupar puestos políticos del lado de la oferta del mercado. En adelante asumiremos que el juego de la oferta (cargos) y la demanda (candidatos) decide sobre la calidad de la dirigencia política.

El sector elitista político sólo puede recurrir a una nueva generación calificada en la medida en que el mercado de cargos políticos ofrezca oportunidades de trabajo y ascenso que atraigan a candidatas y candidatos idóneos a la hora de elegir su profesión. La oferta determina la demanda, aunque eso no asegura que la reserva de nuevos dirigentes responda a las necesidades de aptitud y capacidad que conlleva la profesión de político. Asimismo, cada sector de elite, debido a que en general la demanda de cargos de primera línea supera la escasa oferta, pone mucho esfuerzo en una selección efectiva de la elite para ocupar los puestos con los mejores candidatos. Por eso, los candidatos a una carrera política tampoco pueden soslayar un proceso de selección de elites que en Alemania es controlado por los partidos. La pregunta que se plantea es cuáles son los criterios de selección que se siguen en el reclutamiento interno de los partidos. La respuesta es directamente relevante para el problema de la selección de los mejores, sobre todo dado que un proceso de selección, deseado o no deseado, genera una

selectividad que repercute en forma ventajosa o discriminatoria sobre las posibilidades de carrera de los candidatos dotados por origen o profesión de forma desigual de recursos y competencias.²

Un análisis del reclutamiento de candidatos a ocupar puestos políticos de primer nivel como selección de los mejores plantea tres preguntas:

1. ¿Cuenta el mercado laboral de carreras políticas con incentivos selectivos atractivos para jóvenes altamente dotados y calificados para ocupar los puestos ofrecidos?
2. ¿El sistema de selección controlado por los partidos políticos está concebido para seleccionar a los más capaces y aptos para cargos de conducción política?
3. ¿Generan los partidos como instancias de reclutamiento de elites políticas efectos de selectividad que conllevan efectos colaterales cualitativamente no deseados?

Es posible que la temática misma de las elites, repudiada durante tanto tiempo, sea la razón fundamental de los escasos resultados obtenidos hasta el momento en la investigación dedicada a esclarecer los procesos de la selección y calificación de los líderes políticos.³ El análisis del reclutamiento de las elites se centró básicamente en establecer quiénes lograban hacer una carrera política y cuál era el estrato social de origen. Por lo tanto, hoy sabemos quiénes son los políticos. Resta por esclarecer, con excepción del estudio realizado por Herzog (Herzog, 1971) hacia fines de la década de 1960 sobre las carreras de los políticos de primer nivel, cómo llegaron a ocupar sus actuales cargos y qué canales utilizaron. Por otra parte, desde siempre la teoría ha tenido dificultades para echar luz sobre la práctica concreta de la formación de las elites en los partidos mismos. Son significativamente pocos los estudios sobre la nominación de políticos en los partidos y reflejan las relaciones de fines de la década de 1960.⁴ Condicionados por la época, se limitan a analizar las deficiencias democráticas dentro de los partidos, en tanto que el tema de la idoneidad en la selección de las elites sólo es un tema marginal. Los análisis sobre la composición de la clase dirigente política y de la elite partidaria de Heino Kaack (Kaack, 1980, págs. 195-219) se remontan a fines de la década de 1970, sin que luego nadie avanzara en esa misma línea. El panorama coincide con la observación de Dietrich Herzog, cuando señala que la falta de investigaciones sobre las

dirigencias intrapartidarias se ha hecho más notoria aún en los últimos años.⁵ Ante este marco de referencia, las consideraciones siguientes deben interpretarse como preliminares y en uno que otro punto requieren ser corroboradas por investigaciones empíricas más exhaustivas.

II. Construcción de elites políticas y selección de los mejores

Una posición de liderazgo es un cargo sobresaliente cuyo perfil de funcionalidad y responsabilidad plantea importantes exigencias en cuanto a aptitud e idoneidad de quien la ocupa. Sin una definición precisa de estas exigencias, difícilmente puedan seleccionarse “personas idóneas” para cumplir funciones de conducción en el parlamento y el gobierno.⁶ Por el momento sólo existen investigaciones incipientes sobre elites políticas y parlamentarias en cuanto a deducción e identificación de exigencias y calificaciones clave para los titulares de los cargos directivos. En tanto que la investigación estratégica sobre *management*, más avanzada, ha desarrollado características de calificación para los ejecutivos del sector privado⁷ hace tiempo ya, hasta el momento no existe una noción clara sobre las aptitudes intelectuales, físicas, psíquicas, sociales y morales que capacitan a la dirigencia política para un adecuado cumplimiento de sus funciones. Otro tanto puede afirmarse respecto de criterios verificables de exclusión para carreras políticas. Aún debe definirse lo que distingue al buen político del político mediocre o malo.

Al menos existe certeza en cuanto a que la selección de los mejores está estrechamente ligada al concepto de construcción de elite. Los seleccionados como los mejores son inherentemente la elite. No es casual que en el concepto de selección de los mejores está implícita la palabra *aristoi*, los mejores, que a juicio de Platón debían conducir el destino del Estado. Claro que con esto el concepto de elite adquiere una connotación que recuerda las ideas de elite impulsadas por el conservadurismo liberal del siglo XIX. En una interpretación moderna del término, este concepto más antiguo de elite (ver Stammer, 1965, pág. 64) no tiene cabida. Los políticos encarnan una dirigencia entre muchas otras. La política no es una “arena de los mejores” (ver Borchert, 2003, pág. 138 s.), definible como un grupo de personas unidas por su alto nivel educativo, rango intelectual, carácter independiente y espíritu aristocrático.

Sólo el concepto de elite funcional suministra el parámetro para la selección de los mejores que se deduce de las funciones de liderazgo que se delegan en las elites.⁸ Sin embargo, en la actualidad ya no basta un concepto de elite meramente funcional para volver a darle su justo lugar al componente ético que debe tener una dirigencia de excelencia, responsable, con énfasis en “cualidades de liderazgo tales como fortaleza de carácter, sentido de justicia y autoridad moral” (Imbusch, 2003, págs. 11-32). Como primera medida, cabe mencionar la necesidad de sancionar más severamente el manejo laxo que la política hace de las normas éticas.⁹

En política, la selección de los mejores se concreta en función de cualidades destacadas, si no sobresalientes, que deben presentar los candidatos a ocupar cierto cargo para sortear con éxito un proceso de selección calibrado a tal efecto. Esto puede hacerse en función de características reconocidas de aptitud, méritos, experiencias previas o formación. También es habitual estimar un potencial de aptitud a través de procesos de evaluación. En cualquier caso, la selección de los mejores presupone que a través de un proceso calificado se haga un examen individual de capacidad y aptitud, en el que los “mejores”, los más aptos, sortean con éxito el proceso de selección, en tanto que quedan en el camino los mediocres o poco aptos.

Deben aplicarse, además, claros criterios de aptitud en función de cuyos severos parámetros se descartan aquellos candidatos cuyo perfil no coincide con los criterios establecidos. Esto no sólo presupone una amplia coincidencia de los seleccionadores sobre los estándares mínimos que deben cumplir los candidatos. Si quisiéramos adoptar un punto de vista provocador, podría decirse que sólo puede esperarse un juicio “certero” de los examinadores que por su estatus están familiarizados con las exigencias de la construcción de elites. Esto apunta a una selección “desde arriba”¹⁰ a cargo de calificados examinadores y peritos, en tanto que los políticos, como es sabido, son “elegidos” desde abajo.

Es posible que, precisamente por eso, una selección de los mejores sea disfuncional a las particularidades de los dirigentes políticos, ya que encarnan “elites de delegación” que obtienen su legitimación a partir de la elección. En la administración, en cambio, prevalecen las “elites de carrera”; y en los medios de comunicación y el sector económico, las “elites de éxito”,¹¹ para las que rigen parámetros totalmente diferentes.

En tiempos más recientes se multiplicaron los estudios dedicados a formular los criterios de aptitud y competencias básicas para políticos de

carrera. Sin embargo, esto no es sencillo porque los políticos ejercen una profesión de dirigente que hasta la fecha no ha sido definida claramente. Además, faltan conocimientos más certeros acerca de las funciones que cumplen en su calidad de dirigentes en diferentes campos de actividades (ver Elcock, pág. 106 ss.). Tampoco existe consenso acerca de los criterios de evaluación cualitativos que permiten medir el éxito alcanzado por la gestión política desarrollada (ver Borchert, 2003, pág. 176 s. y 201). También falta elaborar normas de calificación para políticos, estandarizadas e internacionalmente reconocidas (ver Norris, 1997, pág. 3).

Por lo tanto, cuando a falta de una descripción calificada de las funciones y de los perfiles de actividades, deducida de funciones definidas en forma abstracta a partir de consideraciones sistémicas y teóricas, Dietrich Herzog¹² recurre a competencias de coordinación, intermediación y comunicación de los políticos, esto no deja de ser un recurso precario. También requiere una discusión más profunda analizar si, tal como presupone Patzelt (ver Patzelt, 1998, pág. 51), las funciones parlamentarias normativas son adecuadas para deducir las competencias que deben poseer los parlamentarios. Un enfoque más amplio ofrece Wolfgang Müller,¹³ que intenta medir la capacidad del político en función de criterios de calidad técnicos, cognoscitivos y sociales de su capacidad de decisión. En cualquier caso, el debate académico sobre capacidad y condiciones que debe reunir el reclutamiento de la elite política carecerá de relevancia práctica mientras no se avance empíricamente hasta los conocimientos, capacidades, aptitudes y actitudes necesarias que los políticos requieren como características de aptitud personales para cumplir con las tareas que les son encomendadas en su carácter de dirigentes.

III. El mercado laboral político y el atractivo de las carreras políticas

La calidad de la dirigencia política depende de la cantidad de jóvenes dirigentes interesados. Para hacer una selección se necesita tener un número suficiente de candidatos. Las exigencias que se puedan plantear a la capacidad y el rendimiento de los políticos serán tanto mayores cuantas más candidatas y candidatos calificados opten por dedicarse a la política. Sin duda, a la hora de decidirse a militar en política inciden las ambiciones y las

inclinaciones. Pero igual importancia revisten los incentivos selectivos que pueda ofrecer una carrera política. Más allá de los supuestos que plantea el modelo de la teoría de la elección racional (*rational choice*) (ver Müller, 1998, pág. 10 s.), es de suponer que sobre todo los más talentosos se decidirán por la política únicamente si las perspectivas que ofrece una carrera política son más atractivas que otras opciones. En síntesis: la carrera política debe ofrecer ventajas comparativas, además de compensar también los costos de oportunidad por las ventajas perdidas.

Desde que la política ha pasado a ser una profesión rentada que puede ejercerse como medio de vida permanente,¹⁴ se puede hablar de un mercado laboral para carreras políticas. Ofrece posibilidades de empleo en cargos directivos en los estratos medios y altos, que eventualmente abren la posibilidad de llegar al máximo nivel. En ese sentido, la política compite con otros segmentos del mercado laboral que también buscan reclutar jóvenes talentos altamente calificados para ocupar cargos directivos. Las variables positivas y negativas que ofrece el mercado laboral político y que alientan o desalientan el ingreso al ámbito político pueden resumirse bajo el concepto de estructuras de oportunidades,¹⁵ que engloba siempre la cantidad de cargos existentes y la disponibilidad y accesibilidad para los candidatos. También deben mencionarse las reglas de procedimiento y prácticas para ocupar los cargos. Por fin, cabe hacer referencia a los incentivos materiales en forma de posibilidades de remuneración y provisión, oportunidades de establecer contactos o iniciar negocios, obtención de privilegios y la posibilidad de entablar contactos e iniciar negocios. Finalmente, juegan un importante papel factores tales como riesgo profesional, grado de regulación y márgenes de acción que ofrece el rol profesional, así como el esfuerzo físico y psíquico que demanda la actividad.

En cuanto a la cantidad de políticos profesionales, en Alemania se contabilizan 603 diputados nacionales, 1.984 diputados estatales y 99 diputados en el Parlamento Europeo. A este total de 2.686 diputados pueden agregarse cerca de 3.800 funcionarios temporarios que ocupan puestos bien remunerados en calidad de secretarios comunales, intendentes y prefectos de distrito. Sin embargo, es conveniente considerar sólo los diputados nacionales y estatales. Son los que constituyen la reserva de jóvenes políticos de la que se recluta la dirigencia media y superior. Una carrera política exige como primer paso acceder a un mandato como diputado. Si tomamos la cantidad de postulantes a diputados, el número de candidatos aumentó

entre 1949 y 1998 de 2.324 a 4.006, para caer en 2002 a 3.544. Gran parte de las candidatas y los candidatos inician la carrera sin ninguna posibilidad de ganar. No obtienen ninguna recompensa los candidatos de los partidos sin posibilidades de acceder a una banca. Muy buenas posibilidades de acceder a una banca, en cambio, tienen los candidatos que se presentan para acceder en un distrito electoral seguro por medio del voto directo o que ocupan uno de los primeros puestos en las listas de los partidos representados en el Parlamento. Para quienes recién comienzan a desarrollar su carrera política ello presupone una vacante, algo no demasiado frecuente. En efecto, a lo largo de los años se observa que la permanencia promedio de los diputados aumentó a 14 años y más, a la vez que bajó la tasa de fluctuación.¹⁶

Poco es lo que una persona joven puede esperar de la carrera de político como medio de vida. En general, la rotación en los mandatos parlamentarios es baja. Según relevamientos de cierto tiempo atrás, por período legislativo se libera aproximadamente un 25 % de las bancas para el ingreso de nuevos diputados.¹⁷ Actualmente la rotación promedio es de un 26,4 % en el caso del Parlamento nacional (*Bundestag*) y de un 31 % para las legislaturas estatales (*Landtag*) (ver Borchert, 2003, págs. 148-173). La tasa de fluctuación es menor entre las dirigencias partidarias renovables cada dos años. En la década de 1990 oscilaba entre un 20 y un 25 % (ver Herzog, 1997, pág. 308). Cuando se produce un recambio de dirigentes en la cúpula partidaria como ocurriera varias veces en el caso del partido socialdemócrata SPD y del partido Alianza-Los Verdes en la última década y en el caso de los demócratacristianos CDU y los liberales del FDP en 2000/01, se produce un recambio de elites que genera una refrescante oxigenación de la dirigencia partidaria.

Los máximos dirigentes políticos constituyen un grupo reducido y selecto de políticos de carrera cuyos esfuerzos de muchos años se ven coronados por la posibilidad de acceder a uno de los escasísimos cargos públicos y partidarios de máximo nivel. Cuando dejan esos cargos, ya sea voluntaria o obligadamente, rara vez se jubilan y, en cambio, siguen bloqueando durante cierto tiempo las bancas parlamentarias en detrimento de los jóvenes políticos que puján por ingresar. A diferencia de otras elites, la opción de ascenso mejoró para las mujeres desde que se aprobaron normas sobre igualdad y cuotas que facilitaron el acceso a la carrera política y a las instancias de conducción en partidos, parlamento y gobierno. Más exclusivo aún es el puñado de celebridades políticas que se convierten en las estrellas

de los medios de comunicación, en tanto que la gran masa de diputados lleva una vida ignota (ver Scheuch - Scheuch, 1995, pág. 153 ss.). Los cargos políticos de primera línea son un bien escaso y las posibilidades de acceder a ellos, muy limitadas.

Quien de todas maneras decida ingresar a la política se topa en Alemania con un mercado laboral cerrado, cuyos ingresos y canales de ascenso son controlados por los partidos políticos. De hecho, se trata de una suerte de *closed shop* que exige como primer requisito la previa afiliación a un partido (ver Borchert, 1999, pág. 12). El partido es siempre el partido, sobre todo si se tiene en cuenta que, a diferencia de una carrera dentro en una empresa, un cambio de signo político suele marcar el fin de la carrera.

Los políticos de carrera se distinguen de otras profesiones ejecutivas por el hecho de que puede serlo cualquiera, sin requisitos en cuanto a aptitud, notas del colegio o exámenes. No existen criterios específicos de exclusión por falta de capacidad. Tampoco podría ser de otra manera, teniendo en cuenta que si bien ser político se ha transformado en un oficio, no es considerado una “verdadera” profesión. En ninguna parte existe por escrito un canon de funciones o un perfil de exigencias. No existe tampoco una carrera de formación o universitaria que califique para esta profesión. Y mucho menos puede imaginarse uno en Alemania una forja de cuadros o centros de formación de élites como los tienen, por ejemplo, Francia y Gran Bretaña, de los que podría surgir la dirigencia política.¹⁸ Del mercado para carreras políticas quedan excluidas las agencias de personal o los *headhunter* para políticos de primer nivel. La tan importante profesión de la política figura, mírese por donde se la mire, entre las profesiones “no calificadas”.

En cuanto a los contenidos, en política muchas cosas giran en torno a la influencia y el poder. Sin embargo, la experiencia cotidiana es que expectativas electorales desbordadas, intereses corporativos encontrados, imperativos presupuestarios y sobre todo la presión del grupo terminan por acotar y atar de pies y manos al político. Rara vez lo que se debate son verdaderamente los grandes temas de interés internacional. Por el contrario, en el quehacer de todos los días deberá atender, por meras razones de supervivencia, el chiquitaje propio del trabajo en el partido y en sus órganos de conducción que le consumirá gran parte de su tiempo.

Los políticos profesionales no tienen posibilidades de elegir entre varias opciones. Desde que desapareció el dirigente rentado, la política

como profesión sólo es posible como diputado rentado, sin que por eso el político pueda desembarazarse del partido. Por el contrario, los políticos profesionales, a diferencia de lo que ocurre con ejecutivos de primer nivel de otros sectores, deben asumir el enorme costo que significa llevar adelante una carrera como diputado y otra paralela como dirigente partidario, necesaria para asegurarse la reelección. Una explicación plausible es el riesgo que al menos en términos subjetivos entraña una carrera política. El peligro de no volver a integrar la lista de candidatos o de no ser reelecto determina que un cargo político de primer nivel dependa como ningún otro de la influencia de los selectores internos del partido y de los votantes externos. Por lo tanto, buena parte de la fuerza que se invierte tanto en el Parlamento como dentro del partido se destina a “combatir la inseguridad” (Borchert - Stolz, 2003, pág. 152).

El poder que confiere el cargo y el poder de decisión inherente al rol de político son las características que determinan que la dirigencia política forme parte del “círculo de los poderosos” de la elite funcional.¹⁹ Sin embargo, cabe preguntarse si en verdad los puestos políticos de primer nivel confieren a sus titulares estatus de elite social. Las investigaciones empíricas suministran poca información. En efecto, para establecer hasta qué punto la dirigencia política configura una elite sería necesario investigar en profundidad los hábitos, actitudes, estilos de vida y prácticas cotidianas, así como las conexiones privadas y formas de relacionarse de quienes la integran.²⁰ Los políticos de primera línea son conocidos y están expuestos a las cámaras como ninguna otra elite. Pero no exteriorizan nada de los ademanes demostrativos que permitirían sacar conclusiones en cuanto a su pertenencia a un círculo social privilegiado. El político no ventila en público un estilo de vida diferente ni se delata mediante gestos, gustos, estilos o lenguajes que reivindicquen el carácter elitista de su estatus sobresaliente o su rol de referente social. En cambio, se tiene irremediamente la impresión de que la elite política pone todo de su parte para desmentir su estatus de elite y una posición social privilegiada. En la medida en que los políticos ocupan un cargo social de primera línea, la discreción y la auto-negación de formar parte de una elite se convierte en parte de su actitud. En otras palabras: quienes llegan a los máximos niveles políticos no pueden verdaderamente disfrutar las ventajas que su estatus de elite les concede.

Nada recompensa a la dirigencia política por esta renuncia “democrática”. Actualmente, los políticos figuran entre los representantes de menor

prestigio entre los “grupos profesionales socialmente cuestionados”.²¹ Según una encuesta realizada en 2003 por la consultora Allensbach sobre las profesiones más prestigiosas,²² apenas un 8 % de los ciudadanos alemanes dice que “siente respeto” por los políticos. Esto marca un mínimo histórico de reconocimiento, si se considera que los valores en la década de 1970 aún estaban por sobre la barrera del 20 %. Una de las razones de esta dramática caída en el prestigio es que los diputados se insertan en el grupo de las profesiones “deshonestas” (ver Noelle-Neumann - Kocher, 2002, pág. 206). Otra razón para arrastrar aún más la apreciación pública de los políticos son los desastrosos índices de confianza que merecen los partidos políticos.

Una explicación puede encontrarse ciertamente en el hecho de que el político, como ningún otro grupo de dirigentes, está expuesto a un análisis crítico permanente proveniente de los medios. Pero también debe contabilizarse la tendencia colectiva manifiesta de auto-dañarse de este grupo, en una competencia despiadada que se desarrolla ante los ojos de la opinión pública.²³

Al menos existe una razón material que no puede desmerecerse y que puede inducir el intento de hacer una carrera política. En efecto, las elites políticas son un grupo con ingresos importantes sin formar parte de los ricos o pudientes de la República. La remuneración y las prestaciones adicionales se mueven en un nivel “que les permite a los políticos (...) vivir muy bien de la política”.²⁴ La remuneración de un diputado (sin gastos de representación) equivale al sueldo de un juez federal o de un funcionario electo comunal (categoría B 6). Esto equivale a más de 2,3 veces el sueldo promedio de una persona en relación de dependencia. La dirigencia económica y corporativa, en cambio, tendría que asumir una fuerte pérdida de ingresos si quisiera pasarse a la clase política. Tampoco los funcionarios públicos de primer nivel de la administración y la justicia se verían económicamente beneficiados. En cambio, darían un considerable salto hacia adelante los empleados de las organizaciones políticas y funcionarios públicos hasta la máxima categoría del nivel A (A 16) si pasaran a percibir el sueldo de un diputado. La carrera política también sería pecuniariamente interesante para los académicos que trabajan en forma independiente, en especial los abogados, dado que pueden mejorar el sueldo de diputado con otros ingresos. A ello se agregan privilegios en cuanto a gastos de representación y equipamiento, que constituyen para el grupo de personas mencionado una considerable mejora en comparación con sus actuales circunstancias laborales.

En general hay muchas cosas que le faltan al mercado laboral político para que pueda ser interesante para dirigentes sobresalientes. ¿A quién puede interesarle una carrera política que le reportará mala fama, sobre-exigencia laboral, mental y familiar, y todo esto sin certezas previsibles y planificables, con la posibilidad, además, de no ser reelecto? Hay otros sectores de elite que ofrecen a los talentos altamente calificados mejores remuneraciones y perspectivas más interesantes.

IV. Los partidos como instancias de selección para las carreras políticas

Hoy por hoy, en Alemania la selección de la elite política está en manos de los partidos. Ellos son los “*gatekeepers* de la carrera política” (Borchert, 2003, pág. 49), y de hecho poseen un monopolio de intermediación de empleos para el mercado laboral político. Su influencia llega tan lejos que no sólo deciden acerca del acceso a una carrera política sino también sobre su continuación y final. El rol clave de los partidos en el reclutamiento de las elites políticas se desprende del derecho exclusivo, establecido en la ley electoral y de partidos políticos, de estar facultados para nominar a los candidatos directos y por lista a ocupar las bancas parlamentarias a nivel estadual, nacional y europeo. Los detalles están regulados en los estatutos nacionales y estaduales de los partidos.

El reclutamiento interno de las elites en los partidos se atiene al modelo de una selección exclusiva, fuertemente estandarizada y enmarcada jurídicamente, además de descentralizada, de candidatos.²⁵ Ningún candidato que se presente en forma directa o a través de listas puede soslayar las instancias partidarias que deciden sobre la preselección de los candidatos para cargos políticos electivos rentados y, por ende, sobre el ingreso a una carrera política. Quien quiere ser elegido debe cumplir con las expectativas y los criterios de selección de quienes en calidad de selectores internos de los partidos examinan y evalúan a los candidatos y las candidatas que se presentan y que en las asambleas distritales o en los congresos partidarios votan a su favor o en su contra.

Desde la perspectiva de la selección de los mejores, la pregunta que se plantea es quiénes son estos selectores y por qué criterios se guían en la selección de candidatos. En el caso de las candidaturas directas, entre los

selectores están las cúpulas partidarias del distrito. Sobre las listas estaduales, en cambio, deciden las cúpulas estaduales de los partidos.²⁶ Luego debe mencionarse el círculo de delegados que vota los candidatos directos y por lista en las conferencias de los distritos electorales o en los congresos partidarios estaduales. Poco se puede decir sobre el perfil de calificación de los selectores. En cualquier caso, son legos los que en las asambleas de afiliados eligen también a legos como delegados, sin que ninguna parte pongan en debate exigencias que sean de peso a la hora de elegir candidatos. Así y todo, los selectores plantean requisitos de calidad a los candidatos. En el año 1992, delegados distritales británicos encuestados manifestaron evaluar a los candidatos especialmente en cuanto a su capacidad de atraer votos y de llevar adelante con éxito la campaña (ver Norris - Lovenduski, 1995, pág. 137 ss.). Esta ponderación de aptitudes responde a la racionalidad organizacional de partidos que quieren ganar votos y distritos. Lo único que no es parte del test de aptitudes es la capacidad para ocupar un mandato como diputado.

No existen resultados de encuestas alemanas. No obstante, observaciones de más antigua data coinciden en señalar que para una primera candidatura a diputado resultan de utilidad cualidades tales como inserción local, capacidad de atraer votos, representatividad social, éxito profesional y trabajo eficaz en el partido.²⁷ Las listas a nivel estadual, en cambio, son el resultado de un arduo proceso de negociación en el que en función de un complejo sistema proporcional se establece un cierto equilibrio entre deseos regionales, sociales, corrientes, de género y alianzas. Por otra parte, es habitual reasegurar a los candidatos que se presentan en forma directa a través de la lista estadual. Este sistema prevaleciente de proporcionalidad y reaseguro no apunta a criterios de idoneidad referidos a aptitud y rendimiento en la formación estrategia de elites y la selección de los mejores. A la inversa, los problemas de aptitud del reclutamiento interno de elites se plantean precisamente cuando las candidatas y los candidatos son seleccionados en función de sus cualidades grupales y no por sus aptitudes, rendimientos y experiencias personales (ver Norris - Lovenduski, 1995, pág. 124). Para una carrera a partir de un mandato obtenido por la lista partidaria resulta útil un trabajo destacado en círculos de trabajo, comunidades de trabajo y corrientes internas como redes de ascenso. Ocasionalmente también entran a jugar círculos de amigos personales, como por ejemplo el grupo Echternach en la CDU de Hamburgo o el grupo en torno al ex canciller Kohl en la CDU de Renania-Palatinado.²⁸

Por otros carriles transcurre el ascenso político a través de un mandato directo. En este caso es casi obligatorio desplegar un esforzado trabajo honorífico dentro del partido y el municipio. Según Wessels (1997, pág. 87), entre el primer cargo partidario a nivel local y el primer mandato legislativo rentado pasan en promedio 10,5 años.

Según una encuesta de 1994, la carrera como diputado comienza en promedio a los 42 años. Le anteceden nueve años de trabajo en parlamentos locales y regionales. Con anterioridad a esa etapa, el diputado militó activamente otros nueve años en el partido (ver Patzelt, 1998, pág. 59). El 76,67 % de todos los diputados debió trabajar en el nivel comunal antes de ocupar una banca en una legislatura estadual. Asimismo, el 61,1 % de los diputados ocupó en algún momento un puesto secundario en el órgano de conducción de su partido (Cf. Borchert - Stolz, 2003, pág. 158). Una vez que se ha logrado dar el salto a la carrera profesional, el 90 % de los mandatarios electos retiene sus cargos en los órganos directivos de su partido en el nivel local o distrital para reasegurarse así su reelección.²⁹ Si además logra dar el salto al nivel de la primera línea parlamentaria y de gobierno, la recompensa que significa ocupar un cargo en los más altos niveles de conducción del partido está finalmente al alcance de la mano (ver Herzog, 1997, pág. 318 ss.).

Queda demostrado que en razón del proceso de selección interno y de los criterios de selección aplicados, la carrera política se ha transformando en una carrera profesional. Acceder a los niveles políticos rentados a través de una banca en el parlamento marca el final de un maratónico período de prueba y acreditación que los candidatos cumplen con “mucha presencia y diligencia” con la finalidad de acrecentar su popularidad personal y conquistar el apoyo de los afiliados.³⁰ Además de hacer política a nivel comunal, se trata de escalar con mucha constancia los peldaños de la carrera intrapartidaria, comenzando por el nivel local, para pasar luego al distrito. Esta es la manera de abrirse paso hasta el círculo de la conducción oligárquica, que hace una preselección informal acerca de quién resulta un candidato aceptable para ocupar un mandato y quién no.³¹ En general, los círculos informales y delegados de las conferencias del distrito electoral sólo consideran aceptables a los candidatos que hicieron méritos suficientes a través del trabajo en el partido o representándolo en el parlamento local o distrital. Tener éxito en la postulación como candidato a ocupar una banca en el parlamento adquiere así carácter de recompensa por el trabajo realizado en

los cargos locales/regionales electivos y partidarios. Las similitudes de este sistema de selección con el tradicional sistema de ascensos en el sector público son asombrosas. Ser propuesto o elegido como candidato a ocupar un mandato parlamentario se asemeja a un ascenso, significa avanzar un peldaño en la carrera política. Seleccionar a los mejores para ocupar los cargos políticos de primera línea está fuera del radio de este sistema porque sus sensores no están ajustados para estos fines.

Estos mecanismos de carrera y ascenso no ofrecen impulsos suficientes para jóvenes talentos interesados en un ascenso meteórico. Se requiere paciencia y tenacidad, saber esperar diligentemente hasta el momento del ascenso. Es un ambiente inhóspito, al menos para el empresario político, el hombre de carrera que produce el sistema de reclutamiento norteamericano, que tiene como eje central al candidato mismo.³² El sistema de reclutamiento alemán también es especial para ahuyentar a los llamados *high potentials*, ambiciosos e impacientes, para los que el tiempo vale oro, pero también a los más osados, grandes talentos, impulsores y líderes del juego. Los partidos promueven el deporte político de masas: no son forjas de talentos para deportistas de alto rendimiento. En este sistema de carreras y ascensos con períodos de prueba y acreditación previos, incluso la competencia entre candidatos sin cobertura partidaria, la “candidatura” abierta, la “batalla campal” imprevisible por asegurarse un puesto seguro en la lista, son consideradas elementos de interferencia. Para los “amigos del partido” y “soldados del partido” que hicieron méritos a lo largo de los años, en cambio, la espera tenaz hace el ascenso más previsible. La dirigencia partidaria local y de distrito está conforme con el sistema tal cual está porque estabiliza su control interno sobre la selección de elites.

V. La selectividad del reclutamiento de elites en los partidos

Todo sistema de reclutamiento de elites es selectivo, sea porque opera con filtros deseados o simplemente por las consecuencias indirectas no intencionales que en todo caso genera. Los partidos respaldan la candidatura a ocupar cargos sobresalientes de quienes han hecho mérito suficiente para llegar ahí, ocupando funciones y cargos honorarios dentro del partido. Desde la perspectiva del sistema, esto significa que los partidos reclutan a la

dirigencia política entre sus propios cuadros voluntarios. Este reservorio es relativamente grande y abarca, *grosso modo*, unas 150.000 personas. Por un lado, el sector político elitista es tan impermeable y abroquelado en sus flancos que rara vez se producen rotaciones transversales o que llegue a la cima algún dirigente de un sector afín a la política. Otro tanto ocurre a la inversa, en la medida en que los partidos no hayan colonizado los sectores sociales afines para su propia política de personal. A diferencia de otras elites sectoriales exclusivas, el sistema de reclutamiento de una dirigencia política que tiene como base al político de tiempo libre que ocupa cargos honoríficos es notablemente abierto hacia abajo. Cualquiera puede afiliarse a un partido y pasar a ocupar una función dentro del partido o ejercer un mandato comunal, sin necesidad de haber cursado un estudio, aprobado un examen de aptitud o haber demostrado su capacidad. Quienes se dedican a la política voluntariamente en su tiempo libre no necesitan someterse a una selección específica: el sistema se regula automáticamente en función de la iniciativa propia y el auto-reclutamiento.

Este sistema de auto-reclutamiento, libre, sin trabas, genera, sin embargo, en los partidos, el efecto paradójico de constituirse en sistemas sociales cerrados. La primera valla que hay que sortear es la afiliación al partido,³³ seguida por la selección en virtud del carácter activo o pasivo que el afiliado le dará a su condición de militante político.³⁴ Otro filtro es asumir funciones partidarias voluntarias o cargos electivos. A partir de la década de 1960, estas vallas subrepticias, más altas todavía para quienes recién ingresan, dispararon un proceso social descontrolado de desplazamiento y depuración entre los miembros de los partidos que tuvo como resultado un amplio dominio de la clase media.³⁵ A pesar de ello, quedan todavía algunos resabios de filiación social que se traducen en una mayor cantidad de profesionales independientes en las filas de la CDU y un porcentaje todavía significativo de trabajadores en el SPD.³⁶ El carácter poco permeable y discriminatorio es particularmente notorio en relación con quienes logran escalar los diferentes peldaños de la carrera política. Los miembros del sector público y los empleados son los que rápidamente se desembarazan de sus perseguidores y dejan en el camino a trabajadores y, en menor medida, también a los profesionales independientes. En los niveles políticos superiores, esta situación de privilegio se agudiza aún más en favor de funcionarios y empleados de sectores de mayor nivel educativo.

No obstante, desde la perspectiva de la selección de los mejores, la marginación de trabajadores, profesionales independientes o también mujeres, así como el favoritismo por funcionarios y empleados, no es demasiado concluyente, porque el estatus profesional o de género de los miembros poco dice por sí mismo acerca de su aptitud para ejercer cargos políticos directos. Para ello, es necesario recurrir a los estudios cursados y la profesión ejercida de los afiliados dispuestos a ejercer la política como profesión. De ello se deduce en qué medida el marco profesional y educativo contribuye a la selectividad del reclutamiento de la elite política.

La profesión de origen y las circunstancias que rodean la actividad ejercida se convierten en un factor importante, porque los partidos reclutan a la nueva dirigencia de su propio reservorio de políticos de tiempo libre y no del círculo de graduados universitarios calificados o de dirigentes nuevos, con experiencia en liderazgo, provenientes de otros sectores de elite social. Esto hace que el salto a la carrera política profesional recién se vuelva posible a partir de cierta edad y sólo luego de haber atravesado una larga fase no rentada como funcionario partidario y político de tiempo libre. Para los que tienen ambiciones políticas, esto significa que en sus años de juventud deben encontrar tiempo para seguir una carrera profesional en el llano y otra simultánea como político de tiempo libre.

En esta encrucijada profesional se dividen las aguas. Quienes a pesar de todas las restricciones deciden dedicarse a la política necesitan contar con cierto respaldo económico personal, además de poder compatibilizar sus actividades políticas con sus obligaciones profesionales, ser extrovertido, ser física y psíquicamente fuerte, tomar licencia de sus obligaciones familiares, estar dispuesto a renunciar al tiempo libre, ser muy constante y paciente, gustar del trabajo asociativo y ser capaz de tolerar frustración intelectual. Al poco tiempo de haberse afiliado al partido, los afiliados se dividen entre aquellos que por su mentalidad y dotación de recursos están en condiciones de soportar la doble carga y los otros, que por razones profesionales y privadas deciden renunciar a una carrera política (ver Herzog, 1971, pág. 46).

Este mecanismo de selección tiene vastas consecuencias estructurales para el reclutamiento de elites políticas y la composición del parlamento. Por un lado, les concede una ventaja a los profesionales que usan la palabra, la persuasión y la intermediación en general.³⁷ Por otro lado, excluye a todas aquellas personas cuya fuerza psíquica y física y presupuesto de tiempo son consumidos enteramente por el trabajo diario. Esta relación se puede ilustrar

en función de la composición profesional de las actuales cúpulas partidarias y dirigencias parlamentarias en Berlín.

La conducción partidaria del SPD, y mucho más aún la conducción de su bloque parlamentario, se integra fundamentalmente con políticos provenientes del sector público y de las asociaciones intermedias. Este marco profesional es más notorio aún en el caso del partido Alianza 90/Los Verdes y la CDU. En la integración de las conducciones del SPD y de Los Verdes es llamativa la escasa representación del sector privado de la economía. El gabinete nacional formado por verdes y socialdemócratas (incluyendo los secretarios de estado parlamentarios) también se recluta en un 58 % del sector público y de las asociaciones intermedias. Un 16 % de sus integrantes son, además, de profesión abogados. Sólo en el caso de la CSU y del FDP, la dirigencia partidaria y de la bancada parlamentaria conserva cierta cercanía con el sector productivo, sin que predomine como base de reclutamiento.

Esta escasa diversidad profesional que evidencian los dirigentes políticos partidarios se traduce también en la composición del Bundestag. La retirada emprendida por los grupos de profesionales que intervienen directamente en el proceso productivo de la creación de valor, como son los trabajadores, productores rurales, empresarios, ejecutivos, comerciantes, perduró a lo largo de todo el período de posguerra.³⁸ Su desaparición sigue avanzando en el anteúltimo y actual Parlamento, en tanto que se ha multiplicado el grupo de los profesionales independientes.³⁹ Los beneficiarios de este proceso son los empleados públicos y los empleados de partidos políticos y asociaciones intermedias que se han ocupado de llenar los vacíos que dejaron las profesiones “productivas”. Best (2003, pág. 285) explica esta evolución con un diferencial informal *insider-outsider*, instalado y perpetuado por selectores y organizaciones partidarias.

De hecho, en el mercado de trabajo para políticos se aprecia un creciente dominio de servidores públicos y empleados del sector político intermedio que no tienen mayor relación con el sector productivo y que han acumulado su experiencia laboral en la administración pública, muy vinculados al derecho y abogados a la tarea de intermediar intereses. A pesar de la llamativa pluralidad de estudios cursados por los diputados (ver Wessels, 1997, pág. 84) y las dirigencias parlamentarias y gubernamentales, es notoria una decreciente permeabilidad del mercado laboral político y un reclutamiento de elites que se concentra en jóvenes políticos de profesiones afines a la política o a las ciencias jurídicas. Sin embargo, es dudoso si el

proceso de desplazamiento de auténticos representantes de los sectores productivos, el comercio y los servicios se remite a una selección y discriminación intencional en los partidos. Es probable que la concentración en unas pocas profesiones resulte de una desmoralización y autoexclusión de los grupos profesionales muy exigidos y que no disponen del tiempo que se necesita para militar en política. Es evidente que las barreras adversas y los obstáculos que deben sortearse en una carrera política también tienen carácter disuasivo y contribuyen a mantener alejados a candidatos que no pueden abandonar su profesión para dedicarse seriamente a la política. En última instancia, los partidos, con su práctica de reclutamiento político, hacen las veces de cerrojo, impiden que el capital económico, social, cultural, desigualmente distribuido entre diferentes profesiones, pueda transferirse sin restricciones a la carrera política.

El camino emprendido parece imposible de revertir sin que el reclutamiento se abra para candidatos sin antecedentes partidarios. En efecto, en la elite política comienza a manifestarse una evolución que se viene observando hace mucho tiempo en otras elites. Recluta sus dirigentes entre la joven generación de afiliados que básicamente son empleados públicos a quienes alimenta el Estado y el sector afín de la intermediación política. En cierto sentido, la política como ámbito socialmente definido e independiente se convierte en auto-referente y la joven elite, alimentada por la organización política, cuando inicia su carrera parlamentaria, no hace más que cambiar de lado en el escritorio. Al menos no se podrá afirmar que este *pool* de jóvenes dirigentes peca de inexperiencia política y administrativa o que desconoce la lógica del funcionamiento de la política. También es norma tener un estudio universitario completo. Sin embargo, la elite política reclutada en estos términos, a pesar de estudios académicos heterogéneos, reconoce experiencias profesionales similares que acumuló en el sector público y en el sector político intermediario. Probablemente por eso seguirá aumentando el abroquelamiento y la distancia de una clase política que en su mayoría nunca estuvo involucrada directamente en generar ese producto bruto nacional que redistribuye y que nunca compartió circunstancias profesionales y cotidianas, típicas de vastas capas de la población.

**Composición de las conductiones partidarias y de los bloques en el Bundestag del SPD, Alianza 90/
Los Verdes, CDU, CSU, FDP desglosado por sus anteriores actividades laborales***

	SPD		Alianza 90 /Los Verdes		CDU		CSU		FDP	
	Cond. partidaria ²	Cond. del bloque ³	Cond. partidaria	Con. del bloque	Con. partidaria	Cond. del bloque	Cond. partidaria	Cond. del bloque	Cond. partidaria	Cond. del bloque
1. Sector público	40,5	59,9	37,5	66,7	54,0	47,0	39,0	58,3	31,6	39,4
1.1. Formulación de política	5,4	7,3	12,5	22,2	4,9	14,3	7,3	16,7	2,4	9,1
1.2. Administración	2,7	9,1	0,0	0,0	14,6	14,3	9,8	16,7	94,2	0,0
1.3. Derecho	0,0	5,5	0,0	0,0	7,3	0,0	2,4	0,0	0,0	9,1
1.4. Educación	18,9	22,4	12,5	22,2	2,4	2,0	7,3	16,7	14,9	9,1
1.5. Ciencia/investigación	13,5	10,2	12,5	22,2	22,0	14,3	7,3	8,3	10,4	9,1
1.6. Salud	0,0	5,5	0,0	0,0	14,6	2,0	4,9	0,0	0,0	0,0
2. Sector intermedio	18,9	12,7	12,6	11,1	4,0	10,2	7,3	0,0	7,4	9,1
2.1. Organización partidaria	2,7	0,0	6,3	0,0	0,0	2,0	0,0	0,0	1,7	9,9
2.2. Grupos de interés económico	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	6,1	2,4	0,0	2,3	0,0
2.3. Sindicatos	2,7	7,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

2.4	Medios	13,5	5,5	6,3	11,1	2,0	2,0	4,9	0,0	2,3	0,0
3.	Sector privado	32,4	23,8	31,3	11,1	34,0	34,7	43,9	41,7	37,2	45,5
3.1.	Agricultura y silvicultura	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.2.	Industria y oficios	0,0	5,5	0,0	0,0	4,0	8,2	7,3	25,0	2,1	9,1
3.3.	Servicios	5,4	5,5	31,3	0,0	12,0	6,1	12,2	8,3	22,9	0,0
3.4.	Abogados	13,5	5,5	0,0	0,0	14,0	12,2	9,8	0,0	8,0	18,2
3.5.	Comercio y transporte	13,5	5,5	0,0	11,1	4,0	6,1	7,3	8,3	4,2	18,2
4.	Otros/ sin especificar	8,1	3,6	18,6	11,1	8,0	8,2	9,8	0,0	25,0	9,1

* Actualizado a otoño de 2003, datos recabados en los diferentes partidos políticos y en Kürschners Volkshandbuch Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Rheinbreitbach, 2003.

1. Actividades laborales: última actividad laboral antes de ocupar una banca de diputado o un cargo directivo en la cúpula partidaria.
2. Conducción partidaria: la conducción partidaria abarca la presidencia y el comité ejecutivo del partido.
3. Conducción del bloque: la conducción del bloque abarca la presidencia del bloque y el comité ejecutivo ampliado.

Notas

1. Ver al respecto Norris, Pippa, "Introduction: theories of recruitment", en Norris, P. (ed.), *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge 1997, págs. 1-14, en especial pág. 9 y ss.; ver también Golsch, Lutz, *Die politische Klasse im Parlament. Politische Professionalisierung von Hinterbänklern im Parlament*, Baden-Baden 1998, pág. 85 y ss.
2. Ver al respecto Schnapp, Kai-Uwe, "Soziodemographische Merkmale der bundesdeutschen Führungsschicht", en Bürklin, Wilhelm - Rebenstorf, Hilke u. a., *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*, Opladen 1997, en especial pág. 71 y ss.
3. Ver al respecto Krais, Beate, "Die Spitzen der Gesellschaft. Theoretische Überlegungen", en Krais, B. (ed.), *An der Spitze. Von Eliten und herrschenden Klassen*, Konstanz, 2001, págs. 7-62, en especial pág. 8.
4. Ver al respecto Kaack, Heino, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, Opladen, 1971, y Zeuner, Bodo, *Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl*, 1965, Den Haag 1970.
5. Herzog, Dietrich, "Die Führungsgremien der Parteien: Funktionswandel und Strukturentwicklungen", en Gabriel, Oscar W. - Niedermayer, Oskar - Stöss, Richard (eds.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn, 1997, págs. 301-321, en especial pág. 301.
6. Ver Patzelt, Werner J.: "Parlamentarische Rekrutierung und Sozialisation. Normative Erwägungen, empirische Befunde und praktische Empfehlungen – aus deutscher Sicht", en *Professionsnormen für Politiker*, Wien, 1998, págs. 47- 92, en especial pág. 48.
7. Ver Elcock, Howard, *Political Leadership*, Cheltenham, Northampton, MA, 2001, pág. 64 y ss.; cf. también Sarges, Werner (ed.), *Managementdiagnostik*, 2. vollst. überarb. u. erweit. Aufl., Göttingen u. a. 1995.
8. Ver Herzog, Dietrich, *Politische Führungsgruppen*, Darmstadt, 1982; ver también Weege, Wilhelm, "Politische Klasse, Elite, Establishment, Führungsgruppen. Ein Überblick über die politik- und sozialwissenschaftliche Diskussion", en Leif, Thomas - Legrand, Hans-Josef - Klein, Ansgar (eds.), *Die politische Klasse in Deutschland. Eliten auf dem Prüfstand*, Bonn, Berlin, 1992, págs. 35-64, en especial pág. 42 y s.
9. Ver Wiesendahl, Elmar: Berufspolitiker zwischen Professionalismus und Karrierismus, en: Arnim, Hans Herbert von (ed.), *Politische Klasse und Verfassung. Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 147*, Berlin 2001, págs. 145-166, en especial pág. 164 y ss.
10. Paris, Rainer: "Autorität – Führung – Elite: Eine Abgrenzung", en Hradil - Imbusch (eds.), *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Opladen, 2003, págs. 55-72, en especial pág. 61.

11. Hoffmann-Lange, Ursula: „Das pluralistische Paradigma der Elitenforschung“, en *ibidem*, págs. 111-118, en especial págs. 115.
12. Ver Herzog, Dietrich, *Der moderne Berufspolitiker. Karrierebedingungen und Funktion in westlichen Demokratien*, en: *Eliten in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, 1990, págs. 28-51, en especial pág. 37.
13. Ver Müller, Wolfgang C., „Systemerfordernisse, rationales Verhalten und Incentive-Strukturen: Probleme und Problemlösungsansätze im Bereich der politischen Repräsentation“, en *Professionsnormen für Politiker*, Wien, 1998, págs. 2-26, en especial pág.11.
14. Ver Borchert, „Jens: Politik als Beruf: Die politische Klasse in westlichen Demokratien“, en: el mismo (ed.): *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Opladen 1999, pp. 7-39, en especial p. 14 y ss.
15. Ver Schlesinger, Joseph A., *Political Parties and the Winning of Office*, An Arbor, 1991, pág. 47 y ss; cf. también Borchert, Ver Borchert, Jens, *Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses*, Frankfurt/New York, 2003 pág. 26.
16. Ver Wessels, Bernhard, „Germany“, en Norris, Pippa (ed.), *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge, 1997, págs. 76-97, en especial pág. 86 y s.
17. Ver Boll, Bernhard, „Parliamentary Incumbents in Germany. Not Matter of Choice?“, en Somit, Albert et. al. (eds.): *The Victorious Incumbent: A Threat to Democracy?*, Dartmouth y otros, 1994, págs.150-189, en especial pág.162 y ss.
18. Ver Hartmann, Michael, „Nationale oder transnationale Eliten im Vergleich“, en Hradil – Imbusch (eds.), *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Opladen, 2003, págs. 273-297, en especial pág. 278 y ss.
19. Hoffmann-Lange, Ursula, *Eliten, Macht und Konflikt in der Bundesrepublik*, Opladen, 1992, pág. 19; respecto del enfoque de elite funcional, ver también pág. 86 y ss.; Machatzke, Jörg, „Die Potsdamer Elitestudie - Positionsauswahl und Ausschöpfung“, en Bürklin, Wilhelm, Rebenstorf, Hilke u. a., *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*, Opladen, 1997, págs. 35-68, en especial pág. 35.
20. Ver Demirovic, Alex: „'Eliten' - einige Vorbehalte aus der Perspektive kritischer Gesellschaftstheorie“, en Hradil - Imbusch (Hrsg.), *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Opladen, 2003, págs. 123-132, en especial pág. 125.
21. Hitzler, Ronald, „Der gemeineMachiavellismus“, en *Sociologica Internationalis* 31 (1993), págs. 133-147, en especial pág. 134.
22. Informes de Allensbache, Nr. 7, 2003.
23. Ver Wiesendahl, Elmar, „Die Strategie(un)fähigkeit politischerParteien“, en Nullmeier, Frank - Saretzki, Thomas (eds.), *Jenseits des Regierungsalldtags. Strategiefähigkeit politischer Parteien*, Frankfurt/New York, 2002, págs. 187-206, en especial pág. 197 y ss.

24. Borchert, Jens - Borchert, Lutz, „Deutschland: Von der „Honoratioren-zunft“ zur politischen Klasse“, en Borchert, Jens (ed.), *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Opladen, 1999, págs. 114-140, en especial pág. 134.
25. En cuanto a la tipología ver Rahat, Gideon - Hazan, Reuven Y., “Candidate Selection Methods. An Analytic Framework”, en *Party Politics* 7 (2001), págs. 279-322, en especial pág. 299 y ss.
26. Ver Zeuner, Bodo, „Wahlen ohne Auswahl - Die Kandidatenaufstellung zum Bundestag“, en Steffani, Winfried (ed.), *Parlamentarismus ohne Transparenz, Kritik Bd.2*, Opladen, 1971, págs. 165-190, en especial pág. 165 y s., 179.
27. Ver Zeuner, „Wahlen ohne Auswahl - Die Kandidatenaufstellung zum Bundestag“, en Steffani, Winfried (ed.) *Parlamentarismus ohne Transparenz, Kritik Bd.2*, Opladen, 1971, pág. 184; ver también Kaack, Heino, *Wer kommt in den Bundestag?*, Opladen, 1969, p. 3 y s. y Peter Haungs, *Wahlkampf als Ritual*, Meisenheim am Glan 1974, pág. 43 y ss, 133 y ss, 152 y ss.
28. Ver Hanngs, Peter, „Persönliche und politische Parteien - eine Alternative?“ en Hanngs y otros (eds), *Civitas. Widmungen für Bernhard Vogel zum 60. Geburtstag*, Paderborn u. a., 1992, pág. 573 y ss.; ver también Müller, Martin - Börstin, Katrin, „Kandidatenaufstellung und innerparteiliche Willensbildung am Beispiel der Hamburger CDU“, en Hartmann, Jürgen - Thaysen, Uwe (eds.), *Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis*, Opladen, 1992, págs. 137-173.
29. Más detalles en Patzelt, op. cit., pág. 59.
30. Guha, Anton-Andreas, „Seiteneinsteiger oder die ungenutzte Chance der Parteien zur Regeneration“, en *Vorgänge* 2 (1998), págs. 54-61, en especial pág. 54.
31. Ver Zeuner, Wahlen ohne Auswahl - Die Kandidatenaufstellung zum Bundestag, en: Steffani, Winfried (ed.): *Parlamentarismus ohne Transparenz, Kritik Bd.2*, Opladen 1971, pág. y 177; un panorama general de elaboración de listas oligárquicas ofrece Boll, “Parliamentary Incumbents in Germany. Not Matter of Choice?”, en Somit, Albert et. al. (eds.), *The Victorious Incumbent: A Threat to Democracy?*, Dartmouth y otros, 1994, pág.159 y ss.
32. Ver Golsch, *Die politische Klasse im Parlament. Politische Professionalisierung von Hinterbänklern im Parlament*, Baden-Baden, 1998, pág. 36; para la teoría de la ambición relacionada con esto ver Norris - Lovenduski, *Political representations and recruitment: gender, race and class in the British parliament*, Cambridge, 1995, pág. 22 y s.
33. Ver Rudzio, Wolfgang: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 6. Aufl., Opladen 2003, p. 519 y s.
34. Ver Falke, Wolfgang: *Die Mitglieder der CDU. Eine empirische Studie zum Verhältnis von Mitglieder- und Organisationsstruktur*, Berlin 1982;

- ver también Bürklin, Wilhelm, P. - Neu, Viola - Veen, Hans-Joachim: Die Mitglieder der CDU, edit. por Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studie Nr. 148/1997, Sankt Augustin 1997, p. 84 y ss.
35. Ver Feist, Ursula - Güllner, Manfred - Kiepelt, Klaus: Die Mitgliedschaft von SPD und CDU/CSU zwischen den sechziger und siebziger Jahren, en: *Politische Vierteljahresschrift* 18 (1977), págs. 257-278-; Bretschneider, Michael: Mitgliederzahlen der Parteien und ihre räumliche Verteilung 1977, Berlin 1978; un panorama general ofrece Widfeldt, Anders: Party Membership and Party Representativeness, en: Klingemann, Hans-Dieter-Fuchs, Dieter (ed.): *Citizens and the State*, Oxford/New York 1995, págs. 134-182, en especial pág. 146 y ss.
36. Ver Gabriel, Oskar, W. - Niedermayer, Oskar, „Parteimitgliedschaften: Entwicklung und Sozialstruktur“, en Gabriel, Oscar W.-Niedermayer, Oskar - Stöss, Richard (eds.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 2. akt. Aufl., Bonn, 2001, págs. 274-296, en especial pág. 288 y ss.
37. Ver Norris Pippa - Lovenduski, Joni, „If Only More Candidates Came Forward“: Supply-Syde Explanations of Candidate Selection in Britain“, en *British Journal of Political Science* 23 (1993), págs. 273-408, en especial pág. 384 y Norris, Pippa, „Legislative Recruitment“, en LeDuc, Lawrence - Niemi, Richard G. - Norris, Pippa (eds.), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, London, New Delhi, 1996, págs. 184-215, en especial pág. 186 y ss.
38. Ver Best, Heinrich, „Der langfristige Wandel politischer Eliten in Europa 1867-2000: Auf dem Weg der Konvergenz?“, en Hradil - Imbusch (eds.), op.cit., págs. 369-399, en especial pág. 383; ver también Best, Heinrich - Hausmann, Christopher - Schmitt, Karl, „Challenges, Failures and Final Success: The Winding Path of German Parliamentary Leadership Groups towards a Structurally Integrated Elite 1848-1999, en Best, Heinrich - Cotta, Maurizio (eds.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000*, Oxford, 2000, págs. 138-195, en especial pág. 161 y ss.
39. Ver Deutsch, Franziska - Schüttemeyer, Suzanne S., „Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages – 14. und 15. Wahlperiode“, en 34 (2003), págs. 21-32; en especial pág. 30 y s.

Referencias bibliográficas

- BEST, HEINRICH (2000). „Der langfristige Wandel politischer Eliten in Europa 1867-2000: Auf dem Weg der Konvergenz?“, en Hradil - Imbusch (eds.), 2003.
- BEST, HEINRICH - HAUSMANN, CHRISTOPHER - SCHMITT, KARL (2000). „Challenges, Failures and Final Success: The Winding Path of German Parliamentary Leadership Groups towards a Structurally Integrated Elite 1848-1999, en Best, Heinrich - Cotta Maurizio (eds.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000*, Oxford.

- BOLL, BERNHARD (1994). "Parliamentary Incumbents in Germany. Not Matter of Choice?", en Somit, Albert et. al. (eds.): *The Victorious Incumbent: A Threat to Democracy?*, Dartmouth y otros.
- BORCHERT, JENS (1999). "Politik als Beruf: Die politische Klasse in westlichen Demokratien", en: el mismo (ed.): *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Opladen.
- BORCHERT, JENS - BORCHERT, LUTZ (1999). „Deutschland: Von der „Honoratioren-zunft“ zur politischen Klasse“, en Borchert, Jens (ed.), *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*, Opladen.
- BORCHERT, JENS (2003). *Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses*, Frankfurt/New York.
- BRETSCHNEIDER, MICHAEL (1978). *Mitgliederzahlen der Parteien und ihre räumliche Verteilung 1977*, Berlin.
- BÜRKLIN, WILHELM, P. - NEU, VIOLA - VEEN, HANS-JOACHIM, *Die Mitglieder der CDU*, edit. por Konrad-Adenauer-Stiftung, Interne Studie Nr. 148/1997, Sankt Augustin, 1997.
- DEMIROVIC, ALEX (2003). „'Eliten' – einige Vorbehalte aus der Perspektive kritischer Gesellschaftstheorie“, en Hradil - Imbusch (Hrsg.), *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Opladen.
- ELCOCK, HOWARD (2001). *Political Leadership*, Cheltenham, Northampton, MA.
- FALKE, WOLFGANG (2000). *Die Mitglieder der CDU. Eine empirische Studie zum Verhältnis von Mitglieder-und Organisationsstruktur*, Berlin, 1982.
- FEIST, URSULA - GÜLLNER, MANFRED - KIEPELT, KLAUS (1977). „Die Mitgliedschaft von SPD und CDU/CSU zwischen den sechziger und siebziger Jahren“, en *Politische Vierteljahresschrift* 18 (1977), págs. 257-278.
- GABRIEL, OSKAR, W. - NIEDERMAYER, OSKAR (2001). „Parteimitgliedschaften: Entwicklung und Sozialstruktur“, en Gabriel, Oscar W. - Niedermayer, Oskar - Stöss, Richard (eds.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 2. akt. Aufl., Bonn.
- GOLSCH, LUTZ (1998). *Die politische Klasse im Parlament. Politische Professionalisierung von Hinterbänklern im Parlament*, Baden-Baden.
- GUHA, ANTON-ANDREAS (1998). „Seiteneinsteiger oder die ungenutzte Chance der Parteien zur Regeneration“, en *Vorgänge* 2, págs. 54-61.
- HAUNGS, PETER (1992). „Persönliche und politische Parteien – eine Alternative?“, en Hanngs y otros (eds), *Civitas. Widmungen für Bernhard Vogel zum 60. Geburtstag*, Paderborn u. a.
- (1974). *Wahlkampf als Ritual*, Meisenheim am Glan.
- HARTMANN, MICHAEL (2003). „Nationale oder transnationale Eliten im Vergleich“, en Hradil - Imbusch (eds.), *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Opladen.

- HERZOG, DIETRICH (1990). "Der moderne Berufspolitiker. Karrierebedingungen und Funktion in westlichen Demokratien", en: *Eliten in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart.
- (1997). „Die Führungsgremien der Parteien: Funktionswandel und Strukturentwicklungen“, en Gabriel, Oscar W. - Niedermayer, Oskar - Stöss, Richard (eds.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn.
- (1982). *Politische Führungsgruppen*, Darmstadt.
- HITZLER, RONALD (1993). „Der gemeineMachiavellismus“, en *Sociologica Internationalis* 31, págs. 133-147.
- HOFFMANN-LANGE, URSULA (1992). *Eliten, Macht und Konflikt in der Bundesrepublik*, Opladen.
- (2003). „Das pluralistische Paradigma der Elitenforschung“, en Hradil - Imbusch (2003).
- KAACK, HEINO (1969). *Wer kommt in den Bundestag?*, Opladen.
- (1971). *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, Opladen.
- KRAIS, BEATE (2001). „Die Spitzen der Gesellschaft. Theoretische Überlegungen“, en Kraiss, B. (ed.), *An der Spitze. Von Eliten und herrschenden Klassen*, Konstanz.
- MACHATZKE, JÖRG (1997). „Die Potsdamer Elitestudie – Positionsauswahl und Ausschöpfung“, en Bürklin, Wilhelm, Rebenstorf, Hilke u. a., *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*, Opladen.
- MÜLLER, MARTIN - BÖRSTIN, KATRIN (1992). „Kandidatenaufstellung und innerparteiliche Willensbildung am Beispiel der Hamburger CDU“, en Hartmann, Jürgen - Thaysen, Uwe (eds.), *Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis*, Opladen.
- MÜLLER, WOLFGANG C. (1998). „Systemerfordernisse, rationales Verhalten und Incentive-Strukturen: Probleme und Problemlösungsansätze im Bereich der politischen Repräsentation“, en *Professionsnormen für Politiker*, Wien.
- NORRIS, PIPPA (1996). "Legislative Recruitment", en LeDuc, Lawrence - Niemi, Richard G. - Norris, Pippa (eds.), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, London, New Delhi.
- (1997). "Introduction: theories of recruitment", en Norris, P. (ed.), *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge.
- NORRIS, PIPPA - LOVENDUSKI, JONI (1993). „If Only More Candidates Came Forward“: Supply-Syde Explanations of Candidate Selection in Britain“, en *British Journal of Political Science* 23, págs. 273-408.
- (1995). *Political representations and recruitment: gender, race and class in the British parliament*, Cambridge.

- PARIS, RAINER (2003). „Autorität - Führung - Elite: Eine Abgrenzung“, en Hradil - Imbusch (eds.), *Oberschichten - Eliten - Herrschende Klassen*, Opladen.
- PATZELT, WERNER J. (1998). „Parlamentarische Rekrutierung und Sozialisation. Normative Erwägungen, empirische Befunde und praktische Empfehlungen – aus deutscher Sicht“, en *Professionsnormen für Politiker*, Wien, págs. 47- 92.
- RAHAT, GIDEON - HAZAN, REUVEN Y. (2001). „Candidate Selection Methods. An Analytic Framework“, en *Party Politics* 7.
- RUDZIO, WOLFGANG (2003). *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 6. Aufl., Opladen.
- SARGES, WERNER (ed.) (1995). *Managementdiagnostik*, 2. vollst. überarb. u. erweit.Aufl., Göttingen u. a.
- SCHLESINGER, JOSEPH A. (1991). *Political Parties and the Winning of Office*, An Arbor.
- SCHNAPP, KAI-UWE (1997). „Soziodemographische Merkmale der bundesdeutschen Führungsschicht“, en Bürklin, Wilhelm - Rebenstorf, Hilke u. a., *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*, Opladen.
- WEEGE, WILHELM (1992). „Politische Klasse, Elite, Establishment, Führungsgruppen. Ein Überblick über die politik- und sozialwissenschaftliche Diskussion“, en Leif, Thomas - Legrand, Hans-Josef - Klein, Ansgar (eds.), *Die politische Klasse in Deutschland. Eliten auf dem Prüfstand*, Bonn, Berlin.
- WESSELS, BERNHARD (1997). „Germany“, en Norris, Pippa (ed.), *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge.
- WIDFELDT, ANDERS (1995). „Party Membership and Party Representativeness“, en Klingemann, Hans-Dieter - Fuchs, Dieter (ed.), *Citizens and the State*, Oxford/New York.
- WIESENDAHL, ELMAR (2001). „Berufspolitiker zwischen Professionalismus und Karrierismus“, en: Arnim, Hans Herbert von (ed.), *Politische Klasse und Verfassung. Schriftenreihe der Hochschule Speyer* Bd. 147, Berlin.
- (2002). „Die Strategie(un)fähigkeit politischer Parteien“, en Nullmeier, Frank - Saretzki, Thomas (eds.), *Jenseits des Regierungsalldtags. Strategiefähigkeit politischer Parteien*, Frankfurt/New York.
- ZEUNER, BODO (1970). *Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl, 1965*, Den Haag.
- (1971). „Wahlen ohne Auswahl – Die Kandidatenaufstellung zum Bundestag“, en Steffani, Winfried (ed.), *Parlamentarismus ohne Transparenz, Kritik* Bd.2,Opladen, 1971.

RESUMEN

El término "elite" conlleva cierta carga histórica que escandaliza a la democracia. En última instancia, se trata de un concepto que se inserta en un contexto de desigualdad social y distinción. Por otra parte, hablar de elites sólo tiene sentido en la medida en que su construcción se basa en un alto grado de selectividad. La tensión entre democracia y formación de elites parecería irresoluble. Precisamente en estos momentos en los que Alemania enfrenta un período de transición crítico crecen las exigencias en cuanto a una sobresaliente competencia técnica, rendimiento, capacidad de trabajo y, también, valentía de la dirigencia política. El clamor cada vez más fuerte por contar con una elite política de excelencia enfrenta un debate que viene de lejos. Para entender este debate es necesario dimensionar los procesos de selección interna en el marco de los partidos políticos, de cuya cantera surge la elite dirigente actual.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXV - Nº 3 - Septiembre, 2008

Elites políticas y democracia: ¿quiénes nos gobiernan?

Fernando Straface

María Marta Page

I. Introducción

Hablar de elites políticas en el contexto de un régimen democrático parece, en principio, contradictorio. Los valores democráticos de la igualdad, la participación y la autodeterminación nos resultan difícilmente reconciliables con la idea de que todo gobierno es el gobierno de una minoría. De hecho, la teoría sobre las elites políticas surgió a fines del siglo XIX con una clara impronta antidemocrática, en el preciso momento en el que en Occidente se estaba produciendo la paulatina incorporación de las masas a

FERNANDO STRAFACE

Licenciado en Ciencia Política (Universidad del Salvador) y máster en Políticas Públicas (Universidad de Harvard). Director del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento). Trabaja desde hace 12 años en proyectos de modernización del sector público en Latinoamérica. Se desempeñó como especialista en gobernabilidad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington, Estados Unidos. Director ejecutivo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en el año 2000.

MARÍA MARTA PAGE

Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Coordinadora del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Trabajó en el Ministerio del Interior de la Nación como analista en temas de conflictividad social. Realizó distintos trabajos de consultoría en temas de reforma política y modernización del Estado. Asesora en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación (1999-2001).

la vida política a través de la ampliación del sufragio. Sin embargo, desde la experiencia democrática resulta difícil negar el hecho de que existe una diferencia entre aquellos que se ocupan de la cosa pública y participan del gobierno y quienes a través del sufragio renuevan y/o sancionan periódicamente la conducta de los primeros.

Nuestra democracia es una democracia representativa, lo que implica que las decisiones colectivas no son tomadas por los ciudadanos sino por las personas que hemos elegido, mediante reglas formalmente establecidas, para que cumplan con esa función. De acuerdo con nuestra Constitución, nuestros representantes son representantes fiduciarios, no delegados, dado que no están sujetos al mandato imperativo y, por lo tanto, no pueden ser revocados aludiendo su incumplimiento. Este dispositivo institucional es común a todas las modernas democracias representativas y se apoya en el supuesto de que una vez electos y en ejercicio de sus funciones, los representantes accederán a información y espacios de debate que les permitirán tomar decisiones en representación de los intereses generales de los ciudadanos, más allá de los intereses y demandas particulares de cada uno de ellos (Bobbio, 1996, págs. 55 y 56). El arreglo podría ser pensado como una modalidad más de la división social del trabajo que caracteriza las complejas sociedades modernas. El componente democrático lo aporta el hecho de que, periódicamente, los representantes son llamados a rendir cuentas frente a sus representados a través de elecciones competitivas.

En tanto el pueblo no gobierna sino a través de sus representantes, persiste la división entre quienes gobiernan y quienes son gobernados. Esto quiere decir que, más allá del ideal igualitario que inspira las Constituciones democráticas, quienes acceden a los lugares de poder político siguen constituyendo una minoría. Esto es precisamente lo que una elite es, de acuerdo con la definición del *Diccionario de la Real Academia Española*: “una minoría selecta o rectora”.

Lo cierto es que hemos tenido que aceptar el hecho de que en toda gran organización el poder no puede ser ejercido más que por un grupo limitado de personas, sin que los modernos Estados-nación constituyan una excepción. Este reconocimiento ha enfrentado a la ciencia política con la necesidad tanto de buscar formas más realistas de conceptualizar los sistemas democráticos como de admitir que las características de esa minoría que ejerce el poder debe necesariamente incidir en las particularidades que adopta la democracia en los distintos Estados y en distintas épocas, su funcionamiento

y su desempeño. Surge entonces la pregunta de quiénes son, de dónde vienen, por qué deciden dedicarse a la cosa pública y cómo acceden a posiciones de poder las personas que nos representan, gobiernan y gestionan el Estado en nuestras democracias representativas. Estos interrogantes nos señalan la dirección de una agenda de investigación que, en la Argentina, está todavía por explorarse y que podría brindar información valiosa para comprender la forma en que funciona nuestra democracia y algunos de los desafíos que enfrenta.

II. La teoría de las elites

La teoría de las elites surgió en Europa hacia fines del siglo XIX y se centra en el estudio de las elites políticas. Sus primeras formulaciones coinciden con la consolidación del movimiento obrero como actor político en las naciones europeas y la progresiva inclusión política de los sectores populares a través de la ampliación del sufragio masculino. En este contexto, la teoría de las elites fue concebida desde una posición claramente antisocialista y antidemocrática (Bobbio - Matteucci - Pasquino, 1998, pág. 521).

El supuesto de que en toda sociedad existe una minoría que gobierna y una mayoría que se deja gobernar es común a todo el pensamiento de la tradición realista desde la antigüedad clásica. Lo novedoso de los teóricos de las elites es que sostienen que, dado que esa división es una ley constante y observable a lo largo de toda la historia de la humanidad, el estudio científico de la política debe dejar de hacer foco en abstracciones tales como el tipo de gobierno o el Estado, para pasar a concentrarse en la cuestión de quiénes gobiernan, cómo se forma la “clase política” y cómo ejerce el poder.

Su primer exponente fue el italiano Gaetano Mosca. En su obra *La clase política* (1896) sostuvo que toda sociedad está regida por una minoría organizada. Según Mosca, el grupo de los gobernantes es siempre minoritario, monopoliza el poder, cumple las funciones políticas y goza de sus privilegios. Los gobernados, en cambio, constituyen el grupo más numeroso y son regidos, con diferentes niveles de legalidad o arbitrariedad de acuerdo con el caso, por “la clase política” (Mosca, 1984, pág. 106). Mosca pone el énfasis en la organización como instrumento de dominio de “la minoría gobernante”. De acuerdo con su argumento, el predominio de la “clase política” sobre el resto de la sociedad se explica por el hecho de que el grupo

gobernante está organizado para mantener su propia cohesión, ejercer su dominio, defender sus intereses y conservar sus privilegios. Frente a éste, los gobernados son más numerosos pero se encuentran dispersos, desarticulados y divididos (Mosca, 1984, pág. 51).

Mosca también se interesó por el modo en que las elites se forman y observó que el grupo que gobierna tiende a tratar de instituir el principio hereditario para perpetuarse en el poder, mientras que las nuevas tendencias sociales pretenden establecer el principio electivo. De hecho, para Mosca, la historia es una especie de lucha constante entre una elite política gobernante que pretende perpetuarse y la elite emergente que intenta desplazar a la primera para hacerse con el poder. En el contexto de esta lucha parecería que, por un proceso de selección social, los que tienen y desarrollan mayores aptitudes para el gobierno en unas circunstancias históricas determinadas terminarían accediendo al poder (Carreras, 1991, págs. 126 y 127). Teniendo en cuenta esta dinámica, las Constituciones democráticas aparecen en el pensamiento de Mosca entrañando un peligro para la salud del sistema político: las masas son vulnerables a la manipulación de los demagogos y, por eso, pueden terminar llevando al gobierno a oportunistas sin aptitudes para la conducción. Pero en la segunda edición de *La clase política* (1923), Mosca parece encontrar una funcionalidad para los sistemas participativos. Plantea que las elecciones permiten una renovación de la elite admitiendo el ingreso de algunos elementos talentosos y/o ambiciosos de las clases inferiores. De ese modo, en los sistemas representativos, la clase política estaría formada por varias minorías que compiten entre sí por el control del Estado (Bobbio - Matteucci - Pasquino, 1998, pág. 521). Este último argumento será de alguna manera recuperado más tarde por el pluralismo que define la democracia moderna en función de la competencia que enfrenta a los partidos políticos por la conquista del voto popular.

Vilfredo Pareto retoma el planteo de Mosca sobre la inevitabilidad de las elites enfocándose en el ciclo histórico marcado por el ascenso y la decadencia de las distintas minorías que se suceden en el poder. El argumento de Pareto se inicia con la crítica a los sistemas representativos y el uso del concepto de soberanía popular. De acuerdo con el autor, la idea del pueblo soberano y los principios del gobierno democrático en general son sólo un recurso de la elite para brindar legitimidad a su dominio (Carreras, 1991, pág. 248). Según Pareto, “la historia es un cementerio de aristocracias” que toman el poder, declinan, degeneran y caen en manos de otras que las sustituyen. Su

teoría del equilibrio social se refiere a la forma en que las distintas elites se combinan, oponen y reemplazan entre sí usando en grados diversos los recursos de la astucia y de la fuerza para mantenerse en el poder (Bobbio - Matteucci - Pasquino, 1998, pág. 520). Por eso, desde su punto de vista, las distinciones que pretenden establecerse entre los tipos de gobierno no encuentran correlato en la realidad del poder, sino que confunden las formas de gobierno con las ideologías a las que recurren las sucesivas elites para garantizarse el consenso de las masas y la legitimidad de su dominio.

Tanto en el pensamiento de Mosca como en el de Pareto subyace la idea de que la naturaleza humana es siempre la misma: en todo momento pueden encontrarse hombres con capacidad de dominio y hombres que sólo quieren ser dominados. Si la dicotomía elite-masas es una constante en la historia de la sociedad humana, entonces la democracia no puede existir, porque todo orden social se caracteriza siempre por el dominio de un grupo. La soberanía popular no sólo es impracticable, sino de dudosa conveniencia, porque la conducción del Estado no debería dejarse (ni directa ni indirectamente) en manos de las masas, que no tienen aptitudes para la conducción y que no pueden más que dejarse conducir. Las teorías de Mosca y Pareto se basan en una concepción antropológica negativa, una visión jerárquica de la sociedad y una noción cíclica de la historia. De ahí su desprecio por los sectores populares, su rechazo del principio igualitario que inspira al pensamiento democrático y su posición crítica frente a la propuesta de cambio político del movimiento socialista.

Robert Michels completa el grupo de pensadores que son habitualmente considerados los fundadores de la teoría clásica de las elites. Su caso interesa particularmente por provenir de las filas del movimiento socialista. Si Mosca y Pareto escriben desde una posición antidemocrática militante, Michels lo hace desde el desencanto y la resignación frente a lo inevitable del fenómeno de la concentración del poder en una minoría.

En su libro *Los partidos políticos* (1912), Michels retoma el tema de la organización ya tratado por Mosca, pero esta vez en el ámbito de los partidos políticos de masas, especialmente a partir de la observación del funcionamiento del Partido Social Demócrata (PSD) alemán. A partir del análisis de la estructura del PSD, Michels concluye que toda gran organización presenta una tendencia a desarrollar una burocracia, es decir, una estructura administrativa racional, predecible y jerárquica. La burocratización resulta en la concentración del poder en un grupo restringido

de personas que desarrolla intereses corporativos propios y distintos de los de la organización. El interés prioritario de esa elite consiste en mantenerse como tal, por lo que toda oposición interna o crítica contra sus miembros es rechazada como un ataque contra toda la organización. Esta situación imprime a la organización una dinámica en la que predominan los elementos autocráticos y que impide el funcionamiento de la democracia interna. A partir de estas observaciones Michels formula la conocida “ley de hierro de la oligarquía” y sostiene su validez para toda gran organización, aun para aquellas que adscriben al principio de la democracia interna y promueven la ampliación democrática como el PSD. En palabras del autor: “La organización es la que da origen al dominio de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía” (Michels, 1983, pág. 189). La frase sintetiza un descubrimiento sociológico, producto de la observación y de la experiencia; sin embargo, desde un ideario político totalmente opuesto al de Mosca y Pareto, Michels abandona los términos “clase política”, “elite” y “aristocracia” para adoptar el de “oligarquía”, asignándole al fenómeno una carga valorativa negativa.

Los partidos políticos proporcionó a la teoría de las elites una comprobación empírica y, probablemente, abrió el camino al reconocimiento de su capacidad explicativa y a la amplia aceptación que luego consiguió en los ámbitos de la sociología y la ciencia política. Serán los pluralistas los que más adelante reconciliarán definitivamente los supuestos básicos del elitismo con el discurso democrático.

Pocas veces se lo toma en cuenta al recorrer las contribuciones a la teoría de las elites, pero también Max Weber advirtió que a pesar de la ampliación de los derechos políticos, el Estado moderno sigue siendo el dominio de una minoría. En *La política como profesión*, Weber se ocupa de la división que existe en los modernos sistemas representativos entre los elementos políticamente activos y los políticamente pasivos, producto de la “profesionalización de la empresa política”. Como en el caso de Michels, su argumento también remite a las tendencias autocráticas generadas por el proceso de burocratización. Con la instauración del sufragio universal se produce una democratización formal, pero al mismo tiempo la democracia moderna obliga a las organizaciones políticas a atraer y organizar a las masas, unificar la dirección y mantener la disciplina. Con

este fin, los partidos políticos desarrollan aparatos burocráticos, maquinarias partidarias que funcionan en forma permanente. El proceso de burocratización no sólo ocurre en la administración del Estado, también afecta a la moderna empresa capitalista y a los partidos políticos. La burocracia es un tipo de organización de carácter autocrático, donde el poder fluye desde el vértice hacia la base, en sentido opuesto a lo que supone y requiere el modelo democrático de gobierno. Weber advierte que, paradójicamente, la política democrática terminó convirtiéndose en el dominio de los “políticos profesionales”, de los jefes partidarios, los agentes electorales y los funcionarios a sueldo, es decir, de los líderes plebiscitarios y de los burócratas del partido y del aparato estatal (Weber, 1997, págs. 123-130).

III. Las elites en el pensamiento político contemporáneo

El reconocimiento de la validez empírica de la idea de que en toda organización política surgen liderazgos fue lo que permitió reconciliar el valor heurístico de la teoría de las elites con la doctrina democrática. Al mismo tiempo, la propia experiencia democrática dio origen a concepciones menos ambiciosas de la democracia, más vinculadas con sus condiciones mínimas y aspectos procedimentales que con los ideales de la tradición democrática. A partir de la experiencia, la democracia comenzó a ser pensada sobre todo como un conjunto de reglas de procedimiento para constituir el gobierno y tomar decisiones políticas.

En su libro *Capitalismo, socialismo y democracia* (1942), Schumpeter define la democracia alejándola de la noción de soberanía popular, para entenderla como un método mediante el cual los líderes acceden al poder político. La democracia consistiría en un sistema institucional para alcanzar decisiones políticas en virtud del cual quienes acceden al poder lo hacen mediante la libre competencia y el voto popular. La dirección del Estado es finalmente entregada a quien consiga el mayor apoyo electoral. Para Schumpeter hay democracia cuando existen diversas elites que se disputan el voto del electorado para acceder al poder político en condiciones de libre competencia (Schumpeter, 1984, págs. 343 y 348). La democracia, así pensada, ya no es el gobierno directo del pueblo ni de

éste a través de sus representantes, sino el gobierno de las elites que compiten entre sí para ganarse la legitimidad que les da el apoyo electoral. La democracia no implica entonces la desaparición de la división entre elites y masas, sino un tipo determinado de vinculación entre los dos componentes de esta dicotomía.

En los Estados Unidos, la teoría de las elites fue difundida durante la primera mitad del siglo XX, esencialmente a través del trabajo de Harold Lasswell *Politics: who gets what, when, how* (1936). La obra comienza adhiriendo a la idea mosqueana de que el sistema político puede estudiarse a partir del análisis de las elites: “El estudio de la política es el estudio de la influencia y de los influyentes. (...) Influyentes son quienes obtienen la mayor participación en los valores disponibles, valores que pueden clasificarse en respeto, renta, seguridad. Quienes obtienen esa mayor participación constituyen la elite; el resto, la masa” (Lasswell, 1974, pág. 9). También existe en su obra, como en la de Michels, el reconocimiento de la inevitabilidad de las elites, pero Lasswell no encuentra en ello un obstáculo para que exista el gobierno democrático. Antes bien, y como en el argumento de Schumpeter, la democracia implica una forma específica del modo en que la elite se recluta (a través de la libre competencia electoral) y ejerce el poder (limitada por un marco de reglas establecidas).

Esta línea de razonamiento puede encontrarse también entre los exponentes del pluralismo democrático norteamericano. La crítica del pluralismo a la teoría de las elites pasó sobre todo por discutir con aquellos autores que sostienen que la minoría que ejerce el poder es un grupo único, cohesionado y monolítico, más que por desestimar el supuesto de la existencia misma de las elites. Cuando Robert Dahl critica el modelo elitista, no niega la idea de que en toda organización compleja el poder sólo puede ser ejercido por un grupo relativamente minoritario, sino que rechaza la posibilidad de que en una sociedad de tales características pueda existir una única elite (Bobbio - Matteucci - Pasquino, 1998, pág. 524). La poliarquía se caracteriza justamente por la dispersión del poder en una multiplicidad de grupos que compiten entre sí; es esta distribución lo que la define, más que la noción de soberanía popular. Esta redefinición que nuevamente se aleja de los ideales democráticos para ajustarse a las condiciones de la democracia realmente existente también contribuyó a aceptar la convivencia entre democracia y elites.

IV. La investigación empírica sobre las elites políticas en los sistemas democráticos

La aceptación del valor explicativo de la teoría de las elites fue generando en el ámbito de la ciencia política y de la sociología una agenda de investigación empírica. A partir de la segunda mitad del siglo XX se han realizado gran cantidad de investigaciones sobre las elites políticas, económicas y culturales. Toda esta actividad se basa sobre el supuesto de que si el poder es de hecho ejercido por un grupo limitado de personas, las características de esta minoría no pueden dejar de incidir en el funcionamiento y los resultados del sistema político y la administración del Estado. Si se acepta la validez de este supuesto, nos ocuparemos aquí de analizar algunos de los interrogantes abordados por las investigaciones sobre las elites políticas de los sistemas democráticos.

Pasar del marco conceptual a la investigación empírica obliga a resolver una serie de problemas que tienen que ver con la operacionalización de los conceptos. El primer desafío que tiene que enfrentar toda investigación sobre las elites políticas se relaciona con la definición del universo. ¿Cómo identificar a aquellos que componen esa minoría que ejerce el poder político?

Entre los numerosos estudios sobre elites que se han realizado en los Estados Unidos y Europa pueden identificarse tres criterios alternativos a partir de los cuales los investigadores sociales han definido quiénes pertenecen a la elite política y quiénes no. Estos tres criterios fueron sistematizados por Robert Putnam en *The Comparative Study of Political Elites* (1976).

El primer criterio consiste en considerar a aquellas personas que ocupan las más altas responsabilidades dentro del gobierno, el Parlamento y los principales partidos políticos. Esta metodología descansa sobre el supuesto de que las instituciones formales reflejan adecuadamente la distribución del poder y que quienes ocupan los lugares más preponderantes dentro de las instituciones son, de hecho, los políticamente más poderosos. Este criterio tiene la ventaja de simplificar de manera sustancial lo complejo de volver operativo el concepto de elite política y el defecto de soslayar aquellos elementos que pudieran tener poder político real sin ocupar posiciones relevantes dentro de las instituciones formales. Sin embargo, es preciso reconocer que los jefes de gobierno, los ministros, las autoridades del Parlamento y de los grupos partidarios dentro de éste, así como las autoridades de los principales partidos políticos, suelen tener poder real, además de autoridad formal. En

este sentido, este primer criterio se destaca por su practicidad y bajo nivel de riesgo. El mismo Putnam adhiere a este criterio cuando considera que la elite o las elites políticas están formadas por los políticos profesionales: los miembros del Ejecutivo y del Parlamento, los líderes partidarios y sus colaboradores.

De todos modos, este criterio debe adaptarse a las características de cada caso. En *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (1981), por ejemplo, Putnam y sus coautores utilizan este criterio para seleccionar a la elite política identificando a sus miembros dentro del Parlamento nacional. La investigación reflejada en el libro es un estudio comparativo de siete democracias occidentales. Los autores sostienen que encuentran válida la estrategia de seleccionar a los miembros de la elite entre los parlamentarios porque en los Parlamentos nacionales se encuentran referentes de los principales partidos políticos, porque de los Parlamentos suelen salir los miembros del gabinete de gobierno y porque estos órganos son actores influyentes en la política nacional (Aberbach - Putnam - Rockman, 1981, pág. 26). El sentido común indica que esta estrategia resultaría insuficiente para definir la composición de la elite política en otras realidades, como podría ser el caso, por ejemplo, de las democracias presidencialistas latinoamericanas.

El segundo criterio identificado por Putnam apela a los datos brindados por informantes clave para determinar quiénes componen la elite. Esta estrategia se sustenta sobre la idea de que son las relaciones de poder más que las instituciones formales las que cuentan a la hora de identificar a los miembros de la elite política, y que el mapa de las autoridades formales no suele reflejar la realidad de la distribución del poder. La gran desventaja de este criterio es que para resolver el problema de determinar quiénes pertenecen a la elite nos enfrenta con el inconveniente de decidir cómo escoger a los informantes. ¿Cómo decidir quiénes son los informantes clave? Si la selección de los informantes tiene algún sesgo, esa distorsión se transferirá (probablemente acentuada) a la definición de nuestro universo.

Por último, el tercer criterio recurre al análisis del proceso de toma de decisiones para determinar cuáles son los elementos políticamente más poderosos. Esta forma de proceder se sustenta sobre el supuesto de que el poder político consiste en la capacidad de influir en las decisiones de gobierno, por lo que las personas con más peso en el proceso de toma de decisiones políticas son también las más poderosas.¹ Intuitivamente encontramos este supuesto

totalmente aceptable, pero en la práctica sólo puede aplicarse al ámbito micro de una decisión o una serie de decisiones en un área de política pública determinada. Resulta de poca utilidad, en cambio, para determinar la distribución macro del poder político.

Una vez definida la composición de nuestro universo, surge la cuestión de establecer qué es lo que sería interesante conocer sobre las elites políticas. Cuáles características de la elite pueden contribuir a comprender más acabadamente quiénes y cómo nos representan, nos gobiernan y gestionan el Estado. Los numerosos estudios empíricos que se han realizado sobre elites políticas nos brindan un menú de variables a tener en cuenta.

Un aspecto común a la mayor parte de las investigaciones sobre elites políticas es el interés por determinar sus características socioeconómicas y demográficas. Son, en efecto, habituales las preguntas relacionadas con el origen de clase, el tipo de ocupación de los padres y el nivel de educación. Estos detalles permiten establecer si factores tales como la clase social, la educación obtenida, el sexo o la raza influyen –y en qué medida– en el reclutamiento de las elites.² Este tipo de información también ha sido utilizada para dilucidar si la elite política constituye una “muestra representativa” del conjunto del cuerpo social o si existen, entre los distintos grupos que lo componen, asimetrías en cuanto a las oportunidades de acceso al poder político.³ Siguiendo esta línea de análisis, Aberbach, Putnam y Rockman han hecho el ejercicio de estudiar en qué medida las elites políticas reproducían o no la división campo-ciudad en los siete países analizados en *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Aberbach - Putnam - Rockman, 1981, pág. 66).

Los datos socioeconómicos de los miembros de las elites también han sido utilizados para determinar si el origen de clase y el nivel de educación difieren entre los distintos partidos, sobre todo en aquellos países donde el sistema de partidos ha reproducido las divisiones sociales y existe una significativa distancia ideológica.⁴ En algunos países, como el Reino Unido, por ejemplo, también se ha llegado a analizar el papel de algunos centros de educación universitaria en el reclutamiento de las elites políticas. Además, se ha intentado comparar a partir de este tipo de datos, a la elite política con otras elites como pueden ser la económica o la cultural en función de la composición de clase o el nivel educativo (Uriarte, 1997, págs. 262 y 263).

Los estudios empíricos sobre elites democráticas también han prestado atención al tipo de actividad del que provienen los miembros de la

elite política: las profesiones liberales, la docencia, el trabajo asalariado, los puestos gerenciales, la carrera burocrática, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, entre otras. La politización también se ha vinculado con la herencia familiar y las experiencias de participación asociativa. Se supone que aquellos elementos que provienen de familias donde hay antecedentes de actividad política o que han participado en asociaciones como clubes, sindicatos o sociedades profesionales han adquirido experiencias y capacidades que los predisponen y les facilitan la incursión en la actividad política (Barras, 1991, págs. 19 y 21). Este tipo de variable, tanto como el nivel de educación, apunta a intentar establecer cuáles son las distintas formas de socialización que han experimentado y los tipos de carrera que han desarrollado los miembros de las elites políticas.

La cuestión de la carrera política se vincula también con el proceso a través del cual los miembros de la elite se convirtieron en políticos profesionales. Para reconstruir los distintos caminos que pueden conducir a esta transformación se ha indagado en cuestiones tales como cuándo y cómo se inició la actividad política, si además se desarrolló una actividad privada, qué cargos públicos se ocuparon antes de acceder a posiciones de alta responsabilidad política, cuándo se abandonó la actividad privada y si alguna vez se la retomó (Uriarte, 1997, pág. 267). En la misma línea, algunas investigaciones se han interesado por el papel que juegan los partidos en la formación y la selección de la elite política y la cooptación de elementos de otros ámbitos de actividad (Norris - Lovenduski, 1995).

Otro aspecto de la caracterización de las elites políticas está relacionado con la variable de género. Ésta involucra cuestiones tales como qué participación tienen las mujeres en los puestos más encumbrados del gobierno, en el Parlamento y en los distintos partidos políticos.⁵ También se ha planteado la comparación entre la presencia de las mujeres en las elites políticas y su participación en otras elites.

Todos estos antecedentes sugieren varias líneas de investigación que podrían transitarse para comenzar a dilucidar cómo es la elite política de la Argentina. Avanzar en este sentido es importante porque conocer las características de ese grupo de personas que nos gobierna probablemente nos ayudaría a comprender más acabadamente cómo se accede y cómo se ejerce el poder en nuestro sistema democrático.

V. Una agenda de investigación para conocer quiénes nos gobiernan

El campo de la investigación empírica sobre las elites políticas democráticas en la Argentina todavía no ha sido explorado. Este vacío sorprende si se piensa en el persistente interés que en los últimos años ha generado la tan mentada “crisis de representación”. Esta expresión se usa habitualmente para hacer referencia a la falta de capacidad de los políticos profesionales, los partidos y el sistema político en general para canalizar, articular y dar respuesta a distintos intereses y demandas sociales.

Uno de los síntomas más evidentes del problema es la desconfianza generalizada que la opinión pública expresa frente a “la clase política”. Ésta parece basarse sobre la percepción de que los dirigentes políticos están primordialmente dedicados a promover sus propios intereses más que el interés general, que no reúnen las aptitudes éticas ni las capacidades técnicas para tomar decisiones de gobierno y gestionar adecuadamente el Estado y que tienden a ignorar los intereses, demandas y expectativas de sus representados. Pero ¿quiénes forman la tan vituperada “clase política”?⁶ ¿En qué medida aquellos que ocupan puestos de decisión política están separados socio-demográficamente del resto de la sociedad? ¿Existe un conjunto de ciudadanos fuera de la “clase política tradicional” que, de acceder al poder, gobernaría de manera distinta el país?

En este contexto cobra sentido el intento de esbozar una agenda de investigación empírica para el caso argentino, para conocer quiénes son, de dónde vienen y qué carreras transitaron hasta llegar a ocupar lugares de poder nuestros dirigentes políticos más prominentes. La tan mentada renovación de la política implica una confianza en la capacidad de la clase política para abrir su conformación a nuevos actores, perfiles y trayectorias tradicionalmente alejados de la participación política activa. La agenda de investigación caracterizada en este trabajo busca reconstruir los caminos a través de los cuales se construye la clase política argentina.

El desafío inicial que enfrentaría una primera investigación exploratoria de nuestra elite política actual se vincula con la definición del conjunto de casos que integrarían nuestro universo. ¿Quiénes son nuestros políticos más encumbrados? ¿Dónde trazar la línea que separa a la elite política del conjunto más amplio de aquellos que viven para y/o de la política? En el caso de la dirigencia argentina, la estrategia de posiciones propuesta por Putnam

parece adecuada. Al menos intuitivamente, el conjunto integrado por el presidente y el vicepresidente, los ministros y secretarios de Estado, los titulares de los organismos descentralizados más importantes, las autoridades del Congreso nacional, los bloques parlamentarios y las autoridades de los partidos políticos de envergadura nacional y provincial parece reunir el núcleo duro del poder político. La variable federal también debe ser incorporada sumando a los gobernadores, el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los senadores, para completar la representación del poder político en el nivel subnacional.

Entre las dimensiones que sería interesante estudiar aparece en primer lugar el perfil sociodemográfico de los miembros de la elite: cómo es la distribución por sexo, a qué franja etaria pertenecen, qué características socioeconómicas tenía el hogar de origen, qué nivel de educación alcanzaron, de qué actividad provienen, cuál es su patrimonio y cuáles son sus ingresos. Estos datos permitirían trazar una semblanza de la elite política argentina y comparar sus características sociodemográficas con las del conjunto de la sociedad. ¿Reproducirá nuestra elite política la pirámide social? Este interrogante equivale a preguntarse si todos los estratos sociales tienen o no igual oportunidad de acceso a las posiciones de poder político.

Además, este tipo de información podría utilizarse para estimar la incidencia de variables como el segmento social de origen o la educación en el acceso a las posiciones de poder. Idéntico razonamiento podría aplicarse en función de otros factores como la distribución por sexo, la profesión/actividad o el lugar de origen. ¿Qué participación tienen las mujeres en los puestos más encumbrados del poder político? ¿Están “sobre-representados” los abogados entre los miembros de la elite? ¿Y los elementos del interior versus los de la ex Capital Federal? ¿El campo versus la ciudad? ¿Cuál es la vinculación de las elites con el contexto internacional? ¿Conocen y/o se identifican con otros países o sistemas de ideas de carácter más internacional? Diversos interrogantes de este tipo podrían ser respondidos con esta información “censal”.

Los datos socioeconómicos y demográficos de la elite política también nos permitirían conocer las diferencias y semejanzas que, en función de estas variables, presentan los dirigentes discriminados por partido político. Por último, este tipo de información habilitaría la comparación con la elite económica y la alta gerencia del sector privado para adquirir una noción del grado de “movilidad ascendente relativa” de los distintos campos de actividad

o del peso de la educación universitaria y la especialización profesional en cada uno de ellos.

Otra dimensión a considerar en el estudio de las elites políticas de los regímenes democráticos refiere a la cuestión de los incentivos y motivaciones que llevaron a sus miembros a dedicarse a la cosa pública. Este aspecto involucra tanto la vocación como el tema de los incentivos (ideales y materiales, selectivos y colectivos), que constituyen un elemento central de los mecanismos de reclutamiento y selección de líderes en la política, así como en cualquier otro campo de actividad.

Desde un plano ideológico-valorativo, la agenda de investigación incluye la caracterización de las opiniones, actitudes y valores de los políticos en relación con la esfera económica y sociopolítica (Alcántara Sáez, 2005). ¿Cuál es la cosmovisión preponderante entre aquellos que gobiernan la Argentina? ¿Cuáles son los consensos más fuertes y los disensos más evidentes?

En un plano más coyuntural, debería considerarse la estructura de incentivos que promueve u obstaculiza la dedicación a la función pública. Este grupo de temas involucra tanto el prestigio/desprestigio (estatus social) vinculado con la actividad como la cuestión de las remuneraciones, que también permanece inexplorada. Sería de sumo interés, por ejemplo, hacer el ejercicio de comparar los salarios del gabinete de gobierno y la alta gerencia del sector público con los del sector privado o con los de otros países donde se ha hecho un esfuerzo por jerarquizar la función pública. Si se pretende capturar recursos humanos de excelencia para el Estado, las remuneraciones deberían estar a la altura de las responsabilidades y ser competitivas frente a las que ofrece el mercado. Otro tanto puede decirse del prestigio asociado con la actividad política. Si la función pública está desprestigiada y mal remunerada, ¿quiénes y por qué hacen de ella una profesión? La dimensión de los incentivos y las motivaciones debería brindar datos que nos ayuden a responder este interrogante.

La carrera política debería necesariamente constituir una dimensión esencial de una investigación empírica sobre las elites que gobiernan. El tema de la trayectoria política abarca tanto el proceso que llevó a los miembros de esa minoría que gobierna a dedicarse profesionalmente a la política como la trayectoria pública que los condujo a ocupar posiciones de máximo poder. También puede resultar interesante intentar capturar datos sobre antecedentes de actividad política en la familia o experiencias asociativas que hayan predisposto, facilitado o propiciado la participación política

activa. Este tipo de análisis puede contribuir a identificar formas y ámbitos de socialización vinculados o vinculables con el acceso a la elite política.

En lo que respecta a la dimensión de la carrera política, debe considerarse especialmente el rol de los partidos en el reclutamiento y la selección de las elites políticas.⁷ Si bien es cierto que los liderazgos políticos pueden surgir de forma tanto intra como extra partidaria, lo habitual es que el partido sea el vehículo de la carrera política, por lo que la información sobre cómo comenzó y se desarrolló la trayectoria partidaria resulta relevante a la hora de reconstruir esa carrera. En algunos casos, la carrera profesional o dirigencial en otro ámbito de actividad es la plataforma a partir de la cual se comienza luego a hacer política, aunque ese salto implica también la cooptación por parte de un partido. En este tipo de carreras es importante capturar además la actividad previa.

En el caso argentino en particular, la cuestión del papel que juegan los partidos en la formación de la elite política nos lleva casi necesariamente a considerar el fenómeno del “transfuguismo”. Los datos anecdóticos nos hacen sospechar que este comportamiento se ha convertido últimamente en algo bastante habitual entre nuestros políticos, pero para contrastar empíricamente esta idea es preciso capturar la frecuencia con la que los miembros de la elite han cambiado de partido o abandonado la organización a través de la cual fueron designados para un cargo electivo.

Adicionalmente, la agenda de investigación sobre las elites políticas debería atender una versión renovada del concepto de “circulación de las elites”. Desde el retorno de la vida democrática en los países de América Latina, ha crecido la incorporación a la vida política de actores vinculados con el sector privado, organizaciones sociales y referentes sociales del mundo del arte, el deporte u otras actividades no políticas. En muchos de estos casos, la opinión pública ha celebrado y apoyado la incorporación de estos actores en la vida política bajo el supuesto de que agregan renovación y puentes con la sociedad a la clase política tradicional. Desde el punto de vista de la agenda de investigación, sería importante caracterizar la proporción de estos actores no tradicionales en la clase política, sus trayectorias anteriores y posteriores al debut político, su vinculación con estructuras partidarias existentes y/o con organizaciones de carácter más efímero en la vida pública, entre otras.

En la línea señalada, se destaca la vinculación con la política de aquellos actores con una trayectoria previa y/o posterior destacada en el sector privado. La pregunta central de esta línea de investigación se relaciona

con la posibilidad de establecer los vínculos entre elites políticas y económicas. ¿Qué factores hacen a la decisión de un referente del sector privado a incorporarse a la vida política? ¿Existen trayectorias visibles/ destacables de “ex políticos” en el sector privado? ¿Con qué tipo de actividad se relacionan?

Por último, el análisis de la “nueva circulación de las elites” requiere una mirada detallada a la trayectoria de los políticos una vez que abandonan la política. Aquí se incluyen temas tales como la duración promedio de las carreras políticas, la posibilidad de reinención de carreras profesionales, la frecuencia de entrada y salida de la política, los espacios de reflexión disponibles para los políticos de amplia trayectoria y la consideración social de una carrera política en tanto fuente de prestigio público, entre otros.

Estas son algunas de las preguntas que surgen al reflexionar sistemáticamente sobre las características de nuestra dirigencia. No pretendemos hacer aquí más que plantear estos interrogantes para intentar sembrar la inquietud por conocer quiénes son, de dónde vienen, por qué se dedicaron a la cosa pública y cómo accedieron a posiciones de poder las personas que nos representan, nos gobiernan y gestionan el Estado en la Argentina democrática de hoy.

Notas

1. Esta estrategia fue utilizada por Dahl en su *Who Governs?* (1961).
2. Este tipo de análisis puede encontrarse en Putnam (1976) y en Aberbach, Putnam y Rockman, (1981).
3. Por ejemplo, Guttsman analiza la composición social de los sucesivos gabinetes de gobierno en Gran Bretaña entre 1886 y 1936 (Guttsman, 1951).
4. Guttsman también hace este tipo de ejercicio (Guttsman, 1951).
5. Norris y Lovenduski, en *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament* analizan la participación de las mujeres en el Parlamento desde 1918 hasta finales del siglo XX.
6. En los últimos años se intensificaron, por ejemplo, las líneas de investigación relacionadas con la caracterización de un nuevo actor de las democracias modernas en Latinoamérica: el político-tecnócrata o “tecnopol” (Estrada Álvarez, 2005).
7. En *Political Recruitment*, Norris y Lovenduski estudian también la incidencia del proceso de reclutamiento de candidatos que tiene lugar dentro de los distintos partidos en la composición social del Parlamento británico.

Referencias bibliográficas

- ABERBACH - PUTNAM - ROCKMAN (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.
- BARRAS, MONSERRAT (1991). "Las elites políticas", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, N° 10, págs. 9-24.
- BOBBIO, NORBERTO (1996). "Democracia representativa y democracia directa", en Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE.
- BOBBIO - MATTEUCCI - PASQUINO (1998). *Diccionario de Política*, 11ª Edición, México, Siglo XXI Editores.
- CARRERAS, MERCEDES (1991). "Elitismo y democracia de Pareto a Schumpeter", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 73, págs. 243-260.
- DAHL, ROBERT (1961). *Who Governs?*, New Haven, YUP.
- GUTTSMAN (1951). "The Changing Social Structure of the British Political Elite, 1886-1935", en *The British Journal of Sociology*, Vol. 2, N° 2 (junio), págs. 122-134.
- LASSWELL, HAROLD (1974). *La política como reparto de influencia*, Aguilar, Madrid.
- MICHELS, ROBERT (1983). *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu.
- MOSCA, GAETANO (1984). *La clase política*, México, FCE.
- NORRIS - LOVENDUSKI (1995). *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*, NY, Cambridge University Press.
- PARETO, VILFREDO (1980). *Forma y equilibrio sociales*, Madrid, Alianza.
- PUTNAM, ROBERT (1976). *The Comparative Study of Political Elites*, New Jersey, Prentice-Hall.
- SCHUMPETER, JOSEPH (1984). *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Folio.
- URIARTE, EDURNE (1997). "El análisis de las elites políticas en las democracias", en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 97, págs. 249-275.
- (1997). "Las mujeres en las elites políticas", en Uriarte y Elizondo, *Mujeres en política*, Barcelona, Ariel.
- WEBER, MAX (1997). *El político y el científico*, Madrid, Alianza.
- YANNUZZI, MARÍA DE LOS ÁNGELES (1993). *Intelectuales, masas y elites: una introducción a Mosca, Pareto y Michels*, Rosario, Universidad de Rosario.

RESUMEN

Los valores que inspiran la democracia nos resultan difícilmente reconciliables con la idea de que todo gobierno es el gobierno de una minoría. Sin embargo, nuestra democracia es representativa, lo que implica que el pueblo no gobierna sino a través de sus representantes. Surge entonces al menos una pregunta: ¿quiénes son las personas que nos representan, gobiernan y gestionan el Estado? El problema involucra algunos de los interrogantes tradicionales del pensamiento político: quién gobierna, cómo y para qué; pero, paradójicamente, desde el retorno a la democracia, la ciencia política local no ha abordado todavía este campo de investigación.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXV - Nº 3 - Septiembre, 2008

Estrategias políticas de acercamiento a las nuevas elites chilenas

Patricio E. Valdivieso Fernández*

I. Presentación¹

Este artículo sintetiza las características y las vías de reclutamiento de las elites chilenas en la actualidad y algunas áreas de interés para estrategias de acercamiento a ellas. La metodología consistió en revisar cuantiosa información escrita en libros, artículos especializados y prensa, publicada en Chile y en el extranjero, realizar entrevistas semi-estructuradas a distintas personalidades chilenas con conocimientos y/o experiencia sobre el tema, preparar informes previos y validarlos en diversos encuentros académicos nacionales e internacionales.² La exposición está referida a las características de las elites y sus contextos, los procesos de reclutamiento y las vías de acceso a posiciones de poder en la sociedad y en las instituciones, y se van identificando áreas que deberían ser de interés para las estrategias de acercamiento a ellas. El estudio concluye con un conjunto de observaciones sobre posibles áreas de trabajo que pueden ser de interés para quien

* El autor agradece a la Univ. Libre de Berlín, a la Univ. de Hamburgo y a la Fundación Alexander von Humbolt por la posibilidad de destinar tiempo para preparar esta publicación.

PATRICIO E. VALDIVIESO FERNÁNDEZ

Profesor adjunto ordinario (Instituto de Ciencia Política de la PUCCh). Profesor-investigador invitado en el Instituto Iberoamericano de la Universidad Libre de Berlín y de la Universidad de Hamburgo en calidad de investigador financiado por la Fundación Alexander von Humboldt.

está pensando de forma práctica cómo aproximarse a las elites, por ejemplo en los partidos políticos.

II. Las elites chilenas

En Chile y en otros países de América Latina, las elites de función, es decir, individuos y grupos que alcanzan posiciones de orientación y dirección por sus capacidades o por representar fielmente tendencias modernas, se entremezclan con sectores dirigentes más tradicionales, donde los principales recursos para ascender y mantenerse en la elite son el estatus socio-económico, las relaciones familiares y los privilegios de diversa naturaleza.³

En el caso de Chile, la información empírica disponible sobre la “clase política” chilena sugieren que buena parte de los líderes –ministros y parlamentarios– nació en Santiago, tiene una edad promedio superior a los 50 años, educación universitaria y una proporción considerable corresponde a abogados egresados de las facultades de derecho más prestigiosas del país.⁴ Por otra parte, numerosos líderes más jóvenes de la generación de los 25 a los 40 años promedio proceden de carreras universitarias no tradicionales, distintas al derecho, tienen estudios de postgrado y experiencia de vida en el extranjero.⁵ En consecuencia, la nueva generación que está ocupando posiciones de poder en la sociedad, en la economía y en la política parecería estar compuesta por personas con más estudios y conocimientos que en el pasado.⁶

Todo lo anterior tiene relación con las profundas transformaciones que se han producido en la sociedad y en la política chilenas. En las últimas dos décadas, la combinación del crecimiento económico sostenido, de los procesos de modernización sectorial y las características del sistema democrático han producido cambios en los comportamientos de las elites.⁷ Quienes representan paradigmáticamente los valores y las metas republicanos de la democracia o del autoritarismo van dando paso a personalidades más pragmáticas y con preferencias racionales (en sus valencias y posiciones ideológicas). Las personalidades de mayor impacto en la opinión pública chilena ya no son políticos con una marcada identidad partidaria, y los partidos han perdido arraigo y popularidad en la población. Mayor impacto parecen tener quienes explotan un perfil más individualista y de orientación a actividades prácticas, por ejemplo, estar en terreno con la gente resolviendo problemas concretos.⁸

En el período contemporáneo, la población chilena demanda elites con liderazgos de función, personalidades con un perfil práctico y conocimiento acabado de la realidad donde viven, pero al mismo tiempo que sean capaces construir y encarar proyectos colectivos.⁹

III. Caracterización de las áreas de acción

Desde los estudios clásicos sobre elites, se ha reconocido la estrecha relación entre ellas, el poder y la política (Valdivieso, 2001).

En la actualidad, por ejemplo en el Poderobarómetro construido por el PNUD (2004) sobre la base de percepciones de encuestados, los medios de comunicación aparecen como los más poderosos por su alto grado de influencia, así como los “tecnócratas” en los ministerios del área económica y los grupos económicos.

Ranking	Entidades	Media de poder
1	Medios	8,6
2	Ministerios del área económica	8,3
3	Grandes grupos económicos	8
4	Banco Central	7,4
5	Ministerios del área política	7,2
6	Iglesia	6,8
7	Asociaciones empresariales	6,7
8	Senadores	6,7
9	Poder Judicial	6,5
10	Bancos	6,4
11	Superintendencias	6,1
12	Alcaldes	5,9
13	Partidos	5,9
14	Grandes industrias	5,9
15	Cámara de Diputados	5,7
16	Fuerzas Armadas	5,6
17	Asesores económicos y legales de alto nivel	5,5
18	Asesores comunicacionales y de imagen	5,5
19	Contraloría	5,5

Ranking	Entidades	Media de poder
20	Grandes tiendas y supermercados	5,4
21	Centros de investigación y universidades	5,3
22	Empresas mineras	5,2
23	Empresas de servicios básicos	5,2
24	Empresas de telefonía y TV cable	5,1
25	AFPs, Isapres	5,1
26	Grandes empresas agropecuarias, pesqueras y silvícolas	4,9
27	Grandes inmobiliarias y constructoras	4,5
28	Empresas de transporte	4,4
29	Artistas e intelectuales	4,2
30	Colegios profesionales	3,7
31	ONGs y fundaciones	3,6
32	Asociaciones sindicales	3,4

Fuente: PNUD, 2004, pág. 23.

Por su función de intermediación, la influencia de los medios en los comportamientos y procesos socio-políticos contemporáneos ha sido constatada por una amplia literatura sobre el particular.¹⁰ Es razonable pensar que los medios tienen relación con la política y las elites, por cuanto están en condiciones de ser un barómetro de la opinión social, de comunicar necesidades e inquietudes de la ciudadanía. No obstante, no se debe caer en el determinismo y atribuir a los medios toda la responsabilidad en el proceso de formación de voluntad política; no son en ningún caso la única variable independiente o factor interviniente.¹¹

En el caso de Chile, no es totalmente claro hasta qué punto los medios asumen el papel de ser representantes de la ciudadanía, mediadores autónomos e independientes entre gobernantes y gobernados o si simplemente son instrumentos de control. En todo caso, el efecto de los medios genera desafíos para otros actores e instituciones sociales y, ciertamente, para la democracia representativa. En los medios se puede percibir un gran potencial de posibilidades para comunicar de una forma directa y constructiva. Pero al mismo tiempo se deben reconocer los peligros también. En principio, los medios pueden ser usados para inducir malos comportamientos, para manipular a las personas y controlar el

derecho de acceso a la información. Siempre es posible que determinados intereses particulares se apoderen de los medios en su búsqueda de métodos más eficaces para ejercer mayor control sobre personas e ideas, y aquí radica un peligro para la representación política y para la democracia. Indudablemente, los medios influyen positiva o negativamente en las imágenes de las elites en la opinión pública, pues son ellos los que en última instancia deciden qué o a quién se le dará un espacio público y con qué grado de importancia.¹²

En Chile, los medios de comunicación tienen una enorme influencia en la sociedad y en la política, especialmente los medios audiovisuales y la prensa escrita; ellos han desarrollado una creciente capacidad para influir en los temas de la agenda pública.¹³ Existe un amplio consenso de opinión respecto de la creciente influencia que tienen ellos en la sociedad y en la cultura política.¹⁴ No obstante, no es claro que haya una relación causal entre ese poder y su impacto en los procesos de decisión, por ejemplo, en cuanto a su influencia sobre la voluntad de los electores; en los períodos de elecciones no hay una mayor relación de la población con los medios y no se advierte que hayan pasado a sustituir los partidos y otras formas de intermediación de intereses. En los procesos políticos electorales, los medios, en la función de ser variable interviniente, están en condiciones de incrementar la relación entre las elites políticas y la gente, pues tienen capacidad de ilustrar y difundir contenidos de las campañas políticas, con lo cual un segmento de los electores que no tiene preferencias partidarias crea su opinión y finalmente decide. Los medios actúan en los momentos preelectorales, influyen en el formato de las campañas. Por sus resultados, la realidad mediatizada está influyendo en las formas de hacer política y, por lo tanto, en los partidos políticos. Estos se ven obligados a usar sus habilidades y fortalezas para captar bien a su sociedad, apoyar liderazgos de figuras que representen o expresen demandas y anhelos sociales que sean conocidas en los diferentes medios, con amplia carrera política, que tengan ciertas cualidades personales atrayentes para la adhesión y la votación de la ciudadanía. En la actualidad, los medios tal vez estén haciendo un aporte relevante para acercar la política a la cotidianidad de la vida, y esto no debería pasar inadvertido a quienes tienen responsabilidades en los partidos políticos. Los acontecimientos más importantes de la política contemporánea llegan a las viviendas de las personas por medio de la TV, la radio y el periódico,

tal vez en medio del ruido que producen el juego de los niños, de los vehículos transitando por la calle, horas de comida y comentarios sobre problemas laborales, salarios, frustraciones y anhelos, en general inquietudes ciudadanas. La propaganda electoral se proyecta por TV del mismo modo, llega bajo las mismas circunstancias a los ciudadanos. No obstante todo lo anterior, se debe insistir en la necesidad de no caer en el extremo de sobredimensionar las tendencias indicadas.

Los medios mismos han experimentado transformaciones profundas durante los últimos años en cuanto a su número y formato de comunicación. En el caso de la TV, los temas de la “alta” política y alta cultura han dado paso al predominio de programas enfocados a las personas y su vida cotidiana (comedias, programas de entretenimiento, interactivos). Algunas figuras del mundo político hacen uso del mismo formato para llegar al público, y aparecen como personas comunes, de vidas cotidianas y sencillas. Así, por ejemplo, en los canales de televisión chilena, en programas de entretenimiento de alto *rating*, no es raro ver a figuras políticas destacadas a quienes se les hace participar activamente, se les consulta sobre aspectos cotidianos de su vida, se les muestra en facetas amigables.

Los medios deberían tener un lugar destacado en las estrategias de aproximación a las elites chilenas.

A. Tecnócratas y elites empresariales

Los así llamados “tecnócratas” son personas con conocimientos técnicos especializados que desempeñan funciones relevantes de orientación y dirección.¹⁵ Ocupan cargos de alta responsabilidad en el sector público y en el sector privado; en consecuencia, forman parte de la elite que toma las decisiones más importantes para el desarrollo sociopolítico del país.¹⁶ Las elites empresariales tienen asimismo gran influencia y desempeñan un papel de liderazgo en el Chile contemporáneo. Se trata de un sector dinámico, innovador, internacionalmente competitivo. Tecnócratas y empresarios cooperan con el Estado en el buen desempeño de la economía chilena y los programas sectoriales de modernización. Por lo tanto, sus prioridades y temas encuentran expresión en la política y durante los períodos electorales.

B. Religión

La Iglesia Católica Apostólica Romana, dignidades eclesiásticas y sacerdotes preparados tienen aún gran influencia en la sociedad y en la política, tal como ha ocurrido en el pasado. Asimismo, existe un grupo de personas en órdenes y movimientos religiosos activas en áreas de enorme influencia como la educación, las actividades sociales para combatir la pobreza y diversas actividades culturales. Aquí cabe destacar al menos tres actores colectivos destacados: la Compañía de Jesús tiene una larga trayectoria en el país y experiencia en el reclutamiento de líderes; la obra del Opus Dei prioriza la formación de líderes también por medio de variadas actividades de formación de elites; el movimiento de los Legionarios de Cristo ha crecido y también prioriza el ámbito de la educación. Elites de otras religiones tales como las comunidades evangélicas, mormonas y judía no destacan en la esfera pública; por lo menos no lo hacen como representantes de esas religiones, sino por la pertenencia de las personas a determinados actores políticos, económicos o culturales. Por otra parte, cabe observar que en la actualidad las religiones en general, y la católica en particular, se encuentran confrontadas con fuertes tendencias secularizadoras que avanzan en todos los ámbitos de la sociedad. Indicativo de lo anterior es la disminución del número de chilenos que declara pertenecer a una religión y el aumento de los agnósticos (censo de 2002). En este contexto, el Magisterio se esfuerza por buscar vías y estrategias que le aproximen a la sociedad.

C. Actores políticos institucionales (Presidencia, ministerios no-económicos, Congreso, etc.)

Las instituciones funcionan y van progresando mediante diversas iniciativas legislativas y de gestión que contribuyen a la eficiencia y la transparencia. La Presidencia y sus organizaciones asociadas centran sus esfuerzos en la modernización del país y realizan un trabajo profesional cada día más especializado. Impulsos particularmente importantes en tal dirección han sido los liderazgos de Eduardo Frei Ruiz-Tagle y de Ricardo Lagos. Estos gobernantes han fijado plazos para que ministerios y otras reparticiones públicas alcancen metas de sus programas de gobierno.

Los miembros del Congreso nacional son representantes de la sociedad y de las dos grandes coaliciones de partidos políticos (Concertación de

Partidos por la Democracia y Alianza por Chile).¹⁷ En la actualidad, por regla, se trata de personas de gran preparación y conocimientos. A este nivel, el sentido común y las competencias para abordar problemas técnicos tienen gran peso.

En el sistema de partidos políticos y en el funcionamiento de los partidos influye el sistema electoral binominal. Este sistema favorece la representación de los partidos mayoritarios en las dos grandes coaliciones que compiten por el control del Estado y de sus instituciones.

Por otra parte, en los partidos hay tendencias pragmáticas y eficientistas menos ideologizadas que en otros períodos. En algunos, parecerían estar cambiando paulatinamente los rostros, los argumentos y las posiciones de quienes dirigen. El sistema político presidencialista chileno genera un fuerte desequilibrio entre el Ejecutivo y el Congreso en cuanto a capacidades para influir en la agenda legislativa. El Ejecutivo tiene una gran cantidad de recursos que utiliza para dirigir la agenda legislativa. El Congreso, en cambio, tiene menos instrumentos y recursos. En este sentido, existe una demanda y un gran espacio de acción para quienes quieran acercarse a las élites chilenas por medio de su colaboración para el fortalecimiento de la actividad legislativa del Congreso nacional.¹⁸

D. Fuerzas Armadas y defensa

Las Fuerzas Armadas mantienen una posición relevante en la política chilena por su enorme peso e influencia en el Estado. En tanto no sean introducidas reformas que realmente garanticen la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, será difícil abordar numerosas tareas pendientes para dar respuesta a los desafíos que enfrenta el sistema de defensa en el mundo actual.¹⁹

Las reformas constitucionales introducidas en agosto de 2005 no son suficientes. Es necesario también abordar todos los aspectos presupuestarios y de contratación de personal.

No obstante los esfuerzos desarrollados por los gobiernos de la Concertación y por diversos actores de la sociedad civil, las Fuerzas Armadas son aún corporaciones cerradas al mundo civil que cuentan con sus propios servicios de educación, salud y sistema de pensiones. Sus miembros tienen un fuerte sentido de identidad corporativa y aún persiste la auto-percepción de ser los principales garantes del orden y de la seguridad nacional. Los espacios de interlocución con el mundo civil son reducidos y

extremadamente formales. El ejercicio de los liderazgos es vertical, desde los comandantes en jefe hacia abajo.

E. Universidades y sus derivados

Algunas universidades chilenas –universidades públicas y un par de universidades privadas– tienen un papel relevante en el proceso de formación de las elites y algunas se esfuerzan por afinar la sintonía entre sus actividades académicas y las necesidades sociales.²⁰ La mayor parte de las personalidades influyentes en economía, sociedad y política proviene del mundo universitario chileno, principalmente de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Universidad de Chile; en general se trata de egresados de las facultades o programas de postgrado más prestigiosos de Chile, en ciencias básicas, naturales y también en ciencias sociales.

Cabe hacer notar que se ha ido produciendo un paulatino distanciamiento entre el mundo universitario propiamente dicho y las políticas públicas chilenas. En parte, ello se explica porque las universidades están sometidas a un sistema de financiamiento que les fuerza a concentrar sus esfuerzos en la docencia y competir por captar estudiantes. En tal contexto, un grupo de personas capaces e influyentes en las políticas públicas pero sin vocación docente ha optado por abandonar definitivamente las aulas universitarias. Por otra parte, cierto número de personas que no han encontrado espacios para el desarrollo de una actividad profesional en las universidades participa del mercado de las fundaciones e institutos de estudio o trabaja directamente en asesorías y consultorías. Ellas se han aproximado a partidos políticos y a otros grupos de interés, y algunas logran participar e influir en los procesos de decisión relevantes del Estado y en el sector privado.²¹ Por regla, se trata de egresados de facultades modernas,²² y algunos cuentan con estudios de postgrado.²³ Quien desee acercarse al mundo de las elites y ganar influencia debe aproximarse al mundo universitario, con su gran riqueza de actores, dinámicas y conocimientos.

F. Organizaciones no gubernamentales

Diversas condiciones internacionales y nacionales tales como el aumento de las organizaciones no gubernamentales y su mayor impacto en la política internacional y las políticas de cooperación para el desarrollo han

generado un tercer sector en Chile, compuesto por numerosas organizaciones no gubernamentales.

En algunos casos se han generado alianzas interesantes entre ONGs, centros académicos, fundaciones nacionales e internacionales, y ello influye en las elites.²⁴ Empero, en general las ONGs no son actores especialmente representativos de la sociedad civil y sus intereses están centrados en la búsqueda de recursos para subsistir.

G. Mundo del trabajo

En el mundo del trabajo, la situación de los actores sindicales nacionales es difícil. Debido a las profundas transformaciones experimentadas por la economía, la sociedad y la política en los últimos veinte años, el mercado laboral chileno se volvió heterogéneo y el sindicalismo en su conjunto ha perdido representatividad y peso como actor socio-político. Las elites sindicales no han mostrado gran efectividad en la defensa de los intereses de sus representados y han desempeñado una función más bien reactiva ante iniciativas gubernamentales que afectan sus intereses. Bajo las condiciones actuales de la economía y la política, es difícil pensar que los sindicatos en el mundo del trabajo vuelvan a ejercer el liderazgo de otrora.

En síntesis, ámbitos estratégicos para el acercamiento a las elites ya constituidas siguen siendo las instituciones públicas, los partidos políticos y el Legislativo, el mundo de los profesionales y técnicos del sector público y privado, los empresarios, las iglesias (clero y laicos) y los sectores modernos en las universidades. Especial importancia tienen los medios de comunicación.

En Chile se están verificando procesos de cambio económico, social y cultural con enorme impacto para el futuro. El conocimiento de estas transformaciones y, por lo tanto, el fundamento para una visión prospectiva sobre ámbitos estratégicos de acercamiento a las elites, demanda generar conocimiento empírico que arroje luz sobre aquellas variables que mayor impacto tienen en la actualidad. A continuación, las observaciones sobre el contexto chileno ayudarán a ir identificando algunas condiciones relevantes que podrían ser objeto de mayor estudio.

IV. Condiciones para la formación de elites

Hay ciertos aspectos que son insoslayables, pues ejercen una poderosa influencia en la conformación de las elites chilenas y configuran una *conditio sine quanon* para la reflexión en torno a ámbitos estratégicos de acercamiento a las elites en Chile.

A. Factores históricos

En Chile y en otros países de América Latina hay numerosos legados procedentes de otros períodos históricos que influyen en las elites.

Orden corporativo

Desde tiempos del descubrimiento y la conquista de los europeos, la sociedad funciona corporativamente. Esto significa que las personas se identifican con determinados grupos a los que pertenecen, por razones laborales o de otro tipo, y esas corporaciones influyen sobre las orientaciones de los gobiernos mediante sus actividades y presiones. En la actualidad, las instituciones colectivas de carácter corporativo desempeñan un papel de facto en las decisiones políticas más relevantes,²⁵ y tal tendencia ha sido favorecida por determinadas circunstancias de la historia contemporánea.²⁶

Globalización de la economía e implicaciones

La globalización de la economía chilena, proceso que se puede remontar hasta el siglo XIX y que adquiere mayor intensidad desde la década de 1970, es sin lugar a dudas uno de los factores históricos o megatendencias de mayor impacto en el desarrollo contemporáneo del país. La economía pasó a ser el sector más dinámico de la vida nacional, y ello se expresa en la enorme influencia adquirida por los medios, los tecnócratas y los líderes empresariales en los procesos de toma de decisiones políticas.²⁷ Al predominio de esa megatendencia contribuyeron las decisiones adoptadas por los responsables del régimen autoritario del país en el período 1973-1989. Ellos optaron por un modelo de economía de mercado cuyo principal pilar pasó a ser el comercio exterior. En ese período se generó una demanda por profesionales altamente preparados para participar en la reestructuración de la economía chilena. El Estado comenzó a demandar, más que nunca antes, personas con alta preparación técnica. Desde entonces, los conocimientos

técnicos pasaron a ser atributo relevante de las elites gubernamentales, conocimientos para ser aplicados en la planificación y en la ejecución de las políticas del régimen autoritario, primero, y en las políticas de los gobiernos de la Concertación con posterioridad.

Régimen autoritario y legados políticos

El régimen militar que comenzó el 11 de septiembre de 1973 significó una profunda transformación de la vida política nacional. Hasta ese entonces, el espacio público había estado dominado por partidos políticos y movimientos sociales vinculados a ellos, y el proceso de socialización política se verificaba vía política partidaria. Desde entonces, los partidos perdieron el monopolio del espacio público y de la intermediación. Emergieron nuevas instancias de socialización política. En tal contexto, la Iglesia Católica y organizaciones no gubernamentales (ONG), que nacieron bajo su ala, o bien aquellas apoyadas por otras instancias tales como la cooperación internacional para el desarrollo, pasaron a ser los únicos espacios alternativos de socialización política en el país. Los partidos políticos y las organizaciones sociales desarticuladas por el régimen autoritario contaban con un campo de maniobra muy reducido; numerosos líderes fueron al exilio, desaparecieron o simplemente se silenciaron por miedo.

En la primera mitad de la década de 1980, bajo circunstancias de crisis económica, alto desempleo y elevada disonancia entre promesas hechas por el régimen político y la realidad, comenzó a activarse una contundente oposición que fue articulada en torno al movimiento sindical, las organizaciones no gubernamentales y los partidos de oposición re-emergentes. En 1988, el régimen sufrió una gran derrota después de haber superado la crisis económica y adquirir nuevos bríos, porque poco más de la mitad de los chilenos se negó a respaldar la continuidad del general Pinochet en la jefatura del Estado. Entre tanto, poco a poco reaparecían las tres grandes tendencias políticas del período anterior, adaptadas a una realidad bipolar: pro y contra el régimen autoritario. En la década de 1990 se fue transitando de un escenario nacional aparentemente bien mediado por los partidos políticos, con líderes de rasgos definidos y con una votación más o menos predecible, a un escenario distinto, donde la representatividad parece tender a cambiar y donde es posible que otras vías de socialización política distintas a los partidos, algunas de ellas emergentes desde el período del autoritarismo, estén adquiriendo

progresivamente mayor significado. En consecuencia, un área estratégica de aproximación a las elites consiste en observar bien las diversas formas de asociativismo y de acción colectiva que van emergiendo en Chile, particularmente en los niveles locales, que están llamados a complementar las formas más tradicionales de participación.

B. Factores contemporáneos

Sociedad de masas, relaciones más difusas entre ciudadanía y actividad política

Los estudios y las opiniones tienden a coincidir en el reconocimiento de que hay un significativo porcentaje de chilenos que no participa en la vida política de su país, una tendencia de creciente desinterés de la ciudadanía por la política.²⁸

La enorme concentración de población en unas cuantas ciudades chilenas, la acelerada transformación del espacio físico y medioambiental debido a la mayor actividad de construcción y al nacimiento de nuevos barrios, entre otras novedades del escenario urbano, y la expansión de las relaciones de mercado (apertura de enormes locales comerciales, barrios empresariales y, en fin, multiplicación de espacios de oferta y demanda), en un país que crece a una tasa promedio del 4 a 6 % anual, genera una verdadera sociedad de masas. Las relaciones sociales se multiplican, la sociedad urbana se masifica, se vuelve más anónima, los espacios públicos y privados se multiplican también. Todo esto genera condiciones distintas a las de otros períodos históricos para el ejercicio de la actividad política.

En efecto, en tal contexto la actividad política pasa a ser percibida por la población como una actividad social más, entre muchas otras. En una sociedad crecientemente diversificada, donde las relaciones sociales y los espacios de interacción crecen exponencialmente, se va perdiendo el contacto y la relación del político con la población cara a cara, día a día. En consecuencia, no es de extrañar que vaya diluyéndose, volviéndose más difusa, la adhesión e identificación partidaria de numerosas personas.²⁹ Por lo tanto, las estrategias de acercamiento a las elites deben buscar vías complementarias y hasta alternativas de aproximación a la población y a las elites más dinámicas, y no centrarse única y exclusivamente en los partidos políticos y las figuras más influyentes dentro de ellos.

Revolución tecnológica y de medios

Actualmente, nuestra economía y nuestra sociedad están siendo afectadas por los avances tecnológicos de la informática, las comunicaciones y la producción. Nuestra generación usa masivamente las computadoras en los establecimientos educacionales, en las empresas privadas y públicas. Nuestra economía se ha diversificado debido a una verdadera revolución verde en la agricultura, con la aparición de nuevos productos en los supermercados, la aparición de una industria de la construcción que usa materiales sintéticos y edifica con una rapidez sin precedente, el aumento de la oferta de canales de televisión (chilenos, latinoamericanos, estadounidenses y europeos), etc.³⁰ Todos esos avances llevan a tomar conciencia de que desde la década de 1980, el mundo está experimentando una nueva fase de la revolución industrial, una fase de acelerado cambio tecnológico que afecta de manera paulatina todas las esferas de la vida humana. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones tienen efectos sobre las expectativas, cálculos, decisiones y comportamientos de la población, en particular de aquel segmento que tiene acceso a los productos modernos (computadoras, televisión por cable, Internet, bienes materiales de distinta naturaleza). Uno de los efectos de la revolución tecnológica y del aumento de la oferta de bienes y servicios consiste en promover mayores posibilidades de acceso a la información, y ello genera buenas posibilidades para la autonomía y la autodeterminación de los individuos en la sociedad.

Esas transformaciones de contexto generan condiciones distintas a las del pasado para las elites en Chile y, probablemente, en otros lugares también. Asimismo, las estrategias de acercamiento a las elites deberían de considerar estas nuevas realidades emergentes en forma de instrumentos y proyectos que den cuenta de esta realidad y que sean atractivos para las elites emergentes.

Previo al diseño de estrategias de acercamiento, cabe preguntar por las características de las expectativas, por las motivaciones y por los comportamientos de las personas, porque sólo con el mayor conocimiento será posible identificar espacios de acción para las elites del siglo XXI.

Creciente complejidad social y pluralismo

La globalización, la revolución tecnológica y sus efectos en la sociedad favorecen la multiplicación y diversificación de redes sociales y el pluralismo. Condiciones especialmente propicias son el despliegue de relaciones de

mercado, el crecimiento económico, la mayor división del trabajo, el incremento de las posibilidades materiales y espirituales para el desarrollo de individuos y grupos, y los procesos de diversificación y diferenciación social relacionados con todo lo anterior. Los factores mencionados parecen condicionar el despliegue de múltiples redes sociales, nacionales y transnacionales que tienen un carácter esencialmente funcional y existen en torno a ciertos objetivos comunes, sin llegar a adquirir necesariamente formas institucionales y sin comprometer todas las dimensiones de las personas y grupos que participan en ellas.³¹

Pluralismo, en este contexto, significa que la sociedad se compone de muchos individuos y grupos distintos. Pero además, las personas y los grupos tienden a orientarse por intereses que definen ellos mismos y también convicciones propias. En Chile, en la actualidad, el pluralismo tiende a darse en variadas formas de relación social: en el mundo de la economía, en la cultura y en la ciencia, en materias religiosas y de visiones del mundo, en la política, y también en los estilos de vida. La mayor oferta de bienes y servicios y el mayor grado de complejidad de las relaciones sociales parecen conducir a una creciente descentralización de las dimensiones sociales de la existencia humana (vida privada, familia, tiempo libre, trabajo y economía, cultura, ciencia, religión, política, etc.). Cada una de esas dimensiones pasa a ser independiente, parece seguir sus propias leyes, aun cuando esté influida por otras. En consecuencia, en cada dimensión humana, las personas tienden a orientarse según distintas metas y según lo que demanden distintas circunstancias. El pluralismo está generando un contexto distinto al de períodos históricos anteriores para las elites. Por lo tanto, las estrategias de aproximación a las elites tienen que orientarse por el principio del pluralismo, deben esforzarse por identificar lo común dentro de la diversidad y generar impulsos de articulación.

Régimen político democrático y progreso

La experiencia con casi dos décadas de régimen político democrático estable genera una condición general de mayor integración de la sociedad en la vida política de su país. Durante la década de 1990, indicadores objetivos de la realidad socioeconómica y política dejan fuera de toda duda los avances alcanzados por el país y la existencia de condiciones favorables para la profundización del régimen político democrático; la economía chilena ha tenido un buen desempeño y el país ha crecido y se ha modernizado a

un ritmo acelerado, los temas pendientes de la transición han sido debatidos y abordados abiertamente, el régimen político democrático funciona con estabilidad y las instituciones, reglas y procedimientos del orden democrático actúan como canales de socialización política en general. En Chile han mejorado considerablemente las condiciones de un sector significativo de la sociedad para hacer uso de sus libertades y progresar. Junto a los logros económicos y a la consolidación de la democracia, la población chilena ha mejorado su nivel educacional y tiene mayor acceso al conocimiento. La sociedad chilena continuará modernizándose y ejercerá presión por profundizar su democracia e incrementar la eficiencia de sus instituciones, en todo orden de cosas (justicia y seguridad, salud y pensiones, educación, sistema electoral, defensa, entre otros). El principal desafío consistirá en alcanzar mayor sintonía entre inquietudes ciudadanas y el rendimiento de las instituciones. Por lo tanto, la modernización y el perfeccionamiento de las instituciones, y en particular la ampliación de la participación, serán áreas de especial importancia para el acercamiento a las elites chilenas. Un buen ejemplo temático es el sistema electoral chileno.

V. Reclutamiento, vías de acceso al poder

El conocimiento de las formas de reclutamiento y de las vías de acceso al poder constituye un aporte para las estrategias de acercamiento de quienes quieran tener influencia en las elites.

A. Reclutamiento

En numerosas sociedades, los actores colectivos tienen formas de reclutamiento de elites donde se entremezclan factores tradicionales y otros modernos. Históricamente, los medios económicos, la participación en redes sociales y otras capacidades de esa naturaleza han sido factores relevantes.³² Cuatro recursos de reclutamiento tienen particular importancia en Chile: los vínculos familiares y sociales (parentesco, círculos de amigos, compadrazgos, intercambios y sistema de favores y prebendas), las actividades religiosas y recreativas (sociales), el trabajo con jóvenes de establecimientos educacionales, especialmente en las universidades, y las actividades de reclutamiento de partidos políticos. En menor medida, cabría agregar

las actividades de algunas organizaciones no gubernamentales (ONG), tales como fundaciones y corporaciones vinculadas a partidos y otros actores colectivos interesados en la formación de líderes (empresarios y actores transnacionales por ejemplo).

Los vínculos familiares y sociales continúan desempeñando una función relevante como vía de reclutamiento, y ello se advierte cotidianamente en hechos de distinta naturaleza. Lo mismo ocurre con las actividades de carácter religioso, donde destacan por sus iniciativas de reclutamiento, según se trató más atrás, ciertas órdenes religiosas, obras y grupos de laicos. En una etapa anterior a la universidad, los colegios particulares pagados desempeñan también un papel importante en el reclutamiento y la formación de elites. En Chile, salir de un colegio jesuita, de un colegio del Opus Dei del “barrio alto”, de un colegio inglés de elite o de la Deutsche Schule de Santiago genera marcadas diferencias en la vida posterior de los jóvenes. Los partidos políticos chilenos reclutan sus nuevos cuadros en el mundo universitario y en determinadas organizaciones sociales, tales como son los centros de estudio, sindicatos, ciertos grupos religiosos y comunidades de base de otro tipo. Al igual que en otras dimensiones de la vida nacional, el período del régimen autoritario influyó en el reclutamiento de líderes, y ello se nota en la composición de las directivas de los partidos y en parte del personal reclutado por los partidos para cumplir funciones públicas.³³ Las ONGs, en particular los centros de estudio y los programas apoyados por la cooperación internacional para el desarrollo de diversas formas (recursos, transferencia de conocimientos y experiencias), fueron importantes vehículos de reclutamiento de elites para los partidos de oposición al régimen autoritario en las décadas de 1970 y 1980; numerosas políticas públicas ejecutadas con posterioridad por los gobiernos de la Concertación encuentran su origen en las ONGs.

La mayor parte del personal de las ONGs estaba integrado por ex profesores y ex investigadores de las universidades chilenas, quienes fueron expulsados de ellas durante la década de 1970. Por lo tanto, las ONGs se sumaron al círculo más tradicional de instancias de reclutamiento, que comienza en las universidades y culmina en los partidos. En la década de 1990, la mayor parte de las personas más preparadas y brillantes de las ONGs pasaron a ocupar posiciones en el Estado, en instituciones paraestatales y en el sector empresarial y de servicios.³⁴ En algunos casos se han formado verdaderos circuitos de reclutamiento y poder que vinculan a chilenos ocupados en instituciones y organizaciones nacionales e internacionales.

Sobre el tema de las vías de acceso a posiciones de poder en la sociedad y en el aparato del Estado, son válidas todas las observaciones hechas hasta ahora. Tradicionalmente, la sociedad chilena y su estructura de poder han demostrado ser bastante sólidas y resistentes al cambio. En el contexto de la estructura socio-política chilena, es posible llegar a desempeñar cargos de responsabilidad, básicamente mediante capacidades y recursos de poder, tales como son las redes sociales en las que se encuentran insertas las personas (familia, educación, amistades, membresías, etc.), el éxito económico y algunos instrumentos intelectuales, por ejemplo, estudios con prestigio social, en lugares conocidos y con discursos ideológicos concordantes con la realidad imperante.

En general, las personas con mayor edad y experiencia tienen ventajas para acceder a las esferas de poder y decisión dentro de las organizaciones, especialmente aquellas de carácter político. En los partidos, por lo general, los líderes seleccionados para postular a cargos de representación son quienes tienen una larga trayectoria. En el caso de Chile son pocos los que han llegado a formar parte del sistema central de toma de decisiones debido a su participación en movimientos sociales de base o sindicales. En el Congreso, lugar representativo de las elites nacionales, se han dado algunas excepciones, que no pasan de ser eso. A nivel de los movimientos de base, es posible que el carisma y la asertividad en el discurso político resulten ser claves para lograr el respaldo necesario y llegar a ser un actor político, pero en el mundo sindical operan los mecanismos tradicionales.

En síntesis, de todo lo anterior, las estrategias de acercamiento a las elites chilenas deben considerar las realidades que han sido consignadas; en el contexto de una acelerada modernización, persisten ciertos canales tradicionales de reclutamientos de elites y de acceso a posiciones de poder en el país, y ellos deberían ser conocidos adecuadamente por quien aspire a tener impacto en las elites.

B. Competencia y cargos públicos

En Chile existe aún una estrecha relación entre el estatus de las personas en ámbitos no políticos y las posibilidades de acceso a los cargos públicos. El estatus está dado por lazos de parentesco, educación y redes sociales, matrimonios, títulos universitarios y soportes económicos provenientes de

las redes y/o corporaciones a las que se pertenece.³⁵ Por lo tanto, opera una competencia muy imperfecta, donde hay variados recursos difusos que favorecen a algunos para ocupar cargos públicos.³⁶

La buena formación profesional,³⁷ cierta dosis de carisma y una personalidad con capacidad de conducción son, asimismo, condiciones relevantes en la competencia por cargos públicos. La historia chilena muestra numerosos casos de personas que han llegado a la cabeza del Estado y son personalidades con alguna de las características indicadas. Otro factor importante a considerar es la trayectoria de quienes compiten para ocupar cargos, haber ocupado cargos de responsabilidad o haber realizado actividades relevantes en la vida nacional.³⁸

La pertenencia o el apoyo de partidos políticos continúa siendo muy relevante en la competencia por obtener ciertos cargos públicos, ya que en Chile existe una tradición enraizada de política partidaria y los partidos tienen un alto grado de institucionalización. El apoyo de un partido se consigue por regla mediante una comprobada y exitosa carrera en el interior del mismo, por la militancia durante un largo período y por haber ocupado un puesto importante en la dirección del mismo.

En Chile hay una mezcla de representación popular y designaciones para acceder a los cargos ejecutivos y públicos en general.³⁹ No obstante, para la mayor parte de los chilenos la competencia por obtener cargos públicos está referida a procesos electorales, donde el sufragio es la forma legítima de la participación política. La competencia electoral por los cargos públicos se caracteriza por alto grado de competencia pero no de conflictividad, trabajo en terreno y marcado personalismo.

C. Niveles local y nacional

Las estrategias de acercamiento a las elites deben considerar los dos niveles, porque en ambos existen dinámicas de interés para el reclutamiento de las elites.

Las elites locales mantienen una gran importancia en Chile. Personalidades locales con capacidades y recursos son las principales autoridades sociales y políticas en sus provincias o regiones, y ellas están en condiciones de ejercer cierto grado de liderazgo político nacional. Por lo tanto, en períodos preelectorales los candidatos a cargos nacionales recorren localidades, entran en contacto con las personas y escuchan sus problemas particulares, como ellos si

tuviesen capacidad para resolverlos, y van acompañados de figuras “conocidas” en el ámbito local. Las elites y las personalidades locales llegan a estar por sobre la influencia de los partidos políticos; la figura del alcalde llega a ser percibida por sobre la del partido a nivel comunal y las elecciones municipales no representan necesariamente las tendencias político-partidarias de la población a nivel nacional. Una buena gestión regional o local, próxima a las elites, puede ser una condición esencial para la figuración posterior a nivel nacional. Hay numerosas figuras que han comenzado su carrera en el ámbito local.

VI. Partidos y Congreso nacional

A. Partidos

Los partidos chilenos se definen como democráticos y en sus estatutos y normas especifican reglas de funcionamiento e instancias de participación de sus militantes. No obstante, pese al compromiso esencial con la democracia, los partidos tienen un fuerte *ethos* de elitismo en su composición y en su dirigencia,⁴⁰ y una marcada tendencia a facilitar el ascenso a las personas influyentes, generalmente de mayor edad y con experiencia partidaria, y en menor medida a los jóvenes. Con todo, cabe advertir que esas características atraviesan todas las organizaciones sociales chilenas, no sólo los partidos.

En la actualidad, las mega-tendencias que influyen en la economía y en la sociedad chilenas afectan a las grandes organizaciones de la participación (partidos, sindicatos, etc.). Por lo tanto, los partidos tienen el desafío de modernizarse, promover la participación y el ejercicio de la ciudadanía, aproximarse a los jóvenes y cumplir así las funciones de representación para las cuales existen.

Un peligro que se debe evitar es el elitismo y la falta de flexibilidad en los partidos. Las estrategias de acercamiento a las elites deberían buscar formas de aproximación a los más jóvenes, en quienes radican posibilidades de innovación y de cambio.

B. Congreso

El Congreso es una institución que representa a las elites chilenas. Por lo tanto, las estrategias de acercamiento a las elites deberían priorizar las

interacciones con las diversas organizaciones que forman esta institución (Cámara de Diputados, Senado, servicios de apoyo y de información, Biblioteca del Congreso, entre otros).

En el Congreso Nacional encuentran representación las dos grandes coaliciones de partidos políticos. Bajo tales condiciones, es necesario el consenso en torno a la toma de decisiones, y el consenso demanda tiempo, es más lento que los procesos de toma de decisiones en otros ámbitos de la vida política nacional. Debido a esta realidad, el trabajo del Congreso no siempre es comprendido por la ciudadanía y, sin buena información sobre sus actividades, hay quienes piensan que allí se pierde el tiempo en querrelas de poder. La mayor parte de los parlamentarios forma parte de las elites de la vida nacional.⁴¹ El hecho de ser representantes de determinados sectores les compromete a defender intereses y valores de determinados grupos específicos de la sociedad.⁴²

En el trabajo de los parlamentarios en comisiones, en la discusión de proyectos de ley, votación y otras actuaciones públicas es fácil observar conductas recurrentes. Para ciertos temas trabajan corporativamente o en bancada de partidos, pero en otros lo hacen de forma más individual, representando los intereses de sus localidades, y en torno a ciertos temas específicos parecerían incluso trabajar en conjunto con sus contrapartes opositoras. La explicación de estas distintas conductas radica, a nuestro entender, en la complejidad de su trabajo cotidiano, que demanda responder a sus partidos, a la confianza depositada por sus electores, ser eficientes para lograr sacar las cosas adelante, negociando y ganando voluntades. Hay unos cuantos temas políticos, no técnicos, claro está, frente a los cuales las posiciones de los parlamentarios están totalmente alineadas con las posiciones de los partidos; por ejemplo, la discusión sobre el sistema electoral binominal.⁴³

Dentro de la Cámara y del Senado hay quienes adquieren un liderazgo mayor que otros debido a su trabajo en las comisiones –19 comisiones permanentes en el Senado y 13 en la Cámara–, y también ello influye en la cobertura que reciben por parte de los medios. Por otra parte, el trabajo en comisiones cumple una función de socialización política, porque lleva a compartir y debatir con congéneres y adversarios, lo cual hace posible el acuerdo sólo después de haber sido expuestas y consideradas todas las posiciones y razones. Esta actividad es, sin lugar a dudas, una práctica de estímulo para la cultura democrática.

La intervención del Congreso nacional en la agenda legislativa junto al Ejecutivo es un área de especial importancia para el desarrollo chileno, y allí podrían apuntar algunas estrategias de acercamiento a las elites chilenas, pues será un tema de primera importancia en los próximos años. Algunas observaciones: la profundización de la democracia por medio del incremento de la eficiencia del Estado y de la participación ciudadana es un marco de orientación para numerosas políticas públicas en Chile, al igual que ocurre en otros países de América Latina. En este contexto, la Constitución chilena ha sido reformada recientemente –agosto de 2005– y contiene innovaciones que deberían contribuir a una mejor interacción entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en la generación de la agenda legislativa del Estado de Chile.⁴⁴ Asimismo, la agenda de participación ciudadana en las políticas públicas continúa desarrollándose y perfeccionándose a lo largo y ancho del país, y continuará siendo una de las prioridades del próximo gobierno.⁴⁵ En el marco de estas políticas públicas será necesario generar instrumentos que contribuyan a mejorar la sinergia entre el Ejecutivo, el Legislativo y las organizaciones de la sociedad civil interesadas en canalizar inquietudes ciudadanas hacia las instituciones y la agenda legislativa.⁴⁶ En la actualidad, la intervención del Congreso en la Agenda Legislativa está bastante limitada, y ello no es bueno para la estabilidad de la democracia. Por esta razón, el Congreso nacional y su estructura de apoyo (secretarías, oficinas de información y Biblioteca nacional) están implementando políticas para mejorar su capacidad técnica, de gestión y de trabajo en redes. Por otra parte, hay numerosas organizaciones extra-estatales en la sociedad chilena que tienen el propósito de canalizar de forma autónoma inquietudes ciudadanas hacia la agenda pública (departamentos, áreas y programas de estudio en las universidades, organizaciones no gubernamentales, entre otros.).

VII. Implicaciones para estrategias de acercamiento

Las aceleradas transformaciones que se han ido produciendo en la composición de las elites chilenas inducen a pensar que las estrategias políticas de acercamiento a ellas deberían dar especial prioridad a las elites de función, porque ellas están liderando los cambios, la transformación y la

modernización en Chile. Los sectores sociales dirigentes más tradicionales mantienen un gran peso, pero no ofrecen visiones de futuro.

En una estrategia de acercamiento deberían tener especial importancia ciertos sectores específicos de reclutamiento y formación de elites tales como el sector estudiantil de las universidades y los profesionales jóvenes egresados. Las estrategias deberían estar en sintonía con sus intereses, sus inquietudes y sus preocupaciones actuales, porque ellos poseen un gran potencial de liderazgo y transformación en la sociedad.

Los técnicos o tecnócratas y las elites empresariales mantendrán su importancia también como agentes de cambio y modernización. En la actualidad, hay sectores muy importantes de la sociedad que enfrentan serias dificultades por carecer de elites competentes que canalicen adecuadamente sus inquietudes hacia la esfera de las decisiones. Tal es el caso del mundo del trabajo, el sector que debe asumir la mayor parte de los costos de la modernización. En consecuencia, aquí hay un importante vacío que podrían cubrir las estrategias de acercamiento de los partidos, en cuanto a promover elites y liderazgos con capacidad de adaptación, innovación y negociación. Otro desafío importante es el sector de las mujeres, donde hay un grupo relevante que puede aportar perspectivas muy enriquecedoras para el desarrollo de Chile; las estrategias de acercamiento deberían considerar las inquietudes de las mujeres madres de familia, las jóvenes estudiantes y en el mundo del trabajo, entre otros. Asimismo, transversalmente, el mundo del adulto mayor irá adquiriendo mayor relevancia en Chile, y no cuenta con elites que representen y canalicen sus intereses adecuadamente en la esfera de las decisiones políticas. Este sector irá aumentando su importancia, dadas las tendencias de envejecimiento demográfico de la población y, por lo tanto, se trata de otra área relevante que debería ser considerada por las estrategias de acercamiento a las elites.

Las estrategias de acercamiento deberían aproximar los movimientos religiosos de Chile, por el gran peso que podrían jugar sus elites en el campo de los valores éticos de la sociedad. En la actualidad, en el marco de una sociedad que se va volviendo más pluralista en valores y secularizada, existe una creciente necesidad por encontrar parámetros valóricos y éticos mínimos y de consenso que sirvan de orientación para reconocer posibilidades y evitar peligros para la coexistencia, y los movimientos religiosos podrían hacer un aporte. Pero al igual que en el caso de otras grandes organizaciones, será necesario que las iglesias establezcan vasos comunicantes

entre conocimientos, realidades y los valores. Una estrategia de acercamiento que contribuya a una mejor articulación entre esas dimensiones podría hacer un gran aporte.

El trabajo con las universidades debería formar parte de una estrategia de acercamiento, porque ellas continúan siendo los principales centros de reclutamiento de elites. Al mismo tiempo, por las inadecuadas condiciones del financiamiento de las universidades en Chile, hay una fuerte competencia por adquirir recursos vía programas docentes de pre-grado y de post-grado, y ello afecta la calidad de las actividades de investigación. En este sentido, estrategias de acercamiento que prioricen el trabajo conjunto con las universidades, que favorezcan y promuevan la investigación y la generación conocimientos deberían redundar en una mayor proximidad a las elites emergentes en la actualidad.

En el área estricta de la política, todo indica que se avanza en la dirección de un mayor grado de profesionalismo. Con el propósito de reforzar esta tendencia, las estrategias de acercamiento a los partidos deberían ofrecer aportes para incrementar el atractivo de los mismos para las personas más competentes en diversos medios (independientes) y la capacidad de obtención de resultados. En tal sentido, es urgente reforzar los vínculos entre el conocimiento y la actividad de los partidos, pues ello tendrá consecuencias revitalizadoras para los últimos.

Los medios son actores muy relevantes en Chile, por su manejo de la información y la influencia que tienen en los procesos de toma de decisiones. Pero al mismo tiempo hay muchas personas y grupos sociales que no se sienten necesariamente representados por la información y las imágenes que controlan los medios. Por lo tanto, junto a la aproximación a los medios resulta ser necesaria una estrategia de acercamiento a las elites que priorice el fomento de la generación de flujos de información de aquellos sectores que no están bien representados o carecen de una adecuada integración vía medios. En una sociedad del conocimiento, donde los progresos de la informática y de las comunicaciones generan grandes oportunidades, existe una creciente demanda social por instrumentos que faciliten la obtención, la generación y la difusión de la información de forma autónoma y democrática.

Un actor de particular importancia son las Fuerzas Armadas chilenas, encerradas aún en lógicas corporativas que no son buenas para el desarrollo de la democracia. Es necesario reforzar los vasos comunicantes entre Fuerzas Armadas y sociedad, y una mayor influencia del mundo civil en los asuntos

presupuestarios y de personal. Temas que deberían tener prioridad en las estrategias de acercamiento a las elites son los procesos de decisión presupuestaria y la formación cívica y ética que se imparte en los establecimientos educacionales. En un sentido más general, es necesario abordar el desafío de las fuerzas armadas en conjunto con otros temas de la defensa y de las relaciones exteriores con visión integral del asunto. Por lo demás, esta motivación que comparten desde hace bastante tiempo diversos actores sociales y políticos del país debería dar lugar a un debate informado, con amplia participación de la ciudadanía y de sus organizaciones. Los resultados deberían traducirse en una visión integral del asunto, un marco conceptual ampliamente compartido en el país, la priorización de un conjunto de políticas públicas coherentes, una agenda legislativa que exprese consistentemente todo lo anterior y mecanismos públicos de seguimiento que apoyen los cambios. Algunos de los asuntos que cabría considerar en la discusión son los siguientes:

1. En el mundo de hoy, crecientemente globalizado, con múltiples y heterogéneos actores nacionales e internacionales, donde los intereses y los procesos de cooperación y de conflicto son complejos, debería existir una alta sintonía entre el trabajo de las instituciones responsables del manejo de los asuntos externos y de la seguridad y las inquietudes ciudadanas (intereses de las personas y de sus organizaciones en los niveles local, regional, nacional y transnacional).
2. Por tratarse de asuntos o políticas de Estado, las instituciones del servicio exterior y de la defensa deberían funcionar según la óptica de las prioridades que el país democráticamente determine y de los resultados, y no según la lógica de intereses corporativos o de la inercia burocrática, que suele generar distanciamiento y desinformación. El sistema completo podría ser sometido al escrutinio público a la luz de los resultados esperados por la mayoría de los chilenos, las condiciones tanto internas como externas que esperan el desarrollo de su vida; en la discusión deberían estar incluidos, por cierto, el presupuesto, los sistemas de contratación de personal y de estabilidad en el empleo, el uso de los recursos y los procedimientos de trabajo, entre otros.
3. El acceso a la información en el mundo actual es esencial, dado que condiciona los intereses o la interpretación de las necesidades, las habilidades para actuar e interactuar, influye en el grado

de participación de los procesos de toma de decisiones y, finalmente, en el grado de legitimidad que puedan alcanzar las políticas. En este sentido cabría revisar ciertos eslóganes propios de otros tiempos, donde el término “razón de Estado” puede servir como justificación para obstruir el acceso de los ciudadanos y de las organizaciones sociales a la información sobre políticas que influyen en su vida cotidiana. La cultura del secretismo y del control burocrático de los asuntos de defensa y de las relaciones exteriores debería ir cediendo espacio a una cultura de la transparencia, la confianza y la legitimidad mediante la promoción de la participación ciudadana.

4. Chile dispone de un enorme “capital social” que podría activarse en beneficio de la calidad de los resultados de las políticas exteriores y de defensa del país. Fuera de los diversos centros académicos, corporaciones y fundaciones que cuentan con recursos y capacidades profesionales, cabe considerar una gran cantidad de personas y organizaciones que, sin tener nada que ver con estas preocupaciones, podrían hacer un gran aporte por sus conocimientos y experiencia de vida si existiesen incentivos, si toda la lógica del sistema apuntara a un proceso de trabajo que integre y genere efectivas oportunidades de participación en los procesos de toma de decisión. En los partidos políticos hay espacios para innovar y mejorar bastante, con el propósito de mejorar la sintonía con la sociedad.

Hay una clara tendencia de dirigentes bien preparados, con conocimientos, formados desde los veinte años para ocuparse en la política y hay gente muy joven que comienza a ocupar cargos de responsabilidad en fundaciones y empresas privadas y en actividades públicas locales (municipios). Esas personas adquieren carisma por su capacidad de trabajo y por su juventud, y los liderazgos emergentes parecen estar orientándose hacia la práctica política, más que hacia los grandes conceptos, hacia la eficiencia y la eficacia más que hacia los objetivos ideológicos y programáticos de largo plazo. En los partidos debería haber un espacio para el debate serio y genuino en torno a estos y otros temas.

Notas

1. Cabe agradecer los valiosos comentarios y las sugerencias que recibieron versiones preliminares de este estudio, especialmente a Klaus Bodemer, Günter Mainhold, Helmut Wittelsbürger y Peter Huneman.
2. Entre agosto de 2001 y diciembre de 2006, se entrevistó a más de 200 personas representativas de diversos sectores económicos, políticos y culturales de Chile, con el propósito de recabar información sobre su visión y perspectivas con respecto a las elites chilenas. Los resultados provisionarios fueron publicados bajo el título "Liderazgos, democracia y formación política ciudadana", en *Estudios Sociales*, CPU, Nr. 107, 2001. Resultados parciales de la investigación fueron expuestos en un seminario especializado, organizado por la Fundación Konrad Adenauer en Río de Janeiro en Sao Paulo (Brasil), en 2001, y en el seminario anual de la Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerikaforschung (ADLAF) en 2004.
3. Cualquier observador podrá advertir que en Chile, la movilidad y las posibilidades de acción dependen de recursos y capacidades adquiridos por el origen social, la educación y las redes sociales donde participan las personas. Lo anterior, sin perjuicio de que el estatus, la jerarquía y el liderazgo se obtengan también por las competencias y el esfuerzo. El PNUD observa que la elite chilena manifiesta tendencias a la oligarquización que imponen obstáculos para que en ella se exprese la diversidad de los chilenos; en Chile, el 65 % de los miembros de la elite procedería de padres con nivel socioeconómico alto, el 31 % con nivel medio y sólo el 4 % de nivel bajo (PNUD 2004, 24).
4. *Qué Pasa*, Nro. 1.524, 4 junio de 2000, págs. 19-24. Otras fuentes de información coinciden en indicar características similares de la elite política.
5. Un alto porcentaje de personas consideradas miembros de la elite corresponde a egresados de carreras de las áreas físico-matemática y ciencias biológicas (ingenieros, médicos, biólogos y bioquímicos) y de carreras no tradicionales dentro de las ciencias sociales (administración e ingeniería comercial, en menor medida sociólogos y politólogos). Asimismo, se trata de personas que han realizado estudios de postgrado y que han permanecido un período de tiempo razonable como para aprender algo en el extranjero, especialmente en Estados Unidos, ya sea estudiando, trabajando o por razones familiares ("El Sábado" de *El Mercurio*, 19 de agosto del 2000, págs. 16-54).
6. En sintonía con esas observaciones, las informaciones educacionales oficiales disponibles muestran un aumento de los estudios de postgrado en el país, lo que obviamente incide en el nivel de ingreso y en el estatus social de las personas (*Educación*, Año 4, Nro. 29, marzo 1999, 3). Revista *Educación* presenta un cuadro con resumen informativo sobre postgraduados de las universidades chilenas desde 1981 a 1996, donde se advierte con toda claridad un incremento notable desde mediados

de la década de 1980, que se concentran en carreras de las áreas ciencias naturales, matemáticas y ciencias sociales no tradicionales; sintetiza informaciones recopiladas por el Consejo de Rectores de las universidades chilenas. Todo lo anterior podría estar en una relación positiva con las tendencias de contexto analizadas más adelante, que demandan elites preparadas para un mundo más complejo, dinámico y tecnificado que en el pasado.

7. Véase: Silva, 1987; Hershberg, 1999; KAS, "¿Cómo ganar una elección? Un nuevo paradigma en la comunicación", en: <http://www.puc.cl/icp/eticapolitica/html/frameresultados>.
8. Hay numerosos diputados chilenos que han adoptado precisamente esa postura, y con enorme impacto. Tal es el caso paradigmático del ex diputado y actual senador Gido Girardi del Partido por la Democracia (PPD), quien ha ido especializándose en temas de salud y medioambiente.
9. Estudios por encuesta indican que la mayoría de las personas necesitaría dirigentes que tengan una visión de hacia dónde debe ir el país y que sean capaces de conducirlo hacia allá (PNUD, 2004, 27).
10. Tanto en el campo de la sociología política, de la cultura política, como de la socialización política (Almond y Powell, 1980).
11. Ortega, 1999, 12; véase KAS, "¿Cómo ganar una elección? Un nuevo paradigma en la comunicación", en <http://www.puc.cl/icp/eticapolitica/html/frameresultados.html>.
12. Esto no significa necesariamente algo diabólico de lo que nosotros seamos víctimas, sino simplemente la constatación de un hecho de la realidad social.
13. Según el PNUD, los medios representan los intereses del público, ya no sería relevante sólo la defensa de las instituciones y sus representantes, sino la canalización de la crítica ciudadana, y de esta forma se estarían transformando en un aliado de personas sin poder (PNUD, 2004, 22, 26).
14. De hecho, hay quienes sostienen que los medios de comunicación están pasando a ser un nuevo agente de socialización (Thesing - Priess, 1999).
15. Esos conocimientos se adquieren en las universidades, en carreras de las ciencias naturales, matemáticas y ciencias sociales, y a través de los postgrados tanto en Chile como en el extranjero.
16. Un buen ejemplo, los egresados de economía y administración de la PUCCh: todos ellos adquieren un alto nivel de conocimientos en las carreras de Administración y Economía. Al terminar los estudios, parte de los economistas se va a trabajar a los directorios de las instituciones financieras y parte de quienes egresan de Administración se va a las empresas del sector privado.

17. Para llegar a ocupar un escaño en el Congreso, los candidatos a diputados y a senadores deben superar una serie de filtros y demostrar capacidad. Ellos deben ganar una posición en sus partidos para tener la oportunidad de poder presentarse a las elecciones y, por lo tanto, deben competir con sus pares legítimos. Además, deben ganar voluntades en los partidos aliados para obtener su aprobación y su apoyo. Finalmente, deben pasar por la aprobación popular, la aceptación pública, para que toda la maquinaria política electoral tenga resultados, y ganar la aprobación popular demanda gran esfuerzo y desgaste (publicidad, apoyos personales, caravanas, visitas puerta a puerta, propuestas, asesorías, etc.). Todas esas actividades en Chile demandan capacidad de gestión y esfuerzo.
18. En este contexto, la Constitución chilena ha sido reformada recientemente –agosto de 2005– y contiene innovaciones que deberían contribuir a una mejor interacción entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en la generación de la agenda legislativa del Estado de Chile (particularmente la reforma de los arts. 24 párr. 3, 32 párr. 2, 37 párr. 2, 45, 48, 50, 61 párr.5, 72, 82).
19. En la actualidad, el Ministerio de Defensa tiene un plan de modernización del sistema de defensa en su conjunto.
20. En Pontificia Universidad Católica de Chile, *Bases para el Nuevo Plan de Desarrollo*, documento de trabajo, enero 2004. Empero, con contadas excepciones, en ellas no hay una cultura de grandes debates públicos o teóricos, ni de construcción de discurso y opinión pública.
21. Prestan asesorías a bancos, empresas, ministerios y otras entidades de gran importancia en la vida nacional. Las asesorías duran un período limitado de tiempo y tienen profundo impacto en el proceso de modernización de Chile. El crecimiento sostenido de la economía chilena y la transición al régimen político democrático en la década de 1990 generaron condiciones de oferta más atractivas que el trabajo en la vida universitaria. Este hecho, sumado al aumento de la competencia en el sector de la educación superior por contratar profesores por hora debido a la apertura de numerosas universidades y programas, ha afectado la calidad de la enseñanza y de la investigación en las universidades, en particular en las áreas de las humanidades y el derecho.
22. Los intelectuales universitarios del área humanista, incluido el derecho, han ido perdiendo vigencia en la sociedad; su impacto es indiscutiblemente menor en comparación con la creciente influencia de consultores, asesores y expertos que proceden de otras áreas de las ciencias sociales. En las universidades y otros centros de educación superior, el tipo de intelectual iluminado y muy ideológico, paradigmático en otras épocas, ha ido perdiendo espacio, desapareciendo o ha dado paso a profesionales académicos bastante pragmáticos. La tendencia general es de profesionalización de la enseñanza universitaria; se entiende por esto una formación orientada a preparar personas que

- cuenten con capacidades de inserción laboral y de competencia en un mercado complejo, dinámico y cambiante.
23. Por ejemplo, los economistas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Universidad de Chile, quienes trabajan como consultores y asesores técnicos en empresas, ministerios y otras organizaciones, y combinan esas actividades con sus clases y su labor de investigación. Otro caso es el de algunos abogados que hacen más o menos lo mismo.
 24. Un ejemplo es el sector justicia, donde las alianzas e interacciones entre estos actores han generado un interesante proceso de formación de elites; véase “Experiencias de trabajo conjunto entre un Centro Académico y la sociedad civil. Reflexiones y proyecciones”, en: <http://www.puc.cl/icp/eticapolitica/html/frameresultados.html>, y Valdivieso - Vargas, 2003.
 25. De especial importancia son las Fuerzas Armadas, la Iglesia Católica y las organizaciones empresariales, cuyos representantes se reúnen directamente con los responsables de las políticas públicas, acuerdan decisiones con ellos, emiten opiniones respecto a temas de interés general. Los responsables de los gobiernos, por su parte, les dan ese reconocimiento especial, informándoles y consultándoles antes de tomar decisiones (sobre relaciones de corporaciones empresariales y estado véase Silva, 1987; Hershberg, 1999).
 26. A modo de ejemplo, en el caso de las Fuerzas Armadas, se puede reconocer una serie de normas sancionadas durante el período del régimen autoritario. La Constitución chilena de 1980 les concedió el rol de garantes del orden institucional de la República y declaró la inamovilidad de los cuatro mandos superiores (Capítulo 10, art. 93). La Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas (18.948, del 07 mayo de 1990) les dio un alto grado de independencia respecto del poder civil del Estado. En agosto de 2005 se introdujeron algunas reformas constitucionales para corregir lo anterior.
 27. Los representantes de los gremios de la producción y el comercio son verdaderas personalidades públicas, a quienes los gobiernos consultan.
 28. Los diagnósticos sobre las causas de esas conductas son divergentes y las evaluaciones también (Valdivieso, 2000).
 29. A lo anterior se suma el hecho de que en Chile, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo funcionan en ciudades distintas (Santiago y Valparaíso), y que las vías de transporte están colapsadas por el enorme volumen de tráfico. Por lo tanto, los miembros del Poder Legislativo tienen dos alternativas: están en Valparaíso, trabajando, sin tener contacto con sus electores, o estar en Santiago y otros lugares, dando la impresión de que están ausentes de su lugar de trabajo.
 30. Si uno tiene la posibilidad de viajar por otros países de América Latina, Europa o Asia, advierte tendencias similares.

31. Sobre ese tema, ver Trabajo de Superación de la Pobreza, en: <http://www.puc.cl/icp/eticapolitica/html/frameresultados.html>.
32. Esto es medible a través del estudio de perfiles biográficos de las personas, relacionando estudios, grados y títulos, con actividades y cargos.
33. En los partidos de la Concertación por la Democracia, numerosos líderes tienen en común haber participado activamente en los movimientos estudiantiles y en otras organizaciones sociales de oposición activa al régimen autoritario. Haber estado a la vanguardia de quienes hacían oposición al régimen militar es un antecedente importante al momento de producirse la selección de candidatos para ocupar cargos de importancia en los partidos y en el aparato estatal. De modo inverso, en los partidos de la Alianza por Chile ocupan posiciones de liderazgo numerosas personas que fueron leales colaboradores del régimen autoritario o que eran partidarios activos en su período estudiantil. Pero a diferencia de los partidos de la Concertación, el reclutamiento de personas para asumir posiciones de liderazgo está más abierto a independientes, sin una identificación política muy definida.
34. Algunas de esas personas, haciendo uso de los conocimientos adquiridos en las ONGs, de sus contactos, de la experiencia internacional y de los nuevos conocimientos adquiridos en el desempeño de funciones públicas, pasaron a transformarse en consultores y asesores del Estado, de empresas nacionales y extranjeras, y de organizaciones internacionales. No ha faltado el caso de quienes llegaron a transformar las ONG en verdaderas corporaciones de carácter privado, que por un lado continúan beneficiándose de la cooperación internacional para el desarrollo y por otro lado venden servicios según las reglas del mercado.
35. Hay miembros de familias prominentes que han encontrado enormes facilidades para ascender en la política y ocupar cargos de importancia en el aparato estatal en el período contemporáneo, por ejemplo los Frei y los Ortega, los Alessandri, los Bulnes, los Walker, los Chadwick y Piñera, entre muchos otros. Si seguimos con detención los perfiles biográficos de los líderes de la transición y de líderes empresariales se pueden detectar esas relaciones en numerosos casos.
36. Los trabajos prosopográficos y biográficos chilenos fundamentan estas observaciones (De Ramón - Acevedo - Valdivieso, 1999-2003). Ante las observaciones expuestas, no es de extrañar, entonces, que numerosas personas perciban la existencia de una "clase" dirigente estática que se proyecta por medio de sus descendientes y redes sociales y restringe el poder de decisión de los asuntos públicos a un grupo pequeño de personas. El problema radica en condiciones pre-políticas desiguales para la competencia política. Lo anterior sugiere que la igualdad de condiciones para la competencia no se da en Chile, y probablemente no se da tampoco en otros países del mundo. Esa circunstancia hace que el sistema democrático opere, en la práctica, de modo poco transparente, a veces de forma excluyente; ciertos grupos y personas tienen ventajas para compe-

tir por el ejercicio del poder. En otras palabras, hay cierta determinación socioeconómica y de estatus en el sistema político chileno, común para quienes buscan detentar cargos de poder. Además, se genera una suerte de reproducción o, mejor dicho, de generación interna de este grupo social que forma desde dentro a quienes serán los próximos políticos del país. Hay quienes hablan de "oligarquismo", es decir la recurrente ocupación de los roles de comando del sistema político por una misma red social, profesional o ideológica de individuos, en desmedro de una efectiva interacción ciudadana. A menudo, formando caudillismos rotatorios dentro de un partido, o dinastías "de apellido".

37. Un antecedente recurrente en el currículum de los presidentes chilenos y que parecería ser considerado como signo de capacidad es la profesión de estos. Desde que los políticos se profesionalizaron, a fines del siglo XIX, 16 fueron abogados y egresados de la Universidad de Chile.
38. Esto es clarísimo en las figuras de los últimos presidentes chilenos: Patricio Aylwin (1990-1994) fue presidente de la Democracia Cristiana en varias oportunidades, senador, diputado, presidente del Senado; Eduardo Frei Ruiz-Tagle participó activamente en el Movimiento por las Elecciones Libres en la década de 1980, recorriendo todo Chile para que las personas se inscribieran en los registros electorales y votaran en el plebiscito que derrotó al Gral. Pinochet, luego fue elegido senador por Santiago con amplia mayoría. Con el caso del presidente Ricardo Lagos ocurrió algo similar, su trayectoria le valió del reconocimiento del mundo político y ciudadano. En una etapa más reciente de su vida, Lagos fue ministro de Educación y de Obras Públicas en los gobiernos de Aylwin y Frei, respectivamente, con lo que consiguió el protagonismo necesario para ser considerado como la primera opción dentro de la Concertación. Como vemos, siguiendo el perfil de los últimos tres presidentes de la República, postular a la primera magistratura demanda haber ocupado a lo menos un cargo público como el de senador o diputado por la vía del sufragio o haber participado en un gobierno como secretario de Estado, pues estos antecedentes parecen seguir siendo considerados por los electores como una certificación de experiencia, capacidad y credibilidad.
39. Los cargos de elección popular son: Presidente, senadores y diputados del Congreso, alcaldes y concejales de las municipalidades. Los cargos designados son todos aquellos que dependen del Presidente para el gobierno y la administración del Estado chileno, tanto a nivel nacional como regional; a esta categoría corresponden los ministros, intendentes, gobernadores, jefes de direcciones regionales, entre otros. En los consejos asesores de intendentes y gobernadores se entremezclan representantes de representantes elegidos popularmente (consejos municipales) y representantes de corporaciones, consejos económicos y sociales provinciales (mayores informaciones en Chuaqui - Valdivieso, 2004).
40. Aún es válida la caracterización tradicional de los partidos latinoamericanos: elitismo, control de una delgada capa de dirigentes, estructuras

personalistas, orientación a grandes personalidades. Las lealtades internas respecto a ciertas personas, más que hacia el partido, producirían fraccionamientos y en ocasiones impedirían que las organizaciones tengan una acción eficiente y representativa. Las estructuras partidarias estarían demasiado centradas en la capital y otras grandes ciudades, siendo débil la representación en regiones. De ser correctas las observaciones, los problemas indicados podrían ayudar a explicar en parte el éxito que tuvo J. Lavín con su candidatura presidencial supra-partidaria en regiones, algunas de las cuales parecían ser terreno de los partidos de la Concertación, por el hecho de contar con parlamentarios de ese conglomerado, y en algunos casos alcaldes. En el caso de los últimos, según hemos visto más atrás, las personalidades superan las simpatías partidistas, y por eso puede darse el caso de que una población con tendencias de derecha vote por la persona de un alcalde de centro o de izquierda y viceversa.

41. Han debido salvar numerosos obstáculos para llegar a ocupar un escaño. En efecto, y pese los defectos del sistema electoral chileno, la mayoría de los candidatos a cargos en el Congreso debe competir por obtener el apoyo de sus partidos, de variadas organizaciones sociales y de los electores que finalmente deciden.
42. Normalmente defienden abiertamente esos intereses, demostrando que tienen compromisos con demandas y preocupaciones específicas de sus electores, y manifestando que ello no se contraviene con el bien común. Ha ocurrido, cuando hay algún interés particular de por medio, que algunos de ellos se han declarado inhabilitados para participar en comisiones de estudio.
43. Tal es el caso de la evaluación del régimen autoritario y sus legados. Por lo tanto, en el tratamiento de sub-temas en relación al mismo, por ejemplo reformas constitucionales, muestran tener posiciones predeterminadas y coherentes con los partidos, y en esa dimensión ellos manifiestan su posición de forma colectiva. El senador Hernán Larraín (UDI) –miembro de la comisión de la coalición encargada del tema–, al comunicar sus puntos de vista, dice que hay ciertos límites dentro de los cuales están dispuestos a conversar. “Lo que hicimos, fue presentar un proyecto que constituye el rayado de cancha, en donde nosotros queremos desarrollar las reformas. Estos son los temas e ideas respecto a los cuales queremos hablar. Los que no están allí no son temas en los que queremos avanzar en materia de reformas constitucionales” (Revista *Ercilla*. “Reformas constitucionales, ¿Serán posibles?”, Nro. 3.141, julio de 2000, pág. 38).
44. Particularmente reforma de los arts. 24 párr. 3, 32 parr. 2, 37 parr. 2, 45, 48, 50, 61 parr. 5, 72, 82.
45. Véase www.chileparticipa.com; www.sirmon.cl; entrevistas en diversos diarios, septiembre de 2005; por ejemplo, M. Bachellet en *La Segunda*, 23.09.2005.

46. Evidencias e indicadores del problema

http://www.pensamientocritico.cl/upload/doc/doc_040217115647_39.pdf;
 Proyecto BCN Innova en <http://www.bcn.cl/portada.html>;
<http://www.senado.cl/>; <http://www.camara.cl/>.

Referencias bibliográficas

- ALMOND, GABRIEL - POWELL, G. (1980). *Comparative Politics Today*, Boston/Toronto: Little, Brown and Co.
- CHUAQUI, TOMÁS - VALDIVIESO, P. (2004). "Una ciudad en busca de un gobierno: una propuesta para Santiago", en *Revista de Ciencia Política*, 24 (1), 104-127.
- DE RAMÓN, AMANO - ACEVEDO, E. - VALDIVIESO, P. (1999-2003). *Biografías de chilenos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial*, 4 vols. Santiago, Ed. Universidad Católica.
- EASTON, DAVID (1965). *A System Analysis of Political Life*, Wiley, N. York.
- EL MERCURIO, "Reportaje Especial", El Sábado, 19.08.2000, 15-68.
- FERNÁNDEZ, PATRICIA (2000). "Entrevista a Alberto Espina: Los líderes opositores son ineficaces", en *Revista Ercilla*, N° 3.139, 12 de junio.
- HERSHBERG, ERIC (1999). "Sector privado, democracia y desarrollo: reflexiones sobre el papel de los empresarios en la economía política chilena", en Garretón, M.A. y otros (eds.), *La caja de Pandora. El retorno de la transición chilena*, Santiago, Planeta.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004). *Desarrollo humano en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?*, Santiago, PNUD.
- PUTNAM, ROBERT (1976). *The Comparative Study of Political Elites*, Prentice-Hall.
- SILVA, EDUARDO (1996). *The State and Capital in Chile: Business Elites, Technocrats and Market Economics*, Colorado, Westview Press.
- THESING, JOSEF - PRIESS, F. (eds.) (1999). *Globalización, democracia y medios de comunicación*, Buenos Aires, CIEDLA-KAS.
- VALDIVIESO, PATRICIO (2000). "Profundización democrática, tareas de la Ciencia Política en el Nuevo Milenio", en *Revista de Ciencia Política*, XXII (2), 143-153.
- (2001). "Liderazgos, democracia y formación política ciudadana", en *Estudios Sociales*, CPU, Nr. 107, 169-214.
- VALDIVIESO, P. y VARGAS, J. E. (2003). "Organizaciones de la sociedad civil y modernización de sistemas judiciales en América Latina, caso de Chile", en *Justicia y Sociedad*, Buenos Aires, INECIP, 149-244.

RESUMEN

Con base en la actividad de investigación consistente en revisión de publicaciones, prensa y entrevistas semi-estructuradas, el estudio ofrece una descripción rigurosa de las elites chilenas, sus características, origen, miembros, contexto del acceso a posiciones de liderazgo, y explica condiciones y factores que influyen en la formación de las mismas. El estudio concluye con la exposición de las implicaciones de todo lo anterior para las estrategias de acercamiento hacia las elites.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXV - Nº 3 - Septiembre, 2008

Responsabilidad social del indígena en tiempos de transición política*

Norbert Strotmann

I. Aclaraciones terminológicas

En la expresión “elites indígenas en América Latina”, cada uno de los términos es problemático y requiere de una aclaración mínima.

A. América Latina

Es la denominación que recibe el conjunto de países de América que fueron antiguas colonias europeas y en los que se habla español, portugués y francés, es decir, lenguas derivadas del latín. Estos países comparten algunas similitudes debido a su larga historia en común por haber sido territorios coloniales de España y Portugal, principalmente. Pero entre ellos se observan grandes divergencias lingüísticas, étnicas, sociales, políticas y

* El presente artículo ha sido presentado en el seminario “Responsabilidad social de las élites. Doctrina social católica y realidad política en América Latina”, realizado en Quito (Ecuador) el 29 de septiembre de 2007, organizado por la Fund. Konrad Adenauer-Ecuador.

NORBERT STROTMANN

Dr. en Sagrada Teología en Innsbruck/Austria y magíster en Sociología por la Universidad de Bielefeld. Rector de la Facultad de Teología Pontificia y Civil de Lima (1991-1997). Prof. Princ. (Teol. Fund. y DSI) en la misma hasta 2002. Miembro de la Comisión Teológica Internacional (1992-1997). Obispo auxiliar de Lima (1992-1996). Obispo de la nueva diócesis de Chosica (Lima Este) desde 1996.

económicas.¹ La denominación actual de los organismos internacionales es *América Latina y el Caribe*; por razones de economía lingüística, hablaremos solo de *América Latina*, incluyendo el Caribe.

B. Elite

Como “elite” se define un grupo dentro de una sociedad que tiene un estatus superior al resto de los integrantes de la misma (Cf. Keller, 1974-77, págs. 180-183). Dentro de una misma sociedad pueden existir distintas elites, según los intereses particulares que cada una de ellas defiende y promueve. La existencia de estas elites (en plural) se relaciona con la creciente diferenciación de la sociedad. En la medida en que distintos campos sociales se van haciendo cada vez más autónomos (arte, economía, ciencia, política, etc.), van emergiendo elites sectoriales que defienden sus propios puntos de vista. Uno de los problemas centrales de las sociedades modernas es la integración horizontal, es decir, el mantenimiento de relaciones aceptables entre distintas elites sectoriales. Actualmente existe cierto consenso acerca de que las elites son necesarias en la sociedad. Con la caída de los socialismos reales, las elites vuelven a ocupar más y más un lugar central en la teoría social. De hecho, las elites pueden ser concebidas como actores clave para posibilitar o impedir el cambio en una sociedad.

C. Elites *viejas* y elites *nuevas* en América Latina

Un estudio exhaustivo de las elites *viejas* en América Latina debería tener presente al menos el desarrollo político y económico del continente desde 1820.² Nosotros miraremos solo los tiempos recientes.

Entendemos como elites viejas aquellas que justifican su función como representación de un sector social: a) con tendencias exclusivas, b) bajo una perspectiva cortoplacista y c) con una acentuada retrospectiva cultural.

Observamos esta presencia de elites viejas en regiones donde proliferan hoy productos ilícitos (droga) altamente cotizados en el mercado internacional. Nos referimos a regiones dentro de Bolivia, Ecuador y Perú. Se trata de regiones agrícolas marginadas que bajo condiciones legales de producción tendrían un nivel de subsistencia o poco mayor. Colombia presenta una situación especial. Vale recordar que los programas de cultivos alternativos En una situación de desorientación o decepción, el populismo surge nuevamente

como tentación para el continente entero. El populismo no tiene programa, ni político ni económico: promueve una política oportunista repitiendo eslóganes populares, apelando a instintos y propagando soluciones simplistas que desconocen la complejidad de los actuales procesos políticos y económicos. De manera vulgar, se lo usa como estrategia de movilización y consenso social, para apelar a los instintos de la gente sencilla y evitando el discurso alterado ante la realidad.³ En el polo opuesto a la democracia se encuentra la autocracia populista. En la autocracia, el gobierno se concentra en una sola persona que ejerce el poder, sin que permita control alguno.

Como elites *nuevas* comprendemos aquellas que justifican su función como representación de un sector social: a) con tendencias inclusivas, b) bajo una perspectiva temporal más amplia y c) con una acentuada prospectiva⁴ cultural. Las elites nuevas contestan con capacidad positiva y abierta ante la nueva situación y aceptan la situación de la globalización como reto. Tienen una relación realista con su cultura indígena: la estiman pero no la sobrestiman, tomando en cuenta sus límites y deficiencias; tienen presente el dolor de la marginación en el pasado y en el presente, pero este dolor es impulso, ni trauma ni neurosis que perjudican. La elite nueva amplía la capacidad analítica en el nuevo escenario referente a espacio y tiempo; y la preocupación fundamental no es tanto la conservación de la cultura propia, sino la búsqueda de las ventajas que lleva la procedencia cultural propia ante la nueva situación nacional y global. La psicología no es de auto-defensa y miedo, sino de curiosidad y libertad arriesgadas. Este tipo de elite indígena nueva se encuentra ante todo en la situación urbano-marginal; pero solo en aquellas situaciones donde se experimentan adecuadas posibilidades de inclusión en la sociedad y donde se puede realizar debidamente la proyección propia.

D. Indio/indígena

1. La cultura de América Latina tiene como principal característica el sincretismo de culturas muy distintas: (1) las culturas indígenas o aborígenes, (2) las culturas europeas, en especial las provenientes de la península ibérica: la española y la portuguesa, (3) las culturas africanas con impacto principalmente en el Caribe y en Brasil y (4) una amplia gama de culturas importadas por inmigrantes.

2. Según la etnografía, contamos en el continente –aparte de los indígenas– con: criollos, mestizos, indo-mestizos, afro-americanos e inmigrantes asiáticos.⁵
3. El mundo indígena en América Latina es un mundo muy plural, como señala la simple lista de sus idiomas; mencionaremos solo algunos de ellos: Quechua, Aymara, Náhuatl, Maya, Guaraní y Taíno, dejando de lado la diferenciación étnica en la selva amazónica.

Queda claro: hablar del indígena en América Latina es algo atrevido, dada la constitución pluriétnica del continente.

Un porcentaje poblacional fuerte de indígenas tienen los siguientes países: Bolivia (65 %), Perú (50 %), Guatemala (35 %), México (30 %) y Ecuador (25 %); un porcentaje considerable de “parcialmente” indígenas (mestizos) tienen: El Salvador (94 %), Paraguay (93 %), Honduras (90 %), Colombia (82 %), Panamá (70 %), Venezuela (69 %), Nicaragua (69 %), Chile (65 %) y Puerto Rico (61 %).⁶ Pero debe advertirse enfáticamente que estas cifras oscurecen el hecho de que el sector indígena de cada país mencionado está compuesto por distintas etnias;⁷ tampoco dejan ver la realidad histórica, que el sector indígena se formó (con la caída de los imperios a causa de la conquista) de manera extremadamente descentralizada, es decir, normalmente a nivel local-comunal.

II. El contexto

Invitado con algunos obispos católicos de América Latina por la Fundación Konrad Adenauer (KAS) en julio de 2007 a participar en el evento nacional de las Iglesias Evangélicas Alemanas⁸ en Colonia, altos representantes de la Fundación expresaron en varios diálogos su desconcierto, hasta su desilusión, sobre cierta inconsistencia por parte de políticos amigos en América Latina. Me permito dos breves apuntes sobre esta cuestión antes de abordar a la temática de esta exposición.

A. La “indeterminación” del pensamiento político latinoamericano

Hace más de 15 años, Nikolaus Werz publicó su tesis de habilitación “El pensamiento político y socio-científico reciente en América Latina” en la serie “Aportes fiburgueses sobre desarrollo y política”.⁹ El análisis abarca el pensamiento político y social desde la independencia, pasa por el liberalismo del siglo XIX, el positivismo latinoamericano, los precursores del antiimperialismo (Martí, Ugarte, Sandino y Haya de la Torre), el nacionalismo revolucionario en la Argentina, los populismos, la doctrina de la seguridad nacional, para terminar con la teoría de la dependencia. Simplificando el resultado de la revisión de la obra de Werz, podemos resumir la siguiente constante: en el pensamiento democrático latinoamericano prevalece la negación; la posición es inestable, con poca identidad. Dicho de manera más sencilla: en América Latina sabemos –ante todo– lo que “no” queremos, mas no hay mucha consistencia o identidad en la proyección. Todo conocedor de Hegel sabe que esta posición trae consecuencias para el desarrollo, porque la libertad negativa no permite la proyección diferenciada; es esclava de la negación, es decir, piensa y actúa con la permanente contradicción excluyente, no con la diferenciación inclusiva, base de todo desarrollo.¹⁰ Todo político comprometido en o con América Latina debería tener presente esta característica. Parafraseando al físico Heisenberg, hablamos del principio latinoamericano de “indeterminación política”.

B. Señales contradictorias desde Europa

En los años 90, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional condicionaron su ayuda financiera a un ajuste estructural (*structural adjustment*), ajuste a las condiciones del mercado financiero mundial con cuatro objetivos básicos¹¹(según el Consenso de Washington):¹² (1) democracia participativa, (2) libre mercado (que incluye la reducción de la actividad económica del Estado), (3) monopolio estatal del “poder” y (4) el respeto de los derechos humanos y del estado de derecho. Al comienzo de la siguiente década, los líderes de los países europeos más pudientes: Tony Blair, Gerhard Schröder, Jacques Chirac y Silvio Berlusconi (en este orden), hacen su pequeño ajuste estructural para contrarrestar las crecientes desventajas nacionales dentro de la economía globalizada, que consiste –básicamente–

en la reducción de servicios sociales estatales. En el *mapa mundi* hay pocas regiones orientadas de alguna manera en una visión social de la política y de la economía, regiones con aproximación diferenciada al pensamiento social cristiano o católico: Europa y América Latina. Ambos continentes representan hoy menos del 20 % de la población mundial¹³ y tendrán, de todos modos, problemas con la promoción de su visión de una política económica social, dado que vale como norma elemental en un mundo globalizado: “problemas globales pueden resolverse solo con medios globales” (Strotmann, 2007, pág. 41). Eso valdrá a mediano plazo, pero con seguridad a largo plazo para la visión básica de Europa y de América Latina sobre la política económica social. Regresando al punto, hace poco más de media década, la Europa de Blair, Schröder, Chirac y Berlusconi ha dado a sus amigos en América Latina un mensaje claro. Para decirlo con un dicho alemán: sentimos la camisa más cercana que el saco;¹⁴ en otras palabras: nuestra visión social de la política y de la economía y sus principios subyacentes es una función dependiente de las ventajas/desventajas económicas propias en el contexto de los mercados globalizados. Por eso, dos son las razones básicas que han debilitado la relación entre socio-cristianos latinoamericanos y europeos al comienzo del nuevo milenio: (1) la ineffectividad o el efecto adverso del ajuste estructural para América Latina (Cf. Stiglitz, 2006, págs. 59-61) y (2) la auto-contradicción de los europeos en materia de ética básica. Si algunos políticos europeos notan hoy cierta desilusión sobre las tendencias latinoamericanas, habrá que insistir: esta desilusión no es unilateral. Una Europa que ajusta su política social en la dirección anglosajona y no puede consolidar una visión política común entre los miembros de su comunidad pierde su atractivo. Este dato implica una considerable pérdida de confianza y, hasta donde podemos verlo, este problema no se superará a corto plazo.

Esto es lo que debe quedar claro hasta el momento: la temática que abordamos no se entiende sin tener en cuenta (a) cierta inestabilidad histórica en el pensamiento político y económico latinoamericano y (b) las señales sorprendentes desde la Comunidad Europea en esta década. Por cuestiones de espacio debemos dejar de lado los problemas actuales relacionados con otros escenarios importantes, como –por ejemplo– la debacle actual norteamericana y sus contradicciones intra-sistémicas (Cf. Gore, 2007); lo mismo vale para las perspectivas históricas de largo plazo.¹⁵

C. Síntesis histórica del tema indígena¹⁶

A primera vista, para la mayoría de los latinoamericanos puede ser que la expresión “elites indígenas” suene a términos intrínsecamente contradictorios. Normalmente se asocia lo indígena a marginación, pobreza, atraso, falta de cultura, etc., y no precisamente a “elitismo” (sea social, económico, cultural, etc.), por más que algunas veces se haya dado un claro liderazgo (no elitismo) indígena en el ámbito social o político.¹⁷ Luego de haber hecho en esta exposición un breve recorrido por lo problemático de la terminología y de algunos problemas actuales, se indican en forma sintética las tres relaciones históricas básicas del mundo indígena con el nuevo mundo: (1) Conquista = marginación como fuerza laboral (con un alto grado de eliminación), (2) República = asimilación y (3) desde 1900 (con la influencia del indigenismo) = intentos de integración.¹⁸

Liderazgo indígena o liderazgo de indígenas

En la actualidad, el liderazgo y el elitismo en nuestros países están cada vez más diversificados. Antiguamente los elitismos eran casi totales: las elites latinoamericanas eran elites sociales, económicas, políticas, culturales, “raciales”, etc. En la actualidad, estos elitismos se han ido diversificando y segmentando, y vemos que el poder político ya no está asociado necesariamente al poder cultural, o el poder económico con el elitismo racial; ahora, los nuevos liderazgos ya no son liderazgos adscritos sino, sobre todo, adquiridos. Cuando hablamos de liderazgo indígena o elitismo indígena, más que constatar una realidad, parecerá que se busca promover un ideal: que los indígenas cumplan papeles de liderazgo en sus respectivas comunidades y sociedades. Pero el problema aparecerá si es que se pretende que ese liderazgo (al igual que todos los liderazgos modernos) surja de la pertenencia a un grupo étnico, es decir, por ser indígena, o que surja más allá de sus características culturales. Creo que lo que se busca es un doble sentido: en primer lugar, que los indígenas como grupo tengan un liderazgo en sus sociedades y en segundo lugar, que los indígenas, más allá de su origen étnico, puedan alcanzar diferentes liderazgos como ciudadanos de sus respectivos países y no necesariamente como miembros de grupos étnicos particulares (mayoritarios o minoritarios). El problema real que surge con este anhelo es que no partimos en nuestras sociedades latinoamericanas de un terreno parejo en donde existe igualdad de oportunidades para todos, sino que venimos de cinco siglos de marginación y postergación indígena.

De la marginación a la integración¹⁹

Durante la historia colonial y republicana de nuestros países, el tratamiento del “tema indígena” por parte de los *no indígenas*, que eran los que tenían el poder (las “elites” en todos los sentidos), ha ido variando a través del tiempo. Con la llegada de los primeros conquistadores, ciertamente hubo una actitud de marginación con respecto a las poblaciones autóctonas (indígenas) de nuestro continente. Mientras que al norte de América se buscaba un lugar donde vivir (los colonos) y, por ende, la política era de exterminio de los indígenas norteamericanos, al sur de América se buscaban tierras de conquista y de fortuna, por eso es que no se buscaba el aniquilamiento de los indígenas, sino la mano de obra gratuita para utilizar (de facto, grandes mayorías perdieron la vida por las condiciones inhumanas de trabajo). Pero en lo que sí coincidían ambas realidades era en que tanto en un lado como en el otro, los “indígenas” no tenían valor (como personas) en sí mismos, sino que valían en función de los intereses de los “no indígenas”.

Con el advenimiento de las repúblicas se trató de zanjar esta marginación con los descendientes sobrevivientes de tres siglos de explotación y (casi)esclavitud,²⁰ y se buscó integrar a todos los miembros de las nuevas repúblicas en una sola denominación que los homogenizara, en sus derechos y deberes, con la categoría de ciudadanos, todos iguales. Pero esta pretensión de igualdad y de acabar con la marginación de ciertos grupos sociales (como los indígenas) trajo como consecuencia también la negación de todos los rasgos culturales particulares. Por supuesto, los criterios de asimilación los planteaban los no indígenas, es decir que los demás tenían que asimilarse a ellos, y no al revés.

Posteriormente, en el siglo pasado, con las nuevas políticas de Estado y con el surgimiento de grupos intelectuales “indigenistas” (¡no indígenas!), se buscó rescatar, respetar y mantener las particularidades culturales de grupos (en algunos casos mayoritarios de la población) a través de un proceso ya no de asimilación, sino de integración. Con esta nueva política ya no se pretendía acabar o desconocer las diferencias internas, sino reconocer dichas diferencias, tratando de integrarlas a un solo conjunto pluriétnico llamado “país”. De este modo, los indígenas de nuestros países pasaron “oficialmente” de la marginación inicial a la integración final, pasando por la asimilación intermedia.

Los indígenas globalizados

Al hablar de indígenas y de “elites indígenas” hay que tomar en cuenta que los nuevos tiempos y las nuevas tecnologías fijan nuevos criterios de diferenciación, muy diferentes a los que estábamos acostumbrados habitualmente. En esta aldea global, podemos encontrar no solo indígenas que siguen en la marginación social inveterada, sino también a indígenas más globalizados e integrados socialmente que cualquier ciudadano no indígena de nuestros países. Por eso debemos desconfiar de categorías sociológicas o antropológicas “puras”, ya que la realidad es mucho más diversa y plural que las categorías académicas que pretenden aprehenderla.

D. La situación indígena (contexto agrario y su problemática)

El que se pronuncia sobre la situación de los indígenas en América Latina debe hacerlo con delicadeza y sensibilidad. Vista –en forma de síntesis– su dolorosa historia, podemos constatar que la situación de este sector de la sociedad latinoamericana sigue siendo precaria y de marginación. Generalmente, los indígenas han quedado reducidos a vivir en la periferia agraria, en zonas de refugio alejadas de los centros políticos, en sitios inhóspitos y hoy, mayoritariamente en los cinturones de miseria de las grandes ciudades.²¹ En esta situación, buscan la participación ciudadana y social, y reclaman ayuda externa para superarse e integrarse en la sociedad moderna. A diferencia del igualitarismo liberal, reclaman el reconocimiento de la especificidad de lo indígena y el derecho de los indios a recibir un trato especial favorable que compense siglos de discriminación, perjuicios y marginalidad. Sin embargo, cuando los indigenistas hablan de integrar al indio a los beneficios de la sociedad nacional y global, aspiran a que en esa sociedad se encuentren los elementos que posibiliten la salvación del indio; asumen que la sociedad puede integrarlo a ella.

Sobre la situación indígena actual se puede hablar solo teniendo en cuenta los cambios profundos en América Latina durante las últimas cinco décadas, es decir, la masiva fuga del campo hacia la ciudad.²² Según la ONU, en 1950 el 17,3 % de la población vivía en el campo; en 2004 eran 76,8 % de latinoamericanos los que vivían en la ciudad (E.E.UU. = 80,2 %),²³ la gran mayoría en condiciones de miseria. En el pasado, la vida indígena estaba marcada por una vida agraria de subsistencia. La experiencia indica que la

instalación reciente de infraestructura vial, de energía eléctrica, de medios modernos de comunicación, etc. no ha reducido significativamente la fuga del campo.

Dejando de lado la compleja historia de la política agraria europea desde la industrialización,²⁴ queremos mencionar –por su relevancia estructural ante nuestra temática– la política agraria alemana, europea y estadounidense después de la Segunda Guerra Mundial. El concepto alemán de la economía social de mercado buscaba desde la primera hora mecanismos de compensación económica entre los sectores “industria” y “agro”. Europa siguió el ejemplo y los EE.UU. perfeccionaron esta búsqueda de equilibrio intersectorial por un sistema de ingresos promedio garantizados en el agro. Con cierto sarcasmo apunta J. Stiglitz: “Se subvenciona cualquier vaca europea con dos dólares promedio/por día; más de la mitad de hombres en los países en vías de desarrollo deben sobrevivir con menos de dos dólares al día. Tan cínico que suena: es mejor ser una vaca en Europa que hombre pobre en un país en vías de desarrollo”.²⁵ Lo que comenzó con un claro afán social y como preocupación por la justicia distributiva nacional perjudica en la economía globalizada a los más pobres en los países pobres. “Diez años después de la Ronda de Uruguay proceden dos tercios del ingreso agrario en Noruega y en Suiza de subvenciones; en Japón son la mitad y en la CE un tercio” (Stiglitz, 2006, pág. 117). La Ronda de Uruguay (1986-93), Seattle (1999), Doha (2001), Cancún (2003) y Hong Kong (2005) son las etapas poco satisfactorias ante el problema de la subvención agraria. Lo que se inició como loable intento de perseguir una mayor justicia nacional-intersectorial termina con estructuras injustas en la economía global.²⁶ Subrayo esta nueva situación política: la búsqueda para evitar el empobrecimiento de un sector económico nacional en los países desarrollados lleva a empobrecer sistemáticamente a los más pobres en los países pobres. Se trata de un fenómeno nuevo.

¿Por qué este interludio? No nos interesa tanto la contradicción ética de los países desarrollados, que se produjo quizá contra sus buenas intenciones; queremos subrayar que el proceso del cambio profundo en la sociedad latinoamericana (el cambio de la sociedad agraria a la urbana) se realizó de manera muy distinta en comparación con la historia en los países desarrollados. (1) Los países en vía de desarrollo no tuvieron en tiempos recientes ni tienen actualmente los medios para reducir la brecha intersectorial de ingresos, es decir, la fuga del campo seguirá con todas las consecuencias de la pobre-

za extrema. (2) Al mismo tiempo, se encuentran nuestros países con la desventaja estructural de que deben ofrecer sus productos agrícolas en mercados distorsionados por la política agraria subvencionista del primer mundo. Y (3) para colmo de esta situación: los países subvencionistas promueven desde hace más de una década su “política de desarrollo” bajo la “opción preferencial por la pobreza rural”. ¿Por qué este interludio en nuestra argumentación? Porque (4) los indígenas, que son el tema de este artículo, o provienen del sector agrario o viven allí, normalmente en zonas que casi no permiten un desarrollo sostenible, mucho menos la agro-industria. Los campesinos pobres que dejan su chacra no se van para conseguir un mejoramiento inmediato de vida; pero la superación real a largo plazo no tiene alternativa en este escenario. Saquemos la conclusión de nuestras deliberaciones en este párrafo: no se puede diseñar seriamente un liderazgo indígena en nuestros países sin poder ofrecer una política agraria que responda a nuestros problemas agrarios más candentes.

Las elites indígenas latinoamericanas vienen de este sector, desfavorecido por la contradicción intra-sistémica de la política agraria internacional y por la falta de recursos nacionales para reducir la pobreza real de manera sostenible en el sector. La inversión agraria reciente (en infraestructura, comunicación, energía) suaviza el contexto de la subsistencia, pero no la mejora estructuralmente. El ingreso de este sector no puede competir con los demás sectores; instituciones como educación,²⁷ salud o seguro difícilmente se dejan garantizar con la misma calidad en el mundo agrario. Seguirá la fuga del campo, al menos de parte de los indígenas inteligentes, salvo en regiones productoras de droga.

E. La necesidad de una visión

No queremos terminar sin antes mencionar otra perspectiva que es fundamental. Sería una lástima si nuestra preocupación se centrara sólo en las tendencias políticas presentes en algunos países latinoamericanos como Venezuela o Bolivia.²⁸ S.S. Benedicto XVI dijo recientemente en Aparecida: “En América Latina y el Caribe, igual que en otras regiones, se ha evolucionado hacia la democracia, aunque haya motivos de preocupación ante formas de gobierno autoritarias o sujetas a ciertas ideologías que se creían superadas, y que no corresponden con la visión cristiana del hombre y de la sociedad, como nos enseña la Doctrina Social de la

Iglesia”.²⁹ Una proyección política a mediano y largo plazo, al igual que su planificación estratégica, suponen una visión clara con una escala intransitiva de valores. Sin esta visión no se llega ni a un nivel programático y, menos aún, a un nivel operativo de la proyección estratégica (Cf. Strotmann, 2005).

Pero, esto hay que subrayarlo, toda visión política que reclama relevancia en América Latina debe a la vez ofrecer un camino para resolver o –al menos– suavizar los problemas sociales medulares del continente. Según la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) y su más reciente macroanálisis de la región (2005), América Latina sufre de los siguientes problemas económicos:³⁰ (1) América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo;³¹ (2) los problemas de insuficiencia de empleos y de baja calidad de estos son los más apremiantes, que afectan en su conjunto a más del 50 % de la población; (3) la pobreza regional sigue siendo muy elevada (18,6 % de extremadamente pobres y 42,9 % de pobres, respectivamente, en 2005);³² y (4) la degradación del medioambiente natural y construido es alta y va en aumento.³³ La visión que reclamamos ha de contestar a estos problemas.

III. El perfil de la elite indígena latinoamericana

A. Nota previa

Tal vez se esperaba un enfoque distinto; esperaban la mención de algunas características de una actitud específica en el mundo indígena como son: la organización solidaria en la comunidad, el trabajo comunal (faena), etc. Pero no estoy seguro de que se trate tanto de una actitud cultural, sino más bien de un simple mecanismo de supervivencia social. Me permito citar en este contexto a S.S. Benedicto XVI, quien dijo en Aparecida con referencia a la teología india: “La utopía de volver a dar vida a las religiones precolombinas, separándolas de Cristo y de la Iglesia universal, no sería un progreso, sino un retroceso. En realidad sería una involución hacia un momento histórico anclado en el pasado”.³⁴ Análogamente, vale este juicio ante el deseo de anclar el liderazgo indígena de hoy en una conducta pasada. Por supuesto, respetamos y debemos promover las actitudes propias de las culturas³⁵ indígenas. Pero –según nuestra experiencia– la conducta indígena es

tan racional como la nuestra.³⁶ Y vale añadir: J. J. Rousseau –aunque su “buen salvaje” esté de moda– no nos convence (y eso no solo por razones de la antropología teológica).

B. El perfil del miembro de la elite indígena latinoamericana

Pero con nuestro análisis previo queríamos lograr otro objetivo: con los elementos que hemos elaborado brevemente sobre el contexto social del mundo indígena (amplio y diversificado) en América Latina, podemos señalar ahora los rasgos del perfil de su elite:

1. América Latina se caracteriza por su constitución pluriétnica y conserva aún rasgos pluriculturales.
2. Bolivia, Perú, Guatemala, México y Ecuador se componen por un considerable sector indígena (25 % de la población o más son indígenas), pero son países étnicamente diferenciados; El Salvador, Paraguay, Honduras, Colombia, Panamá, Venezuela, Nicaragua, Chile y Puerto Rico se caracterizan por un mestizaje mayoritario, que representa el 60 % o más de la población. Normalmente (excepciones: Bolivia y Perú) el líder indígena representa una minoría.
3. El líder indígena procede de un sector con una larga experiencia de marginación y extrema pobreza económicas y de una constante exclusión³⁷ política. Esta problemática persiste hasta hoy.
4. La situación de “marginación y pobreza económicas” y de “exclusión o grave sub-representación políticas” se vive básicamente en tres sectores sociales latinoamericanos:
 - a. mayoritariamente hoy en las zonas urbano-marginales, cuya población se compone generalmente por los migrantes agrarios y se caracteriza por la extrema pobreza;
 - b. en regiones alejadas de los centros políticos y en sitios inhóspitos, caracterizadas por las formas de producción agraria de subsistencia; y
 - c. en regiones alejadas, caracterizadas por conflictos referentes a la producción de drogas y sus implícitas cuestiones de legalidad.
5. El líder indígena exige básicamente:
 - a. para su pueblo en la situación urbano-marginal: (1) la integración (sin discriminación) en el sistema económico y político existente

- y (2) la debida ayuda para lograrlo (esta figura casi no existe, dado que el indígena en la ciudad pocas veces reclama más que la integración sin discriminación en el mundo moderno, es decir, deja de adscribirse una identidad colectiva propia);
- b. para su pueblo en la situación agrario-marginal: (1) la integración (sin discriminación) en el sistema económico y político existente, (2) el respeto de los derechos específicos, históricamente adquiridos, para sus comunidades (reconocimiento de la especificidad de lo indígena) y (3) el derecho a recibir un trato favorable/extraordinario que compense la discriminación, los perjuicios y la marginación del pasado;
 - c. áreas conflictivas para el liderazgo indígena son aquellas zonas agrario-marginales donde se vive la alternativa: o producir cultivos ilícitos o vivir a nivel de subsistencia (o poco mejor). Normalmente se exige en este contexto la legalización de los cultivos ilícitos con razones de derechos étnico-ancestrales, opuestos a la legalidad estatal.
6. Dinamismo “hipotético” de la elite indígena latinoamericana:
- a. La elite indígena “nueva” se encuentra pocas veces en el sector urbano-marginal; se ubica en el sector agrario-marginal. La presencia de elites en sectores urbano-marginales es reducida, porque este sector lleva como valor pujante la integración socio-económica, no la identidad étnica o cultural.
 - b. Se robustece la elite “nueva” en el sector agrario-marginal en la medida que el sector representado tenga una esperanza fundada sobre un cambio notable a favor de su sector social.
 - c. La persistente marginación/exclusión y la decreciente esperanza en unos cambios socioeconómicos notables son factores principales que reducen la influencia de la *nueva* elite y recultivan la *vieja* elite.
 - d. En el polo extremo se anidan (presentes o como amenaza) los conocidos fantasmas de la autocracia populista. La desesperación del caso 5.(c) es el trasfondo principal de esta tendencia.³⁸
7. Ante este intento de comprensión, hay que recordar críticamente: en la actualidad, el liderazgo y el elitismo en nuestros países están cada vez más diversificados. Al hablar de indígenas y de “elites indígenas” hay que tomar en cuenta que los nuevos tiempos y las nuevas tecnologías

fijan nuevos criterios de diferenciación, muy diferentes a los que estábamos acostumbrados habitualmente. En esta aldea global podemos encontrar no solo indígenas que siguen en la marginación social invertida, sino también indígenas más globalizados e integrados socialmente que cualquier ciudadano no indígena de nuestros países.

8. Los problemas “políticos” de esta elite: dada la globalización de la información, el líder indígena de hoy sabe de la contradicción intrasistémica de la política agraria europeo-norteamericana y de su efecto negativo para el agro en el tercer mundo,³⁹ y del acercamiento de la política social europea al modelo norteamericano.⁴⁰ Con otras palabras: la experiencia (1) con los efectos negativos de la política de desarrollo durante la década pasada (ajuste estructural con base en el Consenso de Washington) propugnada por el país del norte, (2) la persistente política agraria del mismo y (3) la pérdida de perfil de la política social europea (dado su acercamiento a los estándares estadounidenses en tiempos recientes) han restringido las posibilidades de la elite indígena *nueva*.

C. El “indígena” en la Conferencia del CLAM en Aparecida (Brasil, mayo de 2007)

La reciente V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe escribe sobre nuestro tema: “Los indígenas constituyen la población más antigua del continente. Están en la raíz primera de la identidad latinoamericana y caribeña”.⁴¹ “Los indígenas ... son, sobre todo, ‘otros’ diferentes, que exigen respeto y reconocimiento. La sociedad tiende a menospreciarlos, desconociendo su diferencia. Su situación social está marcada por la exclusión y la pobreza. La Iglesia acompaña a los indígenas ... en las luchas por sus legítimos derechos. Hoy, los pueblos indígenas ... están amenazados en su existencia física, cultural y espiritual” (DA 89s.). Aparecida, citando el documento de *Santo Domingo* (1992), marca entre los valores de sus culturas los siguientes: “apertura a la acción de Dios por los frutos de la tierra, el carácter sagrado de la vida humana, la valoración de la familia, el sentido de solidaridad y la corresponsabilidad en el trabajo común, la importancia de lo cultural, la creencia en una vida ultra terrena” (DA 93).

IV. Conclusión

A.

Lo que nos convoca muy probablemente sea la reducida calculabilidad política en América Latina en este momento, incalculabilidad acentuada en los países bolivarianos. Parece algo muy acertado comenzar una reflexión sobre la pobreza y la responsabilidad por el bien común. Porque la crisis regional no se supera tanto urgiendo responsabilidades o incluyendo en la agenda elites (sean empresariales o indígenas), sino ofreciendo soluciones que reducen la pobreza y excluyen la extrema pobreza en la región.

B.

Ante las reflexiones sobre la responsabilidad social de las elites, debemos constatar: no se puede o –más bien– no se debe hablar de la responsabilidad social del indígena en tiempos de transición política sin haber aclarado y reclamado una innegable responsabilidad social por el sector indígena, sea (1) de parte de la comunidad nacional a la cual pertenece, sea (2) de parte de la comunidad internacional. Ante todo, están vinculados a esta responsabilidad, en América del Sur, Bolivia, Perú y Ecuador; en Centroamérica, Guatemala y México. La V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe (mayo 2007 en Aparecida, Brasil) subraya esta responsabilidad. Es más: dice que “La Iglesia acompaña a los indígenas ... en las luchas por sus legítimos derechos”(DA 89).

C.

Lo que importa a los obispos en América Latina en sintonía con la DSI (y más allá de las categorías y cambios culturales) es el valor absoluto de la persona humana,⁴² de todo hombre como hija e hijo de Dios, a través de todos los tiempos y de todos los lugares. El derecho al desarrollo integral es un bien al cual todas las personas deberían tener acceso más allá de la pertenencia a un grupo étnico, cultural o nacional. Por eso, el pensamiento social cristiano ha de iluminar todas las realidades para que jamás se soslaye el valor de todas las personas y de toda la persona. Es oportuno hacer recordar estas verdades

de la encíclica *Populorum Progressio* de S.S. Pablo VI⁴³ y acordarlas en el XL aniversario de la promulgación de dicho documento.

D.

La inspiración fundamental del trabajo con elites indígenas en América Latina ha de basarse teológicamente en la fe en Dios, que “creó al hombre a su imagen” (Gen 1,27), es decir, creó a todos los hombres, sin exclusión, a imagen suya y en el misterio de la vida de Jesucristo, vida entregada por nosotros para que tengamos vida en abundancia (cf. Jn 10,10), expresión insuperable del hecho de que Dios es amor (Cf. Benedicto XVI, 2006). Por otro lado, inspira esta labor la herencia del pensamiento social de la Iglesia, con su excelente instrumento del *Compendio de la DSI*, especialmente en lo que recuerda sobre el principio del bien común (*CompDSI*, págs. 164-170), el destino universal de los bienes (*CompDSI*, págs. 171-185) (que incluye la opción por los pobres), la solidaridad⁴⁴ en un mundo globalizado, la discriminación (Cf. *CompDSI*, Nro. 433) y el agro.⁴⁵

E.

La incuestionable necesidad ética de ayudar al mundo indígena a salir de la marginación y la exclusión social y económica en América Latina parece correlacionar de manera inversa con las posibilidades políticas, es decir, la tarea es tan necesaria como difícil. Hemos detectado a partir de nuestra reflexión las condiciones para un trabajo serio con elites indígenas. Una proyección estratégica de este trabajo presupone: una visión que responda a los problemas medulares de la sociedad latinoamericana, que son: desigualdad, des-/subocupación, pobreza y ecología; una idea clara (a) sobre las medidas a tomar ante la política agraria primermundista (y sus contradicciones), (b) sobre las formas de inclusión económica nacional o regional de un sector agrario en condiciones de desarrollo limitado y (c) sobre la solución del problema de la producción agraria ilícita.

Como última condición mencionamos: debe haber una clara conciencia del hecho de que la cuestión indígena presenta en América Latina un escenario muy complejo, dada la diferenciada historia cultural de los distintos grupos étnicos y el desarrollo socioeconómico diferenciado en cada país del continente.

Anexo 1

TABLA 1
Poblaciones amerindias⁴⁶

(estimadas como porcentaje de la población total del país)

País	Amerindios	Parcialmente am.	Total combinado
Argentina	1 %	55 %	56 %
Bolivia	65 %	30 %	95 %
Brasil	0,4 %	32,6 %	33 %
Chile	5 %	65 %	70 %
Colombia	3,4 % ⁶	82,1 %	85,5 %
Costa Rica	1 %	ND	ND
Cuba	0,1 %	ND	ND
Guatemala	35 %	50 %	85 %
Ecuador	25 %	55 %	80 %
El Salvador	5 %	94 %	99 %
Guayana Francesa, Guyana y Surinam	5-20 %	ND	ND
Honduras	7 %	90 %	97 %
México	30 %	60 %	90 %
Nicaragua	5 %	69 %	74 %
Panamá	6 %	70 %	76 %
Paraguay	5 %	93,3 %	98,3 %
Perú	50 %	45 %	95 %
Puerto Rico	0,4 %	60,7 %	61,1 %
República Dominicana	1 %	40-60 %	41-61 %
Venezuela	2 %	69 %	72 %

Gris: Países con sector *indígena* importante (25 % y más).

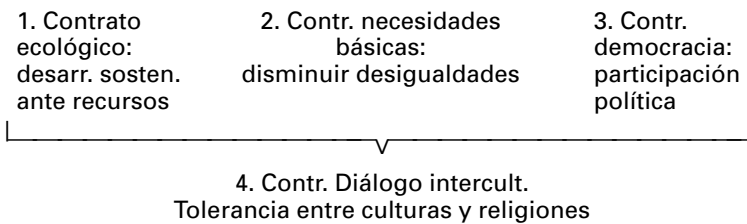
Negro: Países con *mestizaje* considerable (50 % y más).

8. *Deutscher Evangelischer Kirchentag, julio de 2007.*
9. Werz, Nikolaus (1991): *Das neuere politische und sozialwissenschaftliche Denken in Lateinamerika.* Freiburg; Arnold Bergsträsser Inst (= Freiburger Beiträge zu Entwicklung und Politik, 8).
10. Más ampliamente sobre la indicada problemática: cf. del autor "Ética y Moral Social en el Perú – El Trasfondo de la Crisis Actual", en: id.: *Teología y Pensamiento Social 2*, Lima, Facultad de Teología Pontif. y Civil de Lima 1995, págs. 225-291, especialmente págs. 258-265. La serie del autor "Teología y Pensamiento Social" se abreviará en adelante como: TPS tomo (año), págs.
11. Sobre esta temática, cf.: Tetzlaff, Rainer: "Demokratische Transition und Marktorientierung. Elemente einer universellen Theorie der 'Entwicklung'", en *Entwicklung und Zusammenarbeit*, ed. p. la DSE. 37. Jg. (Berlín, 1996) págs. 36-39. Joseph Stiglitz ha comentado recientemente esta política, indicando: "Mientras tanto se puede ver que la apertura de los mercados ... no va a resolver *per se* el problema de la pobreza, sino posiblemente lo va a agudizar. Son necesarios, además, una mayor ayuda financiera como también un orden comercial más justo" (Id.: *Die Chancen der Globalisierung* [orig.: *Making Globalization work*, NY/ W. W. Norton 2006]. München, Siedler, 2006, pág. 34).
12. El *Consenso de Washington* fue formulado originalmente por John Williamson en un documento de noviembre de 1989, elaborado como documento de trabajo para una conferencia organizada por el Institute for International Economics, al que pertenece el autor. En principio ese paquete de medidas económicas estaba pensado para los países de América Latina, pero con los años se convirtió en un programa general. Incluye las siguientes medidas: 1. Disciplina fiscal. 2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público. 3. Reforma Impositiva. 4. Liberalización de las tasas de interés, 5. Una tasa de cambio competitiva. 6. Liberalización del comercio internacional (*trade liberalization*). 7. Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas. 8. Privatización. 9. Desregulación y 10. Derechos de propiedad. J. Stiglitz trata el Consenso de Washington en las págs. 37, 49 s. y 59-61 del op. cit. y ve una relación directa entre esta política económica y los problemas actuales con la democracia en América Latina (cf. allí pág. 69).
13. Europa = 11 % y América Latina = 8,6 %. Cifras según Secretaría Status, *Annuario Statisticum Ecclesiae 2004.* Ciudad del Vaticano; Libreria Edit. Vaticana, 2006, págs. 18 y 36-38.
14. *Das Hemd sitzt uns näher als der Rock.*
15. Sirva de ejemplo: la falta de desarrollo adecuado del concepto de la economía social de mercado, que tiene la función clásica e imprescindible de garantizar un equilibrio mínimo de justicia dentro de una economía *nacional*. Hasta ahora no se la ha rediseñado ante el fenómeno de la globalización (por ej., ampliando sus mecanismos hacia el comercio del exterior, que podría financiar la política de desarrollo y dejar definitivamente detrás la lamentable promesa del 0,7 % PBI, que hicieron los

- países OCED hace más de 40 años, sin cumplirlo). Faltas/deficiencias como estas debilitan la credibilidad de la oferta democristiana. – J. Stiglitz (op. cit., págs. 349-352) ofrece también alternativas políticas.
16. Debo la información y el enfoque sistemático de este N° II.C. a la cortesía del Dr. José Luis Pérez Guadalupe.
 17. Sobre todo en países con grupos organizados de indígenas como Bolivia y Ecuador.
 18. El espacio de la exposición no permite una mayor diferenciación histórica.
 19. Cf. sobre el tema: la literatura de la nota 2 de este artículo.
 20. Ciertamente hubo casos especiales, como el de José Gabriel Condorcánqui (Tupac Amaru II), en donde sí mantenía relativamente su linaje y su lugar en la sociedad virreinal.
 21. Algunos datos más exactos sobre la situación socio-económica de los indígenas se encuentran en CEPAL (Comisión Económica para América Latina de la ONU): *Objetivos de Desarrollo del Milenio – Una Mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile 2005, págs. 52 s., 68, 76-78, 98, 117 s., 126 s., 151, 217 y 226.
 22. La sociología contemporánea trata el complejo problema bajo el tema: *Integración y desigualdad global*. Cf. Evers, Hans-Dieter: "Globale Integration und globale Ungleichheit", en Joas, Hans (Ed.): *Lehrbuch der Soziologie*, op. cit., págs. 447-476.
 23. Cf. art. "Landflucht", en *BED* (212006).
 24. Cf. en forma de síntesis los arts. *Agrarpolitik, Agrarentwicklung y Agrargeschichte*, en *BED* (212006) y Edgar Harsche: „Landwirtschaft“, en: *StL7 III*, 816-835.
 25. Id., op. cit., pág. 117. Stiglitz expone en este contexto otro dato de la política agraria: en los EE.UU. llega 87 % de las subvenciones agrarias al 20 % de empresas de mayor ingreso; las 2.440.000 empresas familiares menos pudientes reciben el 13 % (Ibid., pág. 118 s.).
 26. El ejemplo señala una debilidad en la explicación de S. S. Benedicto XVI sobre la relación entre *moral social y estructuras* (*Discurso Inaugural*, op. cit., N° 4, párrafos 7-9). Ante los problemas estructurales globales se requiere la globalización de las bases éticas y los debidos ajustes en las visiones particulares. Para decirlo en lenguaje matemático: el Papa menciona las condiciones *necesarias*, pero *insuficientes*.
 27. La importancia estructural de la educación queda clara, si se toma en cuenta que la *nueva* economía se caracteriza como economía de información, economía basada en conocimiento o economía virtual.
 28. Las tendencias en el Ecuador y (a mediano plazo) también en el Perú aún no son calculables.
 29. Id.: *Discurso inaugural en Aparecida*. 13 de mayo de 2007, N° 2, párr. 4.
 30. Según CEPAL: *Objetivos de Desarrollo del Milenio* op. cit., pág. 305. Más detalles sobre este análisis en Strotmann: "Y, después de Aparecida, ¿QUÉ?", en: id.: *TPS 4* (2007), págs. 56-60.

31. La región se distingue como la más rezagada del mundo en términos de equidad, al constatar el marcado contraste entre la participación en el ingreso del grupo más rico y la del quintil de hogares más pobre. El 20 % de los hogares situados en la parte inferior de la distribución del ingreso capta entre el 2,2 % (Bolivia) y el 8,8 % (Uruguay) de los ingresos totales. Por su parte, el quintil superior se apropia de entre un 41,8 % (Uruguay) y un 62,4 % (Brasil) de los ingresos totales.
32. La desigualdad inicial, el insuficiente crecimiento económico y la falta de empleos de calidad están en la base de la persistencia de la pobreza.
33. Una visión sintética pero más *política* de la situación latinoamericana, cf. Insulza, José Miguel (Secret. Gen. de la OEA): *“Solidaridad, justicia y cooperación global: Una mirada desde América Latina y el Caribe, Parte III”* ponencia ante la Sesión Plenaria de la Academia Pontificia de Ciencias Sociales, reunida en el Vaticano del 27 de abril al 1 de mayo de 2007 (WWW.ZENIT.org del 5 de mayo de 2007).
34. Id., *Discurso inaugural*, op. cit., N° 1, párr. 4.
35. En el *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*, editada por el Pontificio Consejo Justicia y Paz [Ciudad del Vaticano; Librería Editrice Vaticana, 2005 (or. inglés 2004). Se citará la obra con las siglas *CompDSI* N°], la *cultura* es tratada como tema transversal, no como tal. Por esta razón, cf. sobre esta materia: Souto Coelho, Juan (coord.): *Doctrina Social de la Iglesia – Manual abreviado*. 2.a ed. (actualizada y ampliada). Madrid; B.A.C./ Fund. Pablo VI, 2002, págs. 213-230.
36. En el N° II.C. (cf. arriba) hemos intentado aclararlo.
37. Si esta característica es exagerada, debemos hablar –al menos– de una considerable sub-representación política.
38. Venezuela es un caso *sui generis*. Cf. Zehetmayer, Birgit: *“Die (latein-) amerikanische Herausforderung – Venezuela und die Bolivarianische Revolution”*, en Berger, Herbert – Gabriel, Leo (Hg.): *Lateinamerika im Aufbruch. Soziale Bewegungen machen Politik*. Budapest; Mandelbaum, 2007, págs. 161-195.
39. Esta conciencia dificulta ante todo la colaboración del líder indígena en zonas agro-marginales (cf. 4.b.).
40. Lo que perjudica –ante todo– al líder indígena en el sector urbano-marginal (cf. 4.a.).
41. V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe: *Aparecida – Documento final*. Lima; Conf. Episc. Peruana/Paulinas 2007, N° 88. Citaremos en adelante el documento con las siglas *DA* y N° dentro del texto.
42. Cf. *CompDSI*, N° 105-159.
43. *Sobre la necesidad de promover el desarrollo de los pueblos*, Ciudad del Vaticano, 26-III-1967. Orig. en: AAS 59 (1967) 257-299.
44. Cf.: *Populorum progressio*, N° 43-80, *Laborem exercens*, N° 8, *Sollicitudo rei socialis*, N° 26.5, *Centesimus annus*, 49.2 y *CompDSI*, N° 192-196.

GRÁFICO 5
Visión del desarrollo⁵⁹



Notas

1. Se aplica el término inadecuadamente también a países no latinos de América Central (Belice), América del Sur (como Surinam y Guyana) o el Caribe (decenas de islas de habla inglesa y holandesa). Por esta razón, las naciones de la Comunidad del Caribe reclaman su propia identidad cultural y geopolítica separada y exigen que la región se denomine América Latina y el Caribe, expresión que ha sido adoptada por los organismos internacionales. Para una información mayor sobre las controversias terminológicas y la etimología respectiva, cf. el art. "América Latina", en Internet: Wikipedia/E (agosto de 2007).
2. Una visión global en los arts: Schmidt, Peer: „Lateinamerika (1820-1860: Ein Kontinent ordnet sich neu“, id.: „Lateinamerika: Zwischen Reform und Diktatur“ y Gaile, Jochen: „Lateinamerika: Oligarchien und Militärdiktaturen ab 1929“. Todos en: *Brockhaus Enzyklopädie Digital*. Leipzig/ Mannheim; F. A. Brockhaus & Bibliographisches Institut 212006 [versión digital de la enciclopedia de 30 tomos o 24.500 págs. La enciclopedia digital dispone de una actualización mensual]. Abreviación: "Artículo" de referencia, en: BED (212006).
3. El *populismo* en América Latina tiene su expresión en presidentes como: J. D. Perón (Argentina), G. D. Vargas (Brasil) y J. Velasco (Perú).
4. Esta palabra expresa lo contrario de la *retrospectiva*; es la mirada *hacia adelante*.
5. Cf. otras situaciones: Belice, Surinam y Guyana, incluyendo las colonias europeas como pertenecientes al Reino Unido y los Países Bajos como las Antillas Neerlandesas, no caen en ninguna de las anteriores categorías por su gran diversidad étnica, puesto que recibieron flujos migratorios sensiblemente diferentes a los del resto del continente.
6. Datos exactos, cf. *Anexo 1* de este artículo.
7. *Etnias* son grupos que se adscriben a sí mismos una identidad colectiva (cf. Elwert, Georg: "Ethnizität und Nation", en Joas, Hans (Ed.): *Lehrbuch der Soziologie*. Frankfurt/NY, 2001, págs. 245-264).

45. Cf. *CompDSI*, N° 299 sig. y otros.
46. Datos según: “*Amerindio*”, en: Wikipedia/E (agosto de 2007).
47. Se pone este esquema como *Apéndice* para el caso, que la reunión quisiera discutir más a fondo el tema de la DSI. Una de las graves debilidades de la DSI hasta el momento es su falta de epistemología consistente (según el Profesor y el Cardenal Ratzinger). Ofrecemos aquí los elementos de una epistemología consistente. La ventaja: no se debe citar, se puede pensar la DSI.
48. El Credo expresa la fe de la Iglesia en el Dios Uno y Trino. Henri de Lubac lo sintetiza de la siguiente manera: “La mención de las tres personas divinas en el símbolo apostólico significa más que tres puntos principales de la doctrina cristiana... Más allá de la forma en que se expresó la profesión de la fe en el Padre, en el Hijo y en el Espíritu Santo, ello no sólo conformaba la parte principal de nuestro símbolo, sino su estructura esencial. En la trinidad consiste la fe de todos los cristianos”. En: Id.: *Credo-Gestalt und Lebendigkeit unseres Glaubensbekenntnisses*. Einsiedeln; Johannes 1975, págs. 50 s.
49. Benedicto XVI: *Carta encíclica “Deus caritas est”* (25-XII-2005). Ciudad del Vaticano, Librería Editr. Vaticana, 2006.
50. El esquema presenta una escala *intransitiva* de valores, señalada por el símbolo matemático: $>$. Así (1) respeta las enseñanzas de la enc. de S.S. Juan Pablo II: *Veritatis splendor – Sobre algunas cuestiones fundamentales de la enseñanza moral de la Iglesia* (Ciudad del Vaticano, 1993) y (2) guarda la tradición *jusnaturalista* de la DSI: la *libertad* ha de respetar la *verdad de las cosas*; la *justicia* ha de respetar la *libertad*. Sin el *amor*, estos tres valores *no son nada* (1 Cor 13,2b). Sobre la temática como tal, cf. *CompDSI*, N° 197-208.
51. El *CompDSI* (N° 160 a 196) usa otra metodología *epistemológica*.
52. El Principio Creacional abarca el Principio del Bien Común (*CompDSI* 164-170) y el Destino Universal de los Bienes (*CompDSI* 171-185). Incluye la opción por los pobres y el compromiso de cumplimiento con las necesidades básicas de todo hombre.
53. La centralidad del hombre como persona, Nell-Breuning la ve precisada por primera vez en la encíclica social de Juan XXIII *Mater et magistra* (1961), que en el N° 219 que dice: “El principio capital, sin duda alguna, de esta doctrina afirma que el hombre es necesariamente fundamento, causa y fin de todas las instituciones sociales”. El texto en latín dice: “Cuius doctrinae illud est omnino caput, *singulos homines necessarie fundamentum, causam et finem esse omnium socialium institutorum*” (subrayado nuestro). La Constitución Pastoral del Vaticano II ‘sobre la Iglesia en el Mundo Actual’ *Gaudium et spes* (25) hace suya esta posición y la corrige, cuando dice: el “principio, el sujeto y el fin de todas las instituciones sociales es y debe ser la persona humana”. El original dice: “*principium, subiectum et finis omnium institutorum socialium est et esse debet humana persona*”. Hasta hace poco se trataba este enfoque personalista en la literatura de la DSI bajo el rubro de los “principios” [cf. Congregación para la Educación Católica: *Orientaciones para el Estudio y Enseñanza de la Doctrina Social de la Iglesia en la Formación de los*

Sacerdotes. Roma, Ed. Vaticana (30 de diciembre de 1988), N° 31. Y: *Manual de la Doctrina Social de la Iglesia*, coord. por Alfonso A. CUADRÓN. Madrid; B.A.C: 1993 (= BAC mayor, 43), págs. 93 ss.]. El *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia* (2004) le da –epistemológicamente más correcto– el estatus de *axioma* o de *principio fundamental* (Cf. *CompDSI*, N° 105 – 159). Aparte de la *antropología teológica* (que aquí no podemos tratar), la DSI se basa en la visión de la persona, que la antropología clásica nos enseña. Sobre esta perspectiva, cf. Höffe, Otfried: *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*. München; Beck, 1999, págs. 62–89, con las debidas referencias a Aristóteles.

La literatura teológica y filosóficamente más importante sobre la *persona*, cf. Kobusch, Theo: *Christliche Philosophie – Die Entdeckung der Subjektivität*. Darmstadt; WBG 2006, idem: *Sein und Sprache. Historische Grundlegung einer Ontologie der Sprache*. Leiden; Brill 198. (= Studien zur Problemgeschichte der antiken und mittelalterlichen Philosophie, XI) e: idem: *Die Entdeckung der Person. Metaphysik der Freiheit und modernes Menschenbild*. Freiburg; Herder 1993. – Cf. además: Kather: *Regine: Person – Die Begründung menschlicher Identität*. Darmstadt; WBG 2007, y Ricoeur, Paul: *Das Selbst als ein Anderer* (Aus dem Französ. v. J. Greisch; orig.: *Soi-même comme un autre*, 1990). München; Fink 1996.

54. El Principio de la Solidaridad indica: los bienes económicos y la dignidad de la persona son valores de alcance universal, que deben procurarse también para aquellas personas o grupos de personas que no están en condiciones de mejorar su situación vital por medios propios (Cf.: *Populorum progressio*, N° 43-80, *Laborem exercens*, N° 8, *Sollicitudo rei socialis*, N° 26.5 y *Centesimus annus*, 49.2. *CompDSI*, N° 192 – 196).
55. Principio ecológico: el uso técnico-industrial de la naturaleza/ creación no debe tener la consecuencia de poner en peligro el medioambiente, es decir, las condiciones de la vida humana actual y futura (Cf. *Centesimus annus*, N° 37 sig.; *CompDSI*, N° 451-487. Además: “*The World Charter for Nature*”, United Nations General Assembly Resolution 37/7 28 Oct. 1982. Publ. en: Paolo Blasi y Stefano Zamagni, *Man-Environment and Development; Towards a Global Approach*, Roma, Nova Spes, 1991, págs. 321 - 325.
56. Principio de subsidiariedad: la limitación de la libertad personal y asociativa sólo es legítima en cuanto esta limitación posibilita la misma libertad a todos los sujetos de la sociedad (cf. *Quadragesimo anno*, N° 79 sig.; *Centesimus annus*, N° 35.2/ 48.4. y *CompDSI*, N° 185-88). Con palabras más sencillas: que nunca asuma una entidad social superior una función que puede cumplir una entidad inferior o el hombre como tal (para el conocedor de la DSI consta: Gramsci y Mao llegaron tarde con sus ideas).
57. Ni la palabra contingencia ni la palabra escatología se encuentran en el índice analítico del *CompDSI*; mucho menos se encuentra un principio con estas palabras. No obstante, casi todas las teologías adjetivas o de genitivo durante las últimas décadas (teologías que buscaban un mayor acercamiento a la realidad social de hoy) presentan deficiencias

doctrinales bajo esta doble perspectiva: (1) el mundo es solo mundo y nada más y (2) no hay una visión cristiana *intra-mundana, humana o social de su perfección*. El "Reino de Dios" se basa en la libertad del amor de Dios. Indicamos un flanco abierto en la DSI, que reclama aclaración teológica y que –a su vez– es fundamental.

58. Diseñamos las áreas de la "acción social" del hombre de la siguiente manera: (1) La acción social *objetiva* se ubica en la economía, (2) la acción social *subjetiva* tiene a la *familia* como su centro y la acción social *como tal* se realiza en la *política*. Pero ninguna de estas tres dimensiones funciona sin la dimensión de la *trascendencia natural*, es decir sin los medios de *comunicación* y su trasfondo, que es la *cultura*. El sustrato íntimo de la cultura es la *religión como dimensión que guarda la trascendencia absoluta*.
59. Cf. Die Gruppe von Lissabon: *Grenzen des Wettbewerbs. Die Globalisierung der Wirtschaft und die Zukunft der Menschheit Weltethos für Welt-politik und Wirtschaft*.

RESUMEN

Antiguamente los elitismos eran casi totales: las elites latinoamericanas eran elites sociales, económicas, políticas, culturales, "raciales", etc. En la actualidad, estos elitismos se han ido diversificando y segmentando; ahora los nuevos liderazgos ya no son liderazgos adscritos sino, sobre todo, adquiridos. Cuando hablamos de liderazgo indígena o elitismo indígena, más que constatar una realidad, parecerá que se busca promover un ideal: que los indígenas cumplan papeles de liderazgo en sus respectivas comunidades y sociedades. Pero el problema aparecerá si es que se pretende que ese liderazgo surja de la pertenencia a un grupo étnico. El problema real que surge con este anhelo es que no partimos en nuestras sociedades latinoamericanas de un terreno parejo en donde existe igualdad de oportunidades para todos, sino que venimos de cinco siglos de marginación y postergación indígena.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXV - Nº 3 - Septiembre, 2008

Elites indígenas en tiempos de transición política*

Germán Flores

"Desgraciadamente el movimiento Indígena ideológicamente politizado está ganando espacio y está participando en el desarrollo del país."

Anton Pfeifer

Las elites han tenido un rol fundamental en la continuidad y construcción de nuestro Estado-nación. Y lo tienen aún en este momento en que asistimos a un período de transición política generacional.

Intentaremos determinar qué entendemos por elite política y cuáles son sus formas de influencia en la sociedad en su conjunto, para luego realizar un breve paneo de la historia, acentuando los hitos principales del movimiento indígena y en especial del movimiento político Pachakutik, con la finalidad de ver el rol que han tenido en los procesos de transición política del país.

Las elites están íntimamente ligadas con el verdadero y constante motor de la historia, es decir, con el poder normativo más fuerte de la sociedad, a saber, la política, que tiene como fin orientar el ejercicio del poder. De ahí que al hablar de elites estamos hablando de poder y, con ello, también de democracia. Por lo tanto, estamos hablando de un grupo (ideológicamente homogéneo) privilegiado, en términos de que se trata de una clase que participa de

* Este trabajo fue presentado como ponencia en el seminario "Responsabilidad social de las elites. Doctrina social católica y realidad política en América Latina", llevado a cabo en Quito el 29 de septiembre de 2007, organizado por la Fundación Konrad Adenauer-Ecuador.

GERMÁN FLORES

M. Sc. en Estudios Latinoamericanos y en Políticas Públicas. Psicopedagogo. Estudios en Antropología Cultural. Director provincial del Ministerio de Inclusión Económica y Social en Imbabura.

manera directa o indirectamente en el gobierno y que constituye la clase elegida de gobierno, denominada “elite política”. El resto será denominado “elite no política” (Herrera, 2002, pág. 4).

Durante las últimas dos décadas, América Latina ha presenciado la emergencia de los movimientos sociales. Ecuador no ha sido la excepción. En nuestro país existen organizaciones sociales y políticas que por su estructura y organización tienen la capacidad de movilización y son capaces de ejercer presión y modificar la agenda política de gobierno. En este grupo estarían tanto las organizaciones sociales como los partidos políticos que están fuera de la clase elegida de gobierno.

En este sentido, tanto las elites políticas como los movimientos sociales están en constante acción e interacción, lo que en teoría daría como resultado el equilibrio de la sociedad. Sin embargo, en Ecuador hay varios factores que no han permitido que este equilibrio se mantenga constante y que tengamos una democracia estable, cuestión esta que trataremos más adelante.

El término elite es una construcción social que permite diferenciar y clasificar el rol de los ciudadanos en la vida política, económica, social, cultural y su nivel de injerencia en las esferas de toma de decisiones, capacidad de convocatoria y representatividad frente al rol social que las demás esferas les asignan como parte de esa elite.

En el marco ecuatoriano, es imperativo diferenciar la población blanco-mestiza y la indígena. En la primera, las elites tienen la responsabilidad social de mantener la democracia y, con ello, “la redistribución de la riqueza al conjunto de la sociedad”. Esto tiene lugar mediante la delegación del poder, donde hay una “elite” capaz de ver el horizonte, el desarrollo; en otras palabras, lo que está bien y lo que está mal para el conjunto de la población. En cambio, en el mundo indígena, no existe la delegación directa del poder *per se*, sino que es una construcción colectiva que parte de la premisa “mandar obedeciendo”, que significa que los líderes-autoridades, plantean y realizan únicamente lo que les ha sido autorizado, con la obligación permanente de la rendición de cuentas de los avances y retrocesos. Hay que destacar que en este caso se habla de líderes y autoridades, no de elites.

En la segunda mitad de la década del setenta, Ecuador asistió a un período de transición política hacia la democracia, la más larga de la historia republicana, período que tuvo comienzo con la ampliación de los derechos

políticos, que se tradujo en que los analfabetos pudieran ejercer el derecho al voto. Este primer elemento aseguró que luego de casi 150 años, la gran población, en especial la indígena, que hasta entonces se encontraba excluida de la vida política, pudiera ser partícipe en una parte de la toma de decisiones del país a través de su voto. Pues desde 1830, año en que se construye el Estado nacional, "... basado en los blancos mostraba claramente que a los indios, negros y mestizos no se les concedía ningún potencial político..." (AA.VV., 1992), además de que "la posibilidad de que los indios piensen y actúen políticamente había sido bloqueada por la propia Constitución aprobada por los criollos. En ella, habían triunfado las tesis más retardatarias y discriminadoras: solo podían elegir y ser elegidos aquellos que tenían un fuerte patrimonio, los que sabían leer y escribir y los cristianizados..." (AA.VV., 1992).

Por otro lado, en 1986 el movimiento indígena emerge en una organización que cuenta con una estructura organizativa nacional, reconocida, legitimada y con una propuesta política para el conjunto de la sociedad. Surge así la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que "... no sólo expresa el avance organizativo de nuestros pueblos, sino también un salto cualitativo del movimiento indígena, en tanto de una organización reivindicacionista *se pasa a una organización de nivel político*, ya que su tarea fundamental es la definición de un proyecto político que responda a las características y realidades particulares de nuestros pueblos y contribuya a delinear una alternativa política para la transformación de la sociedad ecuatoriana en su conjunto" (AA.VV., 1989, pág. 268. El subrayado es mío).

La década del noventa se inicia con la irrupción del movimiento indígena en el escenario político del país: "El 16 de junio de 1990 por la mañana, un quiteño de clase media y en el umbral de los cincuenta años (blanco-mestizo... 'ciudadano de sentido práctico') enciende su televisor mientras, como de costumbre, se sienta a tomar su humeante café con leche; entre sorbo y sorbo sigue de reojo los informativos televisados, como todos los días. Pero esta mañana sucede algo imprevisto; sorprendido, no puede sacar los ojos de la pantalla; queda absorto y pensativo. Descubre un hecho social inimaginable para la opinión pública ciudadana desde fines del siglo pasado: grupos, multitudes de mujeres, hombres y niños vestidos de poncho y anaco invaden la carretera panamericana y levantan barricadas; cierran la entrada a varias ciudades; recorren las calles

y plazas de las capitales de provincias de la sierra: exigen la presencia de las autoridades del Estado para que les escuchen y negocien. Son indios. Se encuentran en cientos de miles, un millón, quizás más; manifiestan en los espacios públicos; se manifiestan: hablan...” (Guerrero, 1997, págs. 98-105).

La participación del movimiento indígena en el sistema político del país se ubica a partir del levantamiento indígena de junio de 1990, levantamiento denominado oficialmente “Primer Levantamiento Indígena Nacional”, convocado por la CONAIE, donde los indios plantearon y propusieron, a través de un proyecto político, la refundación del país tomando en cuenta el proceso histórico de todas las nacionalidades indígenas y de la población en general. Esta propuesta política planteaba entre sus puntos principales que se declarase al Ecuador como Estado plurinacional, propuesta que “... es una perseverante polilla que mastica el andamio institucional” (AA.VV., 1992) en el que se sustentaba el Estado, acontecimiento que se instaló en el escenario nacional y en primer plano del debate, no como un tema separado y de competencia única de los indios y gobierno, sino como un tema de interés nacional (Wray, 1997).

A partir de esta fecha, el movimiento indígena incursiona en el escenario político para convertirse en actor político con capacidad de presión en la vida política del país y gran influencia en la toma de decisiones, como un interlocutor más frente al Estado.

La continuación de la lucha del movimiento indígena se sintió también en 1992, con la movilización liderada por la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), cuya ratificación en la esfera pública fue la presencia de la población indígena. En 1992 se producen dos nuevas marchas. La primera, protagonizada por los pueblos de la Amazonía en busca de la legalización de los territorios ancestrales. En la segunda, la CONAIE lidera la Campaña Continental “500 años de Resistencia Indígena y Popular”. En 1994, nuevamente, el movimiento indígena paralizó al Ecuador durante 20 días por medio del “Segundo Levantamiento Indígena Nacional”. En esta ocasión, la presencia indígena desbordó los espacios públicos físicos hacia los electrónicos: los medios masivos de comunicación.

Esta posición le permite ejercer presión para ubicar en la agenda nacional el debate de la construcción del Estado plurinacional, que representa un salto cuantitativo y cualitativo en cuanto a las demandas, que se traduce en el planteo de los derechos de los pueblos indígenas.

En 1995 se funda el movimiento Pachakutik, liderado por Valerio Grefa (ex presidente de la COICA), de la Amazonía ecuatoriana, como un espacio amplio de concertación de todos los sectores excluidos hasta entonces, y participa formalmente en las elecciones del año 1996, época desde la cual ha ido ganando presencia tanto en el Congreso nacional como en las administraciones de los gobiernos locales. Se trata de un instrumento político que tiene como finalidad operativizar la construcción del Estado plurinacional.

A partir de este momento se da un quiebre casi imperceptible en el proceso. Por un lado, la finalidad del movimiento indígena se centra en ir abriendo y ganando espacios para la construcción del Estado plurinacional. Y por otro, el instrumento político va hacia la búsqueda de los espacios de representación política electoral.

A partir de la participación política electoral del movimiento Pachakutik surge una disyuntiva, y es que si aún no se ha construido el Estado plurinacional, se inicia un proceso de incluirnos en este Estado al que con el levantamiento indígena se puso en tela de juicio desde su construcción en 1830. Esto implica que sin haber construido el Estado plurinacional, comenzamos a participar en el espacio político electoral en el que hemos tenido representantes en casi todos los niveles, con lo cual pasamos de una participación dentro del proceso organizativo comunitario, con directrices y jerarquías ancestrales relativamente diferenciadas de un pueblo a otro o de una región a otra aunque guardando rasgos comunes de identidad, a una participación electoral relacionada con la designación dentro del marco democrático, a terciar en las elecciones con candidatos o candidatas para ocupar espacios desde las juntas parroquiales, concejales, consejeros, alcaldes, prefectos, diputados y presidente de la República. Y finalmente, a la participación en el gobierno dentro de la estructura institucional del Estado.

Con esto se constata que si hasta antes de 1990 la posibilidad del poder se presentaba como una utopía, luego se convierte en una opción real. Se abre, por lo tanto, una disyuntiva que carcomerá la institucionalidad del movimiento indígena: por un lado, un discurso radical frente a la construcción del Estado plurinacional y la participación electoral con candidatos propios; y por el otro, la empeñada participación electoral con amplias alianzas para captar espacios de poder, principalmente en los espacios locales (se ha tenido un bloque de diputados en el Congreso), pero también a nivel nacional, participando en los dos últimos procesos electorales con candidatos a la presidencia de la República tanto en alianza

(2002) como con candidato propio (2006). A propósito de estos dos últimos procesos electorales, se ha abierto un debate entre la tesis del candidato propio, que radica en que en la participación política electoral solo vayan candidatos indígenas en la conformación de las listas, y la tesis de las alianzas con otros movimientos y partidos políticos de tendencia de izquierda.

Estos dos senderos también generan dos niveles de liderazgo indígena, uno a nivel nacional y otro a nivel local (comunitario, parroquial, cantonal, provincial), que en este proceso se han ido separando cada vez más, lo que dio como resultado que las llamadas bases reclamen la presencia de los líderes, así como información sobre los alcances de la lucha indígena. Por un lado, en el marco nacional, el discurso rechaza y niega al Estado por racista, separatista, excluyente; por otro, a nivel local, se ha dado inicio a un proceso de inclusión en la institucionalidad del Estado a través de los gobiernos locales, que fortalece al Estado actual y deja de lado la agenda indígena que iba hacia la construcción del Estado plurinacional. En este marco se ha conformado también la Asociación de Gobiernos Locales Alternativos del Ecuador, que está integrada por los alcaldes, mayoritariamente indígenas, del movimiento Pachakutik, que orienta una nueva forma de gobierno en lo local, caracterizada por la participación ciudadana, el presupuesto participativo y la rendición de cuentas como elementos de una nueva forma de administrar lo local.

Si a lo planteado añadimos el rol de las elites políticas, y en especial el de los partidos políticos, podemos visualizar el proceso de transición en el que nos encontramos.

Por lo tanto, el reto actual radica en plantearse y priorizar la agenda política del movimiento indígena, que plantea la construcción de un Estado incluyente, solidario, plurinacional, que permita generar oportunidades a todos los sectores del país, es decir, abierto a las necesidades de los estratos sociales, con la creación de una nueva conciencia socio-económica-política capaz de articular la macro-estructura del Estado a favor de su desarrollo y eficiencia.

Referencias bibliográficas

- AA. VV. (1992). *Pueblos indios, Estado y derecho*, Ed. Abya Yala, Quito.
- AA.VV. (1989). *Las nacionalidades indias en el Ecuador: nuestro proceso organizativo*, Ed. TUNCUI-CONAIE-Abya Yala, Cayambe.
- GUERRERO, ANDRÉS (1997). "Poblaciones indígenas, ciudadanía y representación", en *Revista Nueva Sociedad* Nro. 150, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, julio agosto, págs. 98-105.
- HERRERA, MANUEL (2002). *Élites y ciudadanía societaria: una teoría relacional del pluralismo postmoderno*, Universidad de Granada, Papers 68, 2002.

RESUMEN

A partir de 1990 el movimiento indígena incursiona en el escenario político ecuatoriano para convertirse en actor político con capacidad de presión en la vida política del país y gran influencia en la toma de decisiones como un interlocutor más frente al Estado. El reto actual radica en plantearse y priorizar la agenda política del movimiento indígena, que plantea la construcción de un Estado incluyente, solidario, plurinacional, que permita generar oportunidades a todos los sectores del país, es decir, abierto a las necesidades de los estratos sociales.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXV - N° 3 - Septiembre, 2008

COOPERACIÓN CON ELITES Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO*

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER

Cooperación con elites y cooperación para el desarrollo

Gerhard Wahlers

La Fundación Konrad Adenauer (KAS) comenzó a trabajar en el campo de la cooperación internacional en la década de 1960. Desde los inicios orientó sus esfuerzos a promover la futura generación de dirigentes en los diferentes países contrapartes, además de cooperar con representantes escogidos de las dirigencias ya instaladas en los países en desarrollo en los cuales desarrolla sus actividades. En tal sentido, su vocación de cooperar con los niveles actuales y futuros de decisión se inspiró siempre en la convicción de que toda forma de desarrollo no sólo es obra de la persona humana sino también su responsabilidad. En todos los casos, nuestro trabajo gira en torno al individuo, al que buscamos promover y apoyar desde una actuación política ejercida con responsabilidad.

La promoción de las elites y la cooperación con ellas se verifica en todos los ámbitos de la vida pública, aunque con ciertas diferencias de país a país. En ese sentido, son decisivos los fundamentos y valores en los que se sustenta la gestión política. Para actuar con responsabilidad, las elites políticas, económicas, científicas y sociales no sólo requieren de lineamientos formales sino también de una orientación normativa. La gestión pública, sea en países emergentes o en desarrollo, no sólo necesita orientarse en función del contexto global del desarrollo, sino también en función de parámetros políticos. En tal sentido, la vocación de la Fundación Konrad Adenauer es tender puentes, iniciar diálogos y oficiar de interlocutor comprometido.

* Extraído de <http://www.kas.de/wf/de/33.13376/>

GERHARD WAHLERS

El Dr. Gerhard Wahlers colabora en la Fundación Konrad Adenauer desde 1990. Director de la Oficina de la Fundación en Jerusalén (1994-1996). Estuvo a cargo de la Oficina en Washington (1997-2003). Desde mayo de 2003 es director del Departamento Cooperación Internacional y desde octubre de 2007, asimismo, vicesecretario general de la Fundación Konrad Adenauer.

En lo conceptual, uno de los objetivos básicos es fortalecer el estado de derecho y brindar apoyo a los sectores políticos que contribuyen a consagrar el respeto por los derechos humanos y civiles. Nuestro apoyo a la democracia en el mundo y el avance de los procesos de democratización en todos los niveles del Estado y de la sociedad buscan promover la participación de los individuos en el proceso político y en los resultados del desarrollo económico y social. Aun en condiciones de globalización, son las personas las que diseñan las condiciones políticas generales y a las que les cabe especial responsabilidad en el plano individual. Consideramos que el problema de la pobreza y la consiguiente pérdida de oportunidades de vida para determinados grupos poblacionales en todos los países no constituyen argumentos en contra de la globalización. Por el contrario, hacen referencia a falencias en la concepción de la globalización y conllevan la obligación de mejorar las condiciones sociales, políticas y económicas generales.

Si bien nuestro interés por participar en el diseño de las condiciones políticas abarca todos los ámbitos de la vida pública, se refiere sobre todo a las instituciones políticas, en especial a las instituciones parlamentarias. Promover los partidos políticos con el propósito de instalar y fortalecer estructuras internas democráticas constituye, por lo tanto, un elemento central de la cooperación para el desarrollo. En la práctica, la cooperación con personalidades comprometidas e identificadas con los principios democráticos es muchas veces el único camino. El objetivo que perseguimos en nuestra cooperación con los partidos es establecer en ciertos países contrapartes estructuras democráticas, para realizar así un aporte al desarrollo y también a la consolidación de la democracia como modelo político de referencia y condición de paz, seguridad, desarrollo y respeto de los derechos humanos fundamentales. Difícilmente estos objetivos puedan alcanzarse sin contar con contrapartes entre las elites políticas de los

respectivos países en los que desarrollamos nuestras actividades.

Sin duda, promover la democracia requiere, antes que nada, elaborar modelos de solución nacionales. No obstante, en las presentes circunstancias, la cooperación para el desarrollo debe ser comprendida en un contexto de perspectivas globales, para lo cual es necesario establecer el contacto entre las diferentes dirigencias, promover un mejor intercambio de información entre las elites y crear una red interconectada. Ante este contexto, es importante replantear con mayor frecuencia que antes la vigencia de cooperaciones que vienen prolongándose en el tiempo y evaluar las perspectivas de nuevas alianzas, por ejemplo con organizaciones de la sociedad civil.

En este contexto, cobran creciente importancia los Programas de Diálogo que la KAS ofrece en el campo político, económico y social, pero también en temas de seguridad y valores sociales. Iniciar estos diálogos, coordinarlos y evaluarlos es una de las tareas centrales de la cooperación internacional. Una función destacada cabe a los representantes de la Fundación en el exterior. No sólo aportan un importante caudal de conocimiento sino también su experiencia en cuanto a cómo transferir este conocimiento a los países en los que desarrollan sus actividades y retransmitirlo luego a Alemania. Existe una creciente demanda de gestión del conocimiento de este tipo, con lo cual también se acortan los tiempos en los que deben tomarse las decisiones. Por lo tanto, una buena cooperación con nuestros interlocutores debe caracterizarse por un conocimiento profundo de sus perspectivas, valoraciones y problemas, y por un diálogo basado en la confianza recíproca.

Nuestros objetivos de largo plazo se rigen por los valores fundamentales que nos identifican. Los temas prioritarios para el trabajo actual y su permanente desarrollo, en cambio, son pasibles de redefinición todos los años. En tal sentido, los foros de

diálogo que organizamos sirven también para identificar posibles nuevas contrapartes, además de comunicar e intercambiar ideas políticas. Nos interesa fundamentalmente la cooperación con aquellas dirigencias o elites funcionales, cuyo sentido de responsabilidad buscamos reafirmar e integrar en la búsqueda de vías de solución compartidas. Las contrapartes con las que cooperamos deben respetar los derechos humanos y la democracia liberal como principios del orden político. Descartamos cualquier cooperación con representantes del poder dispuestos a ejercer la violencia y a incurrir en actos contrarios a los derechos humanos para lograr sus objetivos o que persiguen fines incompatibles con los nuestros. Una fortaleza especial de la KAS como fundación política es su facultad de elegir libremente a sus contrapartes e interlocutores.

En el marco de estas reflexiones nos pareció adecuado esbozar la responsabilidad política y ética de las elites en países emergentes y en desarrollo y conceptualizar nuestras posibilidades de trabajar junto con estas elites en el marco de la cooperación internacional. Para una mejor evaluación de las opciones posibles, nos pareció insuficiente transferir los enfoques existentes sobre investigación de elites (sean de tipo teórico o empírico) lisa y llanamente a la cooperación internacional. Tampoco nos pareció procedente hacer un análisis temático abstracto del cual se podrían deducir eventualmente conclusiones para nuestro trabajo. Hemos preferido solicitar al Dr. Hans-Helmut Taake un exhaustivo inventario sobre cómo han venido manejando los representantes de la KAS estos desafíos hasta la fecha. A tal efecto, el Dr. Taake

realizó y evaluó a mediados de 2007 una serie de detalladas entrevistas con experimentados representantes de la KAS en el exterior.

El valor del presente estudio consiste en que constituye un inventario interno y refleja en forma auténtica y representativa el estado del trabajo internacional de la KAS. En particular documenta tres realidades:

1. Las elites existen en todos los países del mundo, aun en los más pobres. Su forma de manifestarse es diferente en todos los países y no permite una generalización. En todos los países es posible distinguir entre elites funcionales y elites discernidas por sus valores, pero ambas formas son siempre y en todas partes ambivalentes.
2. Las elites con las que se establece una cooperación deben identificarse siempre en función de la realidad concreta de cada país.
3. Encarar adecuadamente una cooperación con determinadas elites en un caso concreto demanda conocer la naturaleza humana y tener mucha sensibilidad política por parte del representante de la Fundación.

El estudio del Dr. Taake ilustra los tres puntos enunciados con numerosos ejemplos prácticos, por lo que resulta de utilidad como hilo orientador del trabajo concreto y brinda sugerencias para nuevos representantes de la Fundación en el exterior. Como corolario, el Dr. Helmut Reifeld formuló algunas consideraciones que buscan desarticular las resistencias que en muchos casos sigue despertando el término elite.

La cooperación de la Fundación Konrad Adenauer con elites en países en desarrollo y emergentes. Experiencias y conclusiones

Hans-Helmut Taake

Desde que la Fundación Konrad Adenauer (KAS) iniciara sus actividades en el campo de la cooperación internacional en 1962, ha seguido siempre con mucha atención las actividades desplegadas por las elites en países en desarrollo y emergentes y ha colaborado estrechamente con algunas elites en el marco de diferentes programas y proyectos. En ese sentido, el tema “elites” no es algo novedoso para la Fundación. Sin embargo, en estos momentos resulta de considerable interés para la Fundación hacer una evaluación autocrítica de las actividades encaradas hasta la fecha y documentar en forma escrita las conclusiones y recomendaciones resultantes.

En este contexto, resulta de especial interés saber:

- cómo identifica y contacta la Fundación las elites en los diferentes países y cómo mantiene esos contactos, es decir, cuál es el estado actual de su trabajo en cuanto a promover talentos y a mantener el contacto con sus ex becarios internacionales;
- cuál es la actitud de las elites intelectuales en relación con los valores fundamentales de la Fundación y el bien común en sus países; y si
- existen otros actores que, aun no constituyendo formalmente parte de las elites locales, cumplen importantes funciones con mayor o menor grado de exposición pública.

Finalmente, se intentará saber si otras instituciones compiten con la Fundación por las mismas elites en los países en desarrollo y emergentes y, en caso afirmativo, cómo se manifiesta esa competencia.¹

La Fundación Konrad Adenauer se identifica con los principios de “libertad y justicia”, “dignidad humana y derechos humanos”, “estado de derecho y democracia”, así como “tolerancia, solidaridad y pluralismo”. Con el propósito de difundir y reafirmar estos valores fundamentales, busca participar de diferente manera y con diverso grado de intensidad en el diseño de las condiciones marco, nacionales e internacionales, en países en desarrollo y emer-

HANS-HELMUT TAAKE

El Dr. Hans-Helmut Taake se desempeñó entre 1980 y 2003 como director ejecutivo del Instituto Alemán para Política de Desarrollo.

gentes. A tal fin se impone una estrecha colaboración, no sólo con elites locales sino también con representantes de otros grupos que ocupan posiciones influyentes y cargos de responsabilidad que la Fundación incluye en sus actividades, con los que establece vínculos y a quienes busca interesar en soluciones con proyección de futuro. La selección de estas contrapartes requiere gran sensibilidad y cuidado.

La vocación de la Fundación es cooperar con otras instituciones que compartan sus valores fundamentales, en particular su imagen del hombre, o que alienten esas ideas en su seno. La facultad de elegir libremente a sus contrapartes es una fortaleza invaluable y una característica distintiva de las fundaciones políticas.

I. Definición de elites

Es innegable que las elites cumplen una función sobresaliente en el proceso de desarrollo en un país. Ciertamente, el margen de acción de un Estado y su elite política están condicionados por las circunstancias geopolíticas, estratégicas y ambientales internacionales, así como por la realidad económica, financiera y ambiental. Sin embargo, sigue habiendo, aun atendiendo a estos factores externos, un importante número de decisiones que deben ser tomadas.

Habitualmente se entiende por elite los sectores que en el presente y el futuro ocupan u ocuparán los principales cargos en las áreas fundamentales para el desarrollo del Estado y de la sociedad: política y administración pública, economía, justicia, fuerzas armadas, ciencias, medios y cultura. En este contexto, es determinante la distinción entre elites funcionales y elites definidas por sus valores.

En las sociedades democráticas, las *elites funcionales* son aquellas cuya consistencia, composición, selección y complementación dependen de la posición que tienen y

la función que cumplen las diferentes dirigencias en el contexto político. *Elites definidas por sus valores*, por el contrario, representan las conquistas culturales, los bienes educativos y los parámetros de valor que requiere la comunidad para su interpretación y desarrollo. En tal sentido, estas elites intelectuales y culturales también pueden ser comprendidas como el contrapeso que aleja el peligro de una omnipotencia de las elites funcionales y del poder. Las elites definidas por sus valores muchas veces expresan las ideas del conjunto poblacional, en tanto que las elites funcionales lo hacen más bien en representación de sus respectivas áreas funcionales.

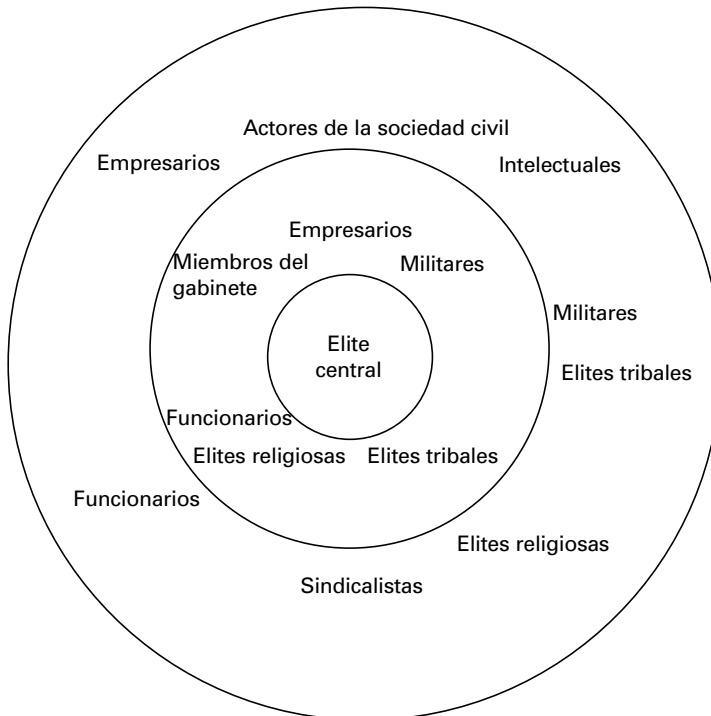
En este contexto también resulta pertinente el concepto empleado por la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) de *elite políticamente relevante* para designar a aquellas personas que “en un determinado país ejercen influencia y poder, tomando decisiones estratégicas a nivel nacional, participan de la toma de decisiones, intervienen en la definición de normas y valores políticos o en la definición de aquello que es considerado de ‘interés nacional’, o que influyen de manera sustantiva en el debate público sobre temas estratégicos. Esto engloba naturalmente a los decisores y miembros de primera línea del respectivo gobierno. Pero también puede incluir a políticos de la oposición, en ciertos casos a periodistas (líderes de opinión), funcionarios públicos de alto rango, miembros de las fuerzas de seguridad, empresarios y las llamadas eminencias grises. La decisión depende en primer lugar de la relevancia para las decisiones políticas y no del cargo” (Perthes, 2002, págs. 7-8).

La SWP (Perthes, 2002, Págs. 8-9, 18) ilustra este hecho tomando como base el siguiente gráfico. Sirve como recurso auxiliar heurístico. En ese sentido, no pretende reflejar la realidad y tiene por finalidad poner de manifiesto las relaciones entre los diferentes círculos de poder:

- El círculo interior constituye la elite central de un país que tiene el poder de tomar decisiones estratégicas.
- El segundo círculo comprende a las personas que ejercen considerable influencia en decisiones políticas pero que sólo pueden tomar por sí mismas decisiones políticas de menor peso.
- El tercer círculo, finalmente, representa a las personas que pueden ejercer cierta influencia sobre procesos de decisión porque desempeñan un rol importante en el discurso político y están en condiciones de participar en la definición de las agendas políticas (*agenda setting*).

Finalmente, tampoco deben desconocerse las elites tradicionales. Son un sector que se destaca del resto de la sociedad en razón de su ascendencia o patrimonio. En Europa, por ejemplo, la aristocracia se constituyó en un estamento privilegiado desde la temprana Edad Media hasta las grandes transformaciones políticas como consecuencia de la Revolución Francesa en 1789; durante todo ese tiempo la aristocracia fue protagonista central de la vida política, económica y cultural. En no pocos países en desarrollo y emergentes, en particular en América Latina y el mundo árabe, la influencia de las “familias tradicionales” y de las “grandes fortunas” es innegable.

La elite políticamente relevante: un modelo



II. Identificación de elites y toma de contacto

La definición desarrollada anteriormente debería permitir una primera identificación de los miembros de la elite funcional y cultural-intelectual, esto es aquella que se define en función de sus valores, de la elite políticamente relevante y de las elites tradicionales.² El proceso de identificación queda redondeado al describir las respectivas personas en virtud de sus características sociales y profesionales, como por ejemplo su procedencia, su posicionamiento político y social, sus privilegios, los mecanismos de reclutamiento y renovación habituales, sus objetivos, intereses, prioridades, etc.

A una identificación exitosa suele seguirle la decisión de tomar contacto o no con los miembros de la elite correspondiente. Desde el punto de vista teórico, poco puede decirse respecto de la forma en que se toma contacto, una instancia que juega un papel muy importante y que presenta muchas facetas en el trabajo práctico de los representantes de la Fundación en el exterior.

Cabe consignar que todos los entrevistados calificaron como realistas y pertinentes las definiciones empleadas para los diferentes grupos de elite. De hecho, el acceso a las elites funcionales –titulares de los cargos– es sencillo. Más difícil se constituye el contacto con las elites cultural-intelectuales discernidas según sus valores, con la significativa excepción de muchas elites de América Latina cuyos valores fundamentales son compartidos por la Fundación Konrad Adenauer. Muy difícil es el acceso al exclusivo grupo de la elite políticamente relevante, sobre todo por su escasa disponibilidad de tiempo. Este grupo es requerido por todos los actores políticos, y despertar y conservar el interés de los miembros de este grupo exige gran creatividad, confianza y persistencia. En algunos países, como por ejemplo China, el acceso es casi imposible. En principio, el acceso a la elite tra-

dicional no es imposible, pero es importante que las relaciones con este grupo no se transformen en un fin en sí mismo y vano autorreflejo. Es recomendable analizar si efectivamente ejercen la influencia que dicen tener sobre la elite políticamente relevante en la actualidad.

Debemos mencionar, además, que el contacto no necesariamente debe provenir siempre de la Fundación Konrad Adenauer. Luego del giro político de 1989, muchas agrupaciones de países de Europa del Este se acercaron a la Fundación porque veían en ella el socio largamente añorado para el diálogo político, económico y científico-cultural.

Además, las entrevistas permitieron llegar a los siguientes resultados:

- El acceso a las elites depende de las características de los diferentes países. Si se trata de países geográficamente grandes o pequeños, qué importancia les cabe en comparación con el resto de la comunidad de Estados, si sus regímenes administrativos son abiertos o cerrados, etc.
- El punto de partida de las actividades de la Fundación en un país son –complementariamente con la cooperación para el desarrollo oficial alemana– las estructuras de las contrapartes en las que se ha insertado la Fundación Konrad Adenauer en función de principios ideológicos coincidentes. Se trata de un posicionamiento y una restricción a la vez. En efecto, los representantes de la Fundación en el exterior suelen cooperar, al menos en el inicio de su gestión, con aquellas elites que surgen de la cooperación con sus contrapartes, sin abocarse a buscar simultáneamente otras eventuales elites que pueden llegar a ser igual o incluso más importantes e influyentes.
- La personalidad del representante de la Fundación es decisiva para el pres-

tigio y la efectividad del trabajo de la Fundación. Debe reunir en su persona las calificaciones de un comunicador, de un creador de redes y de un especialista en diferentes áreas temáticas y, además, contar con características de personalidad y *soft skills* que le permitan reunir a través de programas políticamente atractivos a elites del país en el que desarrolla sus actividades con elites de Alemania y, en el caso ideal (“debe darse la química correspondiente”), inspirarlos para una acción coordinada o incluso conjunta. Va de suyo que por lo señalado, la Fundación, por su propio bien, no debería hacer concesiones en su política de personal a la hora de ocupar sus puestos en el exterior, que se caracterizan por el perfil recién descrito.

- Un aspecto que muchas veces se subestima respecto de la continuidad y eficacia del trabajo de la Fundación es el *timing* al momento del relevo de un representante y la continuidad de las tareas a cargo de su sucesor. Este acontecimiento debería ser un evento organizado oficialmente que congregue a importantes personalidades, o incluso constituya un evento temático en el que se destaque el cambio de funcionarios y el nuevo representante adquiera la debida notoriedad. En aquellos casos en los que se omitió hacer un traspaso formal y público, cualquiera que fuera el motivo, se perdió hasta el 80 % de los contactos entablados con importantes elites locales, según lo señalado por algunos entrevistados.

Ya se mencionó que no existe una forma única de utilizar los diferentes instrumentos con los que cuenta el representante para contactar las elites: “No hay un patrón único ni un camino único a seguir”.

No obstante, existe una serie de instrumentos de probada eficacia que facilitan este proceso, como por ejemplo:

- El instrumento más importante y más empleado son los eventos técnicamente ambiciosos con presencia política de alto rango y que versan sobre temas de actualidad y de interés para las elites. Los representantes de las elites son invitados personalmente y se les concede un papel visible y destacado. Este tipo de eventos son un instrumento ideal para establecer nuevos contactos, además de ampliar y profundizar otros ya existentes: por ejemplo, a través del ofrecimiento de la Fundación Konrad Adenauer de estudiar en profundidad la problemática analizada durante una visita a Alemania y conocer las elites alemanas correspondientes, incluidas sus respectivas constituciones. También despiertan gran aprobación en este contexto el diálogo entre partidos políticos, el diálogo sobre el estado de derecho y sobre los medios de comunicación, además de temas ligados al orden económico y social. En lugar de conferencias técnicas, las elites prefieren foros de diálogo donde pueden intercambiar experiencias con sus pares de otros países y establecer nuevas relaciones que resultan interesantes.
- Otra posibilidad de entrar en contacto con las elites y mantener este contacto es invitar a personalidades políticas de Alemania (por ejemplo, el presidente del partido, miembros del gabinete, presidentes y miembros de importantes comisiones del Parlamento alemán), para las cuales el representante en el exterior acuerda las reuniones correspondientes, a las que asiste acompañando a la delegación visitante.

- También existen instrumentos diseñados para situar mejor al propio representante. Durante los primeros seis meses de su desempeño en un país, el representante suele organizar una decena de almuerzos de trabajo en un marco privado con diversos periodistas líderes del país, con el propósito de obtener una apreciación confiable de la relevancia y de las posibilidades de acceso a las respectivas elites. Otra posibilidad consiste en organizar varios almuerzos de trabajo a los que se invita a importantes contrapartes que responden al perfil técnico y político del representante (por ejemplo, personas con el mismo perfil científico y con las consiguientes publicaciones, personas con convicciones religiosas similares, miembros de partidos políticos afines, etc.). En consonancia con el respectivo ámbito sociocultural, las subsiguientes invitaciones en retribución a la suya permitirán al representante conocer gradualmente a las elites relevantes (sistema bola de nieve) y familiarizarlas con el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer.
- La mayoría de los representantes celebraría la elaboración y el uso de un archivo o un banco de datos sistemático que registre todas las elites que puedan ser importantes para la KAS si no fuera por el problema irresuelto del alto costo en recursos y tiempo que demanda crear y actualizar un instrumento de este tipo.

III. Actitud de las elites frente a los valores fundamentales de la KAS y su instrumentación en beneficio del bien común de sus países

La Fundación encuentra condiciones especialmente propicias para establecer un diálogo sobre sus *valores fundamentales* en

todos aquellos países en los que las Iglesias cristianas y la imagen cristiana del hombre juegan un papel importante para la sociedad, incluidas sus elites. Una región especialmente fructífera en ese sentido es América Latina. Sin embargo, también existen condiciones favorables específicas en países de otros continentes, como por ejemplo el diálogo interreligioso en Turquía o el diálogo sobre valores y religión en la India. En América Latina, la situación ha cambiado en los últimos tiempos, luego de que en algunos Estados llegaran al gobierno fuerzas populistas y se operara un cambio de elites que indujo a la Fundación Konrad Adenauer a reexaminar las formas y posibilidades de cooperación con diferentes elites en estos países.

En no pocos casos, para la Fundación es un acto de fino equilibrio interesar o incluso concitar la adhesión de las elites a sus valores fundamentales. A menudo la situación política coyuntural de un país no lo permite o sólo existen muy pocos puntos de conexión históricos que pueden ser aprovechados. Sin embargo, la vocación que le es propia determina que la Fundación deba interceder a favor de sus valores fundamentales y acercarse a los grupos o personas interesadas en ellos si las actuales elites se muestran impermeables. La Fundación no es una consultora privada y tampoco una autoridad subordinada a la Cooperación Alemana para el Desarrollo oficial. Por otro lado, hubo también casos (por ejemplo en Vietnam) en los que políticos de alto rango se acercaron a la Fundación para informarse sobre el estado actual del debate internacional sobre derechos humanos; esta temática podría ser algún día también de máxima relevancia para Vietnam. En la India no hubo ningún problema para avanzar en un profundo diálogo con las elites intelectuales y culturales sobre democracia y libertad de expresión; las publicaciones de la KAS derivadas de esta conferencia incluso desataron un amplio debate sobre el tema en la opinión pública intelectual.

En principio, la Fundación no puede renunciar a defender sus valores fundamentales. No obstante, existen algunos casos en los que el trabajo de la Fundación debe estar orientado a ámbitos en los que prevalecen cuestiones técnicas, procedimientos pragmáticos y máximas orientadas a la acción.

En aquellos ámbitos sociales en los que la Fundación encuentra interlocutores accesibles a un diálogo sobre valores fundamentales, encontrará también grupos de elite o individuos comprometidos con el *bien común*. Estos grupos y personas existen en las más diversas funciones en casi todos los países; sólo es cuestión de encontrarlos.

No obstante, y salvo algunas excepciones, en muchas sociedades estos grupos o individuos son manifestaciones singulares. En los países en desarrollo y emergentes, pero también en los Estados de Europa oriental, en su gran mayoría desvinculados, además, de la Iglesia, prevalece ampliamente la necesidad de recuperar condiciones económicas más holgadas, ya que hasta ahora se aprecia un escaso efecto *trickle-down* del bienestar material alcanzado. Tampoco existe un sentido de responsabilidad muy desarrollado por el conjunto, lo que abre un vasto campo de acción para la KAS, pero también para las demás fundaciones políticas.

Los motivos que inducen a actuar razonablemente en beneficio del bien común son, por naturaleza, diversos. En ese sentido, las elites no constituyen una excepción. Su forma de actuar puede tener un origen ético y moral, religioso, político o simplemente oportunista. La larga lista de ejemplos que detallamos a continuación puede servir de ilustración:

- personalidades carismáticas como Buthulezi y Mandela en Sudáfrica, que persiguen fines morales;
- pastores en Ruanda que con los recursos recaudados apoyan proyectos caritativos;
- “seguidores de Mobutu enriquecidos” que en lugar de seguir comprando residencias en Bruselas invierten parte de sus fortunas en obras benéficas en el Congo;
- hombres de negocios con firmes convicciones religiosas en Singapur que hacen participar a otros de su propio éxito económico para llevar, en consonancia con el karma, una vida terrenal más del agrado de Buda;
- la casa real tailandesa, que actúa como ejemplo cediendo parte de su fortuna y que es muy respetada por el pueblo;
- la elite política de Singapur en torno a Lee Kuan Yew, que ha hecho prácticamente todo por el fenomenal despegue del Estado ciudad y que es recompensada por el pueblo con contundentes victorias electorales;
- asociaciones de empresarios católicos en América Latina que contribuyen a financiar proyectos para medianas y pequeñas empresas con el propósito de combatir la pobreza;
- el elitista Civil Service de India, un legado del Civil Service británico, que aplica un procedimiento de elección y capacitación sumamente exigente y que es conocido por su ejemplar rectitud al servicio del bien común del país;
- también existen administraciones comunales que llegan a la conclusión de que es más inteligente entusiasmar a los ciudadanos por su propio país y generar un adecuado “sentido de propiedad” que considerar la comuna una suerte de autoservicio; tal el caso en Bogotá, donde el intendente logró imponer una zona peatonal a pesar de la oposición de poderosos grupos de interés;
- ante el rumbo populista que se evidencia en Venezuela y Bolivia, las elites políticas de algunos países lati-

noamericanos comienzan a preguntarse si por simples razones oportunistas de supervivencia política no resulta más razonable abocarse con más responsabilidad a las cuestiones sociales de sus pueblos.

Conclusión: en razón de su vocación, la KAS continuará avanzando y profundizando en el diálogo sobre sus valores fundamentales con las elites de países en desarrollo y emergentes y de los Estados de Europa oriental. En este contexto, deberá acercarse a grupos de elite, pero también a otros sectores y personas que por los más diversos motivos están comprometidos con el bien común de sus países. No se trata de aleccionar, sino de actuar por convicción y firmeza en defensa de sus principios. Sirve de referencia el sistema alemán, para el que la cuestión social juega un papel primordial, como demuestra el presupuesto social. Entre la amplia gama programática de la Fundación se destacan tres áreas en particular: orden económico y social, en particular sistemas de seguridad social; programas de estado de derecho; y diálogo sobre valores y religiones. Otra posibilidad es informar sobre los esfuerzos del sector industrial alemán por instalar la responsabilidad social entre las elites económicas de Alemania a través del concepto de “*corporate social responsibility*” (CSR).³

IV. Cooperación con otros actores

Además de las elites actuales existen otros actores que no integran formalmente la elite de un país pero que ejercen importantes funciones de manera abierta o encubierta. No son pocas las veces en las que de estos grupos surge una nueva elite luego de un cambio generacional o en un vuelco fundamental de las condiciones políticas y económicas generales. La Fundación establece tempranamente y con gran diplomacia contactos con estos grupos y personas

con vistas a una futura cooperación. Esto encierra cierto riesgo, en particular cuando se trata de sectores críticos al gobierno o incluso declarados enemigos del régimen imperante. En general, lo más prudente es establecer contactos con los más diversos sectores y evaluar cuidadosamente los resultados alcanzados; de gran ayuda resulta tener buenos contactos con analistas políticos y colaboradores oficiales de los diversos *think tanks*. El representante de la Fundación en el exterior debe hacer también las veces de “sabueso”, no recostarse en el prestigio del nombre, y conservar una sana curiosidad.

Por las razones expuestas, es conveniente que, sin desatender sus propósitos y fines, la Fundación ofrezca una plataforma formal también a grupos que (todavía) no forman parte, o quizás nunca formen parte, de la elite formal de su país, por ejemplo:

- ONGs con una orientación conceptual interesante;
- grupos surgidos de las bases sociales en las provincias con los que la elite capitalina nunca tuvo contacto;
- jóvenes políticos y científicos provenientes de los cuadros partidarios o *think tanks* científicos o de asesorías de ministerios o grandes empresas;
- grupos indigenistas de América Latina, mayores tribales de África o grupos de origen alemán en Rusia.

Es una forma de mostrarse y reafirmar su independencia y orientación hacia el futuro en la selección de sus contrapartes.

En tanto que las fundaciones políticas alemanas rara vez compiten entre sí por las elites en los países en desarrollo y emergentes, la relación con la GTZ no siempre estuvo exenta de conflictos. Esa colisión se produjo especialmente en el área estado de derecho, donde en algunos casos las elites del país anfitrión manifestaron su asombro por la falta de sintonía de la parte alemana.

En la actualidad, la GTZ se concentra en proyectos específicos, en tanto que las fundaciones políticas focalizan su trabajo en el marco jurídico y administrativo general. La Fundación Konrad Adenauer considera que la “Declaración de Berlín” suscrita entre la GTZ y las fundaciones políticas describe adecuadamente el campo de trabajo de cada una de las partes.

El cuadro cambia cuando aparecen en la escena poderosos actores extranjeros y se perfeccionan y multiplican las propuestas que se formulan a las elites en capitales importantes como El Cairo, Nairobi, Pretoria, Brasilia, Nueva Delhi o Pekín. Con el correr del tiempo se ha desarrollado un amplio abanico de competidores. La Fundación Konrad Adenauer no puede reivindicar para sí exclusividad y debe competir a nivel internacional con otras instituciones. En ese contexto, la elite suele optar por la propuesta que le resulte más favorable.

V. Conclusiones y recomendaciones

El trabajo realizado permite extraer nueve conclusiones y recomendaciones:

1. Es indiscutido el rol y la función preponderante de las elites en el proceso de desarrollo. Para analizar la elite de un país en particular es indispensable la clasificación definitoria en elite funcional, elite discernida según los valores, elite tradicional, elite políticamente relevante y, eventualmente también, elite tribal; es esta clasificación la que permite detectar las diferentes características de los diversos grupos y las alternativas y opciones que se abren a partir de allí. Todos los entrevistados consideraron que las definiciones empleadas son realistas y pertinentes a la luz de sus propias experiencias.
2. En el trato con elites, la personalidad del representante de la Fundación

juega un papel preponderante. Debe reunir en su persona las cualidades de un comunicador, un *networker* y un especialista versado en diferentes temas, además de contar con cualidades personales y *soft skills* que le permitan reunir elites del país anfitrión con elites de Alemania y alentarlas a desarrollar actividades conjuntas. Se recomienda a la Fundación no hacer concesiones en cuanto al personal que envía al exterior, ya que el cargo de representante se caracteriza por el perfil de exigencia descrito.

3. El principal recurso con el que cuenta el representante en el exterior es la realización de eventos con elevado grado de exigencia y la presencia de políticos de primer nivel, en los que se abordan temas de actualidad que despiertan el interés de elites del país anfitrión a las que se les efectúa una invitación personal y en los que éstos desempeñan un rol visible. Este tipo de evento constituye un instrumento ideal para establecer nuevos contactos, además de ampliar y profundizar otros ya existentes: por ejemplo a través de la propuesta de la Fundación de analizar la problemática tratada en el evento en mayor detalle durante una visita a Alemania para conocer a las elites alemanas correspondientes, incluidas sus respectivas instituciones. En lugar de conferencias técnicas, las elites prefieren foros de diálogo en los cuales pueden intercambiar experiencias entre pares y establecer nuevas y redituables relaciones. El arte del representante debe consistir en elegir temas, personas y lugares que son de relevancia para el prestigio y la ulterior carrera de la respectiva persona. En particular, se trata del gran número de contrapartes de la KAS que están en la plenitud de su carrera y que, en alguna medida,

con apoyo de la Fundación quieren llegar a ocupar puestos de primer nivel.

4. Siempre allí donde las Iglesias cristianas y la imagen cristiana del hombre desempeñen un papel importante en la sociedad y tengan llegada a las elites, la Fundación encuentra un terreno propicio para entablar un diálogo sobre sus valores fundamentales. No obstante, también existen casos en los que el trabajo de la Fundación debe ser canalizado hacia campos en los que prevalecen los planteos técnicos, los procedimientos pragmáticos y las máximas orientadas a la práctica.
5. En aquellos ámbitos sociales en los que la Fundación encuentra interlocutores abiertos al diálogo sobre valores fundamentales, suele haber también grupos de elite, en algunos casos también individuos, consustanciados con el bien común de sus países. Estos grupos y personas ocupan las más diversas funciones en casi todos los países; solo es cuestión de que la Fundación los encuentre. No obstante, en sus sociedades siguen siendo manifestaciones aisladas, dado que en los países en desarrollo y emergentes, debido al escaso efecto económico *trickle down* operado, hasta la fecha prevalece una enorme necesidad de recuperación económica. Hasta el momento, el sentido de responsabilidad por el conjunto está poco desarrollado, lo que abre un vasto campo de acción para las Iglesias cristianas y las fundaciones políticas representadas en esos países.
6. El círculo de los ex becarios (*alumni*) sigue siendo un campo de contactos muy importante a partir de los cuales pueden generarse patrones de cooperación estables. No obstante, una parte del potencial sinérgico permanece desaprovechado por la divergencia de criterios que existe entre el área “Fomento de talentos” y el departamento central “Cooperación Internacional” acerca del tipo y nivel de conocimientos de alemán que deben tener quienes se postulan para una beca KAS. Una solución parcial del problema podría consistir en ofrecer un mayor número de becas *sur place* en un país o en centros regionales como, por ejemplo, Singapur. Asimismo, existen en Alemania muchas universidades que ofrecen carreras en inglés, por lo que los conocimientos de alemán pueden limitarse a la capacidad de comunicarse a nivel coloquial.
7. Tal como ilustran las comparaciones internacionales, un importante instrumento de la promoción de las elites es el cultivo de las relaciones con los ex becarios; en general, los entrevistados se mostraron poco satisfechos con el estado actual de las relaciones con los ex becarios. Por lo tanto, sería conveniente que la Fundación Konrad Adenauer pusiera en marcha una nueva iniciativa, y que lo hiciera también por razones económicas. Desde el punto de vista de los intereses institucionales no es posible que deje librada al destino una “inversión en capital humano” tan importante como la que se ha venido acumulando a lo largo de tantos años de trabajo.
8. Además de las actuales elites, existen otros actores que no pertenecen formalmente a la elite del respectivo país pero que cumplen de manera abierta o encubierta importantes funciones. Por muchos motivos resulta conveniente que la Fundación ofrezca, asimismo, una plataforma formal a grupos que (aún) no pertenecen a las elites del país o que quizás nunca lleguen a ocupar cargos de responsabilidad. De este

modo, la Fundación demuestra su espíritu abierto y reafirma su independencia y orientación hacia el futuro en la selección de las contrapartes con las que desea cooperar.

9. En principio no existe la supuesta competencia por las respectivas elites entre las fundaciones políticas alemanas. El cuadro cambia bruscamente cuando aparecen poderosos actores extranjeros y en las capitales políticamente relevantes se perfeccionan y multiplican las propuestas sometidas a las elites locales. En ese sentido, se ha desarrollado un amplio abanico de competidores. La Fundación Konrad Adenauer no puede reivindicar exclusividad, antes bien compete con otras entidades internacionales y en general la elite por la que las instituciones compiten optará por la mejor propuesta.

Notas

1. Este estudio se basa sobre 18 exhaustivas entrevistas realizadas en el verano boreal de 2007 con experimentados representantes de la KAS en el exterior.
2. SWP agrega la elite tribal; cf. Gráfico.

3. Por ej., CSR Germany (2005): Engagement vor Ort; online: [http:// csrgermany.de](http://csrgermany.de); sowie Altenburg, T. - L. de Carlo et al. (2004): *Strategische Allianzen und Corporate Social Responsibility – Instrumente für entwicklungspolitische Kooperationen mit der Wirtschaft*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

Referencias bibliográficas

- OSKAR GABRIEL, BEATE NEUSS, GÜNTHER RÜTHER (ed), *Eliten in Deutschland – Bedeutung, Macht, Verantwortung*, Bonn, 2006.
- MICHAEL HARTMANN, „Eliten in Deutschland - Rekrutierungswege und Karrierepfade“, en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 10, 2004.
- PETER IMBUSCH - DIETER RUCHT, „Wirtschaftseliten und ihre gesellschaftliche Verantwortung“, en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 4 und 5, 2007.
- PAUL KEVENHÖRSTER, *Politikwissenschaft Band 1: Entscheidungen und Strukturen der Politik*, Wiesbaden, 2007.
- VOLKER PERTHES, (ed.), *Elitenwandel in der arabischen Welt und Iran*, SWP-Studie Nr. 41, Berlin, 2002.
- BERNHARD SCHÄFERS, „Elite“, en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft 10, 2004.

La cooperación con elites como elemento de la cooperación internacional

Helmut Reifeld

A través de los años, la Fundación Konrad Adenauer (KAS) ha entablado una estrecha cooperación basada en la confianza mutua con numerosas organizaciones que se han convertido en sus contrapartes. El interés común que sirve de sustrato para esta cooperación se basa ante todo en valores y objetivos compartidos, ya sea en la lucha contra la pobreza, la formación política y los programas de política social y económica, ya sea en el contexto de nuestros Programas de diálogo. En tal sentido, las preguntas que se plantean son, por un lado, si la cooperación con elites funcionales es necesaria, adecuada y posible en términos constructivos y, por el otro, en qué medida estas elites deben ser incentivadas y estar predispuestas a asumir una responsabilidad pública en el ámbito político, económico y social.

En la mayoría de los países en desarrollo, el concepto “elite”, que ocupa un papel

clave en este contexto y que para algunas de nuestras contrapartes constituye una suerte de “piedra del escándalo”, es ambivalente y de connotación negativa. Este justificado escepticismo es producto de la experiencia pasada. En efecto, en todo el mundo existen las así llamadas “elites” cuyo comportamiento merece ser calificado de corrupto y criminal, inhumano y despreciativo del ser humano. Es obvio que este tipo de elites no puede ser tomado en cuenta para ningún tipo de cooperación. Sin embargo, al margen de que ciertas elites en determinados países sean consideradas corruptas o cooperativas, incapaces o bien predispuestas, o incluso “buenas” o “malas”, lo cierto es que en todos los Estados del mundo existen elites. La omnipresencia de estas elites repercute sobre las posibilidades de acción que se abren en el marco de la cooperación para el desarrollo. Su existencia obliga a decidir si se aspira a

HELMUT REIFELD

El Dr. Helmut Reifeld se incorporó a la Fundación Konrad Adenauer en 1993 y se desempeñó inicialmente en el departamento de promoción de jóvenes graduados y más tarde, como representante de la Fundación Konrad Adenauer en Nueva Delhi (1997-2004). En el primer semestre de 2006 estuvo a cargo del desarrollo de las actividades de la Fundación en Afganistán. Desde mayo de 2004 tiene a su cargo el asesoramiento en temas programáticos en el Departamento de Cooperación Internacional.

cooperar con ellas o no, si se persigue el objetivo de integrarlas en su trabajo o si se las soslaya.

En el marco de su cooperación internacional, la KAS busca abordar este tema activamente. Estamos convencidos de que no puede haber una lucha sustentable contra la pobreza sin una sensible mejora de las condiciones políticas generales. Democratización, vigencia del estado de derecho y una economía de mercado con vocación social son las mejores condiciones para combatir la pobreza. En general, crear estas condiciones sólo es posible en cooperación con las elites políticas, económicas y sociales, y difícilmente pueda avanzarse con la oposición de estos sectores. Por eso, además de cooperar con instituciones ajenas a este círculo, trabajamos también con estos sectores de la sociedad.

Tal como expusiera el Dr. Taake en su estudio, el círculo de personas interesantes para la cooperación es relativamente amplio. Forman parte del mismo políticos igual que destacadas personalidades de la sociedad civil, empresarios y sindicalistas, integrantes de las fuerzas armadas, pero también periodistas, destacados representantes del ámbito eclesiástico al igual que intelectuales seculares, funcionarios públicos así como artistas, elites de abolengo, tradicionalmente ligadas al poder, igual que elites tribales o elites surgidas de grupos marginales. En cualquier caso, el elemento determinante es su relevancia e influencia política, su participación en la construcción del futuro de cada país y su identificación con objetivos compatibles con los nuestros. No sólo entablamos contacto con los decidores propiamente dichos, sino también con los sectores que definen los discursos públicos, que intervienen en la formulación del “interés nacional” y que influyen en la evaluación y el desarrollo estratégico de los grandes temas de la política nacional.

Sobre todo tomando en consideración la formación de la opinión pública se pone de manifiesto hasta qué punto la cooperación con elites debe complementarse con responsabilidad política y social. No se trata sólo de una apelación moral a la responsabilidad de las elites. Para la Fundación Adenauer, una condición para cooperar con una elite es que ésta asuma su cuota de responsabilidad pública, que lo haga en forma transparente y que rinda cuentas de sus actos. Existen algunos casos límite en los que una cooperación con elites no se convierte automáticamente en “inmoral” por el hecho de que algunos sectores de estas elites hayan actuado en forma “inmoral” en el pasado. La cooperación no resulta sólo por el hecho de que se trata de una elite. Deben existir objetivos comunes y un ámbito funcional del que se desprenda la pertinencia de trabajar mancomunadamente.

I. Importancia de los valores

En este contexto, un aspecto central de toda cooperación con las elites es el intercambio de opiniones sobre los valores que animan a los actores y, por ende, también sobre aquello que se entiende por bien común. Estos valores no necesariamente deben provenir del cristianismo, pero en todos los casos deben ser valores políticos fundamentales, reconocidos mundialmente. Estos pueden pertenecer al orden religioso, pero también al ámbito económico y sociopolítico. Buscamos contrapartes que compartan objetivos basados en valores idénticos o asimilables. Toda discusión sobre las bases normativas del Estado libre, anteriores a la política, gira de manera genuina y elemental en torno a valores básicos, aun cuando se desarrolle en un contexto totalmente secular.

En las actuales condiciones de globalización, entablar con las elites un diálogo

sobre estos valores se vuelve indispensable por el simple hecho de que no existe un consenso universal sobre la jerarquía de los mismos. Entre los valores fundamentales en cuya definición conceptual nos interesa participar y que, por lo tanto, son los temas propicios para nuestro Programa de Diálogo, figuran en primera línea: libertad y justicia, dignidad humana y derechos humanos, solidaridad y subsidiariedad; paz y preservación de la creación; tolerancia, secularismo y pluralismo; así como renuncia a la violencia como método para el logro de objetivos políticos.

Para la Fundación Konrad Adenauer se trata de valores fundamentales indefectiblemente ligados al estado de derecho, libre y democrático, y consagrados en su orden constitucional. Si bien estos valores fundamentales exigen por sí mismos un estado de derecho y son conducentes hacia él, no lo presuponen. Por un lado, requieren de la protección del Estado; por el otro, se ubican por encima del Estado, que depende de ellos en su esfuerzo por consensuar los recurrentes conflictos de intereses. El interés de la Fundación radica en participar del debate sobre la forma que deben adquirir estas relaciones de tensión. Por eso, todo diálogo sobre los valores fundamentales enunciados puede y debe llevarse adelante también con sistemas basados sobre otras ideologías, incluidos los sistemas que reconocen una constitución autoritaria pero que se orientan hacia una reforma de ese sistema.

Es incuestionable que una cooperación constructiva y sostenible en el tiempo sólo es posible en países en los que impera relativa estabilidad y en los que el estado de derecho está consagrado institucionalmente. Sin estructuras públicas que garanticen cuanto menos un cierto grado de estabilidad interior que permita desarrollar hábitos de buen gobierno, democratización y protección de los derechos humanos, ninguna elite puede cumplir con su responsa-

bilidad política. Especialmente en aquellos países en desarrollo en los que una dictadura o estructuras paraestatales bloquean cualquier opción democratizadora, incluso aquellos miembros de las elites que se caracterizan por su moral, integridad y sentido de responsabilidad deben resignarse a aceptar una evolución política no deseable. Sin un “buen gobierno”, la lucha contra la pobreza, pero también la cooperación con elites, quedará relegada al orden de lo particular y carecerá de toda perspectiva sustentable.

II. Elites funcionales y definidas por sus valores

En tal sentido, la frecuente distinción entre elites funcionales y definidas por sus valores no reviste mayor importancia para la Fundación, dado que desde nuestra óptica ambas merecen un tratamiento similar. Por elites funcionales se comprenden los grupos de personas que actualmente ocupan funciones directivas y que de alguna manera definen de oficio los procesos de decisión en la política (instituciones políticas), el sector económico, la administración, la ciencia y la cultura. La selección, consistencia y composición de este grupo dependen de sus funciones. Por el contrario, las elites definidas por sus valores no necesitan ocupar una función delimitada. Representan escalas de valores, bienes culturales y diferentes conquistas que son importantes para la comunidad. No obstante, es importante analizar cuidadosamente qué valores y qué bienes culturales y educativos representan ciertas elites cultural-intelectuales. Éstas no sólo pueden distinguirse claramente de las nuestras, sino que en ciertas circunstancias ser absolutamente antagónicas, dado que también pueden fundamentarse éticamente la actitud antidemocrática, el estatismo tutelar y el cercenamiento de los derechos humanos

y las libertades elementales. Sin embargo, dado que las elites cultural-intelectuales en general interceden a favor de intereses comunes y tanto de intereses políticos y sociales sectoriales, suelen constituir un contrapeso a las elites meramente funcionales.

Ambas elites, tanto la funcional como la definida por sus valores, pueden coincidir en una misma persona, aunque lo normal es que difieran entre sí. En ciertas ocasiones pueden estar enfrentadas y en otras complementarse constructivamente. En lo referido al trabajo de la KAS en el ámbito de la cooperación internacional, desempeñan un rol similar. Ambas pueden fortalecer, promover y estabilizar los esfuerzos en la lucha contra la pobreza, siempre que exista coincidencia en cuanto a la necesidad de desarrollo y que este pensamiento influya en sus actos. En la medida en que contribuyan a proyectar las necesarias condiciones políticas, económicas y sociales, también se puede hablar de una cooperación exitosa.

La cooperación con elites en el marco de la cooperación para el desarrollo, y en especial la lucha contra la pobreza, no sólo resulta pertinente sino que es de hecho necesaria cuando en un país existen elites que piensan y actúan con criterio democrático y orientado al desarrollo. Si estas elites están, además, capacitadas y en condiciones de crear las necesarias condiciones políticas y macroeconómicas, esta cooperación se vuelve casi imprescindible, sobre todo con vistas a una participación en la formación de futuras elites. Si bien el apoyo de las actuales elites es necesario para casi todos los procesos de desarrollo, para la sustentabilidad de estos programas es más importante aún la participación de futuras elites. Colaborar en la formación de las nuevas generaciones e influir en su escala de valores, por más limitada que pudiera ser su intervención desde la actual perspectiva, es un elemento irrenunciable

de toda cooperación para el desarrollo y un interés primordial de la KAS.

Aun en condiciones generales favorables, es importante recordar que toda forma de cooperación con elites requiere siempre de un cierto horizonte de tiempo y debe darse en el marco de una relación de creciente confianza. A tal efecto, es necesario identificar cuáles pueden ser objetivos e intereses divergentes y, por lo pronto, respetar estas diferencias. Por otro lado, es también necesario replantear estas divergencias en el transcurso de la cooperación. Se trata de discutir abiertamente qué tipo de cooperación es posible, qué forma puede adoptar, qué se puede alcanzar y qué debe evitarse.

III. Globalización y cooperación para el desarrollo

En las actuales condiciones de globalización no sólo adquiere una dimensión global la implementación de un régimen de “buen gobierno” (*good governance*), sino también la lucha contra la pobreza y el consiguiente margen de cooperación. La globalización y la responsabilidad política constituyen una red cada vez más estrecha que no sólo está integrada por los tradicionales países donantes, sino también por los países emergentes (en particular los llamados Estados *outreach*: China, India, Sudáfrica, Brasil y México) así como un número creciente de países en desarrollo.

En todos los países, el ejercicio de la gestión pública debe tomar en consideración las causalidades globales del desarrollo, lo que convierte en socios irrenunciables a las elites que contribuyen a partir de una perspectiva global a dar vigencia a los derechos humanos y cívicos, a la democracia y a prácticas de buen gobierno. Ninguno de los problemas globales de desarrollo puede ser superado a partir de modelos de solución meramente nacionales. Por eso es necesario identificar y,

en su caso, implementar nuevas formas de cooperación. No consideramos que desde una perspectiva política pueda esgrimirse el problema de la pobreza como un argumento contra la globalización. Existe más bien el desafío de mejorar la cooperación y sus posibilidades de canalización. Es probable que no siempre estemos en condiciones de elegir a nuestros interlocutores cuando queremos aprovechar nuevas posibilidades de cooperación. En cambio, podemos verificar a diario si los objetivos perseguidos son efectivamente nuestros objetivos.

En la actualidad, el intercambio internacional no se limita a los niveles institucionales y ha penetrado profundamente en la sociedad civil. Para la estabilización de esta red se ha vuelto indispensable la cooperación con y entre las diferentes elites. Por otra parte, la lucha contra la pobreza no puede descontextualizarse de las condiciones globales imperantes y depende, hoy más que nunca, de la cooperación con las elites. En particular cuando existen diferencias en cuanto a qué se entiende por responsabilidad en este contexto, la globalización contribuye a transparentar las diferencias y a aumentar la posibilidad de llegar a un acuerdo. El camino hacia este consenso no necesariamente debe conducir siempre desde arriba hacia abajo ni tampoco desde el Norte hacia el Sur. Por el contrario, se trata de desarrollar una cooperación Sur-Sur-Norte que se articula en forma simultánea en diferentes niveles y que, sobre todo, incluye a las elites indígenas. Tampoco puede partir de ciertos centros y estar orientada hacia la periferia. Su estructura tiene que ser descentralizada y orientarse hacia ambas direcciones.

La globalización no sólo aporta nuevas posibilidades, sino también nuevos imperativos a la cooperación internacional. Abarca la lucha contra la pobreza, la cooperación con instituciones políticas y numerosos programas de diálogo en el nivel social, económico, cultural y religioso. Todos estos procesos suelen desarrollarse por carriles bilaterales aunque aumentan los procesos multilaterales. En cualquier caso se constituyen en red, exigen transparencia y previsibilidad y no admiten la exclusión de ningún actor protagónico.

En este contexto, los objetivos legítimos de una cooperación con ciertas elites consisten en integrar a estas elites en la cooperación para el desarrollo, fortalecer su conciencia acerca de la necesidad de actuar con responsabilidad política y transparencia, y asegurarse su apoyo. Sin embargo, para alcanzar estos objetivos es también necesario fortalecer el andamio normativo de las elites y reafirmar en su pensamiento el canon de valores fundamentales comunes a través de medidas de construcción de confianza.

La lucha contra la pobreza quedaría reducida al ejercicio de la caridad si se sustrajera a la interdependencia global. Para alcanzar el éxito deseado en la lucha global contra la pobreza no basta actuar con caridad y altruismo; se requiere interacción y cooperación. Los problemas de la pobreza sólo podrán solucionarse a gran escala sobre la base de la cooperación, y es probable que algunas contrapartes surjan como tales básicamente a partir de las funciones que ejercen. En todos los casos, es importante reafirmar la responsabilidad y el deber que les cabe a las elites en cualquiera de sus dimensiones.

Las raíces cristianas de Europa

Josef Isensee

Los valores que invoca la Unión Europea: dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y vigencia de los derechos humanos, son derivaciones seculares del cristianismo (Cf. Bergsdorf, 2004). Posiblemente esto sorprenda, si tenemos en cuenta que el cristianismo no reivindica un mensaje político. El Reino de Dios que anuncia Cristo no es de este mundo. De allí que ningún Estado de este mundo esté en condiciones de cumplir la promesa y hacer realidad el reino terrenal de la salvación. Entre este, nuestro mundo, y el Reino de Dios, hay un abismo insuperable. El mensaje del Nuevo Testamento no puede interpretarse ni en clave conservadora ni en clave progresista. No legitima el orden establecido ni la revolución.

No obstante, el cristianismo, tal como adquiere eficacia política en las postrimerías de la Antigüedad, influye por obra de su fuerza espiritual sobre el orden público existente y lo transforma desde sus cimientos mismos.

JOSEF ISENSEE

Estudió jurisprudencia y filosofía en Friburgo e. Br., Viena y Munich. Trabajó en la cátedra del Prof. Dr. mult. Dr. h.c. Walter Leisner en la Universidad Nuremberg-Erlangen (1962-1970). Se doctoró ahí con el tema "El principio de la subsidiariedad y el derecho constitucional" (1967). En 1970 le fue investida la *venia legendi* de las materias "Derecho público y administrativo" y "Derecho fiscal". Miembro numerario de la "Academia de Renania del Norte-Westfalia de Ciencias" en Düsseldorf. Catedrático visitante en la Universidad Friedrich Schiller de Jena y en la Universidad Autónoma de Berlín.

Desmiembra la unidad entre Estado y religión, dentro de la cual la religión y el culto están al servicio del imperio, y somete el imperio del Estado a la palabra de Cristo: “Es la revolución más importante jamás vivida” (Burckhardt, 1949). Claro que la revolución no se produce en todo el ámbito de actuación del cristianismo, sino tan sólo en su hemisferio occidental, latino. No abarca el hemisferio oriental, la ortodoxia griega y rusa. En Constantinopla como en Moscú, en la segunda como en la tercera Roma, la religión imperial cristiana del César-papismo ocupa el lugar de la religión imperial pagana. Cambia el contenido religioso, pero persiste la estructura política: la unidad monolítica del Estado que fagocita a la Iglesia y la trata en tanto objeto e instrumento del poder.

I. De la unidad de credo al estado de derecho

También el mundo latino preserva la unidad entre Estado e Iglesia del *corpus christianum*. Pero la unidad evoluciona en dirección a la polaridad de imperio y sacerdocio, va sumando tensión interior que estalla en la crisis de la Querrela de la Investidura y desemboca en la decisión de Emperador y Papa de dividir sus esferas, que delimita el alcance de la espada mundana y de la espiritual. Al igual que Aristóteles, Santo Tomás de Aquino considera el Estado una *societas perfecta*; pero relativiza la interpretación al adosar la Iglesia al Estado, que es también a la vez una *societas perfecta*, y asignar al orden natural una de las comunidades perfectas y la otra al orden sobrenatural.¹ Irrumpen así desarrollos que cuando en la Edad Moderna se derrumba la unidad de fe, conducen a la retirada del Estado de la esfera de la religión, su limitación a tareas intra-mundanas; en resumen, a su secularización.² El fenómeno de la secularización tan solo se observa en el espacio cultural del cristianismo latino y, en cambio, no se aprecia en la ortodoxia, y mucho menos en el Islam.

Pero es ya durante la polaridad Estado e Iglesia, presente en la Edad Media, que el dualismo cristiano adquiere fuerza histórica: un dualismo entre inmanencia y trascendencia, entre lo profano y lo sacro, entre la ley y la conciencia.³ Estos contrastes generan en la Edad Moderna otras discriminaciones análogas: entre derecho y moral, entre institución y convicción, entre naturaleza y espiritualidad, entre objetividad y subjetividad. La escisión que dimana del cristianismo deja sentir sus efectos sobre la política en

el principio de la división de poderes, primero en la relación entre el Estado y la Iglesia, luego entre el Estado y la sociedad y, finalmente, en el interior de la organización del Estado entre sus diversas funciones. La división de poderes, que presupone el imperio del derecho como idea, la convierte en eficacia práctica. El desarrollo desemboca finalmente en el Estado constitucional: el tipo del Estado sectorial, secular, basado en la división de poderes. Pero también provoca su antítesis, el Estado totalitario, tal como es inaugurado por los jacobinos hacia fines del siglo XVIII y que más tarde llegaría a su apogeo en los totalitarismos de izquierda y de derecha.

II. Los límites del poder público

Desde siempre, la Iglesia Católica aceptó al Estado solamente circunscrito en sus objetivos y recursos. En todas las épocas políticas incorporó siempre el postulado de los límites preestablecidos del poder público. En los últimos siglos se vio confrontada una y otra vez con reivindicaciones políticas totalitarias. Frente a ellas reafirma su propia pretensión espiritual e institucional. En ese sentido, permanece fiel a sí misma en el devenir de los tiempos. Aun cuando ocasionalmente buscará cobijo bajo el Estado autoritario, el cristianismo identifica siempre el Estado totalitario en cualquiera de sus manifestaciones como su enemigo, porque al ser desmedido en sus objetivos y desenfrenado en sus medios revoca cualquier división de poderes, se apodera del ser humano todo, pretende él mismo ser Iglesia, Iglesia de una doctrina política de la salvación.

Con la aparición del cristianismo, todo orden terrenal está forzado a justificarse ante un orden trascendente que es anterior a él y sobre el cual no tiene poder. El cristiano acepta el Estado, cualquiera sea su constitución, tan sólo porque su poder proviene de Dios. No está sujeto a las potestades civiles por temor a ser castigado, sino porque Dios ha establecido que existan en el mundo (Rm. 13). Pero este mandato divino no sólo es la razón del poder público, sino que a la vez marca sus límites. Los derechos cívicos terminan en el derecho a la resistencia, que el cristiano se reserva porque es necesario obedecer a Dios antes que a los hombres (Hch. 5,29). En la perspectiva de la trascendencia, el hombre cristiano se libera espiritualmente de la autoridad terrenal. No la acepta porque ella se lo impone, sino porque Dios lo manda así. La justificación cristiana del Estado significa al mismo

tiempo su relativización. El cristiano obedece al Estado guardando distancia. La reserva última que hace el hombre cristiano frente a las normas humanas y que se expresa en la *Clausula Petri* (Hch. 5, 29) tiene fundamento teónomo. Durante gran parte de la historia, la Iglesia fue la intérprete de la voluntad de Dios frente a la autoridad y al ciudadano e indicó al Estado y al ciudadano sus deberes, señalando cuándo reinaba la normalidad y cuándo imperaba una situación que exigía resistencia. Sin embargo, al apelar a su conciencia, Dios también se dirige en forma directa al individuo. En la justificación teónoma del Estado radica el germen de su justificación secular autónoma a partir de la subjetividad del individuo.

III. Justificación de la dignidad humana

En la imagen cristiana de hombre, basada en la creación y la redención, están ya delineados los rasgos esenciales de los derechos humanos modernos: la unidad del género humano, que se remite a un origen común, la igualdad de todos los que fueron creados por Dios, la singularidad de cada uno de los seres humanos en los que se encarna un pensamiento de Dios, su personalidad y su propia responsabilidad.

La doctrina de la creación y de la redención fundamenta la dignidad del hombre, y lo hace no únicamente para el colectivo abstracto “humanidad”, sino para todos los que son creados y redimidos, convocados para la salvación eterna y, por ende, sometidos a la prueba terrenal.⁴ La *dignitas humana* le corresponde al ser humano en tanto persona. La *dignitas* radica en el origen divino del hombre y en la encarnación de Dios. La filosofía de Estado puede postularla pero no deducirla, porque la razón de la dignidad que le es propia al ser humano de manera inalienable e inquebrantable no puede residir en ella misma.⁵

Sin embargo, esa correspondencia de la imagen cristiana del hombre con los derechos humanos modernos no debe ser interpretada como congruencia. El cristianismo muestra al hombre en su relación con Dios. Pero no prejuga en forma directa la relación con el poder público. De la teología del libre albedrío no se infiere el reconocimiento de un libre albedrío en relación con los derechos fundamentales, como tampoco la doctrina de la predestinación suministra un argumento en beneficio de una forma de Estado autocrática. No obstante, es de suponer una analogía entre ideas trascendentes e

inmanentes. Los momentos individuales que caracterizan la relación con Dios se transmiten a las relaciones intramundanas. Tocqueville es el primero que constata una afinidad real entre el cristianismo y la democracia de corte americano, cuando señala que “los cristianos, cuyo ánimo religioso se alimenta de verdades del más allá, se entusiasman por la libertad del hombre, fuente de toda grandeza moral. El cristianismo, que ha creado la igualdad de todos los hombres ante Dios, no se opondrá a que todos los ciudadanos sean iguales ante la ley” (Tocqueville, 1976, pág. 14).

IV. La idea de libertad y el rol de la Iglesia

Está claro que en la Edad Media la Iglesia estaba ligada a relaciones de poder patriarcales y a un pensamiento de Estado universalista. Con el advenimiento de la Edad Moderna se abre paso político el individualismo. El individuo reclama la libertad de emanciparse de las autoridades tradicionales y del orden constituido, incluida la autoridad eclesiástica que formaba parte de aquellos viejos órdenes. Durante mucho tiempo la Iglesia defendió esas autoridades tradicionales contra las ideas de la Revolución Francesa, contra el concepto de derechos humanos y contra la democracia. Fue un proceso muy largo, arduo y penoso para todos los implicados, en el que la Iglesia tardíamente aprendió a distinguir estas ideas de la intransigencia liberal y de la ideología jacobina de sus defensores, a reconocer la sustancia genuinamente cristiana de las ideas, a encontrar con ellas la equidad para así hacerlas suyas.⁶ El último acto de reconciliación fue la defensa que el Segundo Concilio Vaticano hizo de la libertad de culto.

El rol de la Iglesia a través de la historia es, entonces, ambivalente en relación con la noción de libertad. Obstruyó el proceso de desarrollo de los derechos humanos a la vez que lo promovió. El juicio varía según el período histórico escogido. Pero aun en los momentos en los que, haciendo una retrospcción no histórica de los parámetros actuales, la Iglesia se hallaba en la más extrema oposición a los derechos humanos, en la época de la Inquisición, cuando a los herejes les era denegada la libertad de conciencia y el derecho a la vida, respetó siempre la esencia espiritual de su persona, no se arrogó nunca el poder de disponer sobre su salvación eterna y anticiparse al juicio de Dios. Ciertamente no fue una libertad de conciencia como se interpreta actualmente en relación con los derechos humanos. La Inquisición no

aceptaba la invocación de conciencia como razón valedera. Pero la remitía a la justificación ante Dios. En ello se traduce la esencia del individualismo cristiano y el germen del individualismo ético del Estado: cuando se trata de las cuestiones últimas, el individuo establece una relación directa con Dios a través de su conciencia y sin intermediación de instancia terrenal alguna. Nada puede hacerle la hoguera a la conciencia. La conciencia constituye el fundamento indestructible e inalienable de la persona. Sobre este fundamento religioso se levanta el derecho a la autonomía moral y jurídica, frente a las instituciones del más acá⁷ y frente a la Iglesia.

La religión judeocristiana contiene en sí múltiples fuerzas del Iluminismo que resulta de la imagen de Dios. Dado que Dios se revela como espíritu, el mundo concreto no tiene carácter divino. Es mundano y, por ende, está a disposición del hombre. La religión conjura el temor mágico ante la naturaleza, desencanta la tierra e invita al hombre a enseñorearse de ella. Ella da a luz una relación con el mundo tanto en la acción como en el conocimiento, en la actividad como en la racionalidad. Otro rasgo propio del Iluminismo es la crítica que encontramos en el Nuevo Testamento de una interpretación meramente formal y anquilosada de la ley.

La actividad y la racionalidad son rasgos esenciales del Estado moderno organizado y dotado de un poder en blanco que le permite responder eficazmente ante cada momento y ante cada situación según lo requiera el bien común.⁸ Sin embargo, su competencia en relación con el bien común es sólo subsidiaria. La competencia en relación con el bien común recae fundamentalmente sobre los ciudadanos y las organizaciones libres. La comunidad, que fundamenta tanto su existencia como su prosperidad sobre la libertad privada y política de sus ciudadanos, se encomienda a su iniciativa, a su disposición al rendimiento y empeño y confía en su racionalidad práctica. La voluntad de desarrollar la actividad del individuo y la confianza en su racionalidad guían así el afán de emancipación que caracteriza la modernidad política.

V. Inserción en el más acá

La influencia del cristianismo sobre la mentalidad secular resalta en el contraste con el hinduismo. La fe en la resurrección, a cuya luz la vida parece reproducible, engendra un ánimo de indiferencia ante los problemas

existenciales, difunde una cultura del letargo, detiene el tiempo en la repetición perpetua de lo eternamente igual. La fe cristiana en la vida singular como prueba que debe ser sorteada en el más acá para alcanzar la salvación eterna es la que nos hace tomar conciencia del tiempo *kairos*, el tiempo de vida escaso, que transcurre veloz e irreversible y que debe ser aprovechado hoy y aquí de la mejor manera posible: en forma de esfuerzo por el corredor en la pista de carrera, en forma de previsión por el campesino para el día de la cosecha, siempre con la mirada puesta en el objetivo trascendente y no de cara a los bienes terrenales corroídos por el óxido y las polillas. Pero en la Edad Moderna, la actividad orientada al más allá, la devoción como forma de previsión celestial, la espiritualidad misma, giran sobre las cosas del más acá, se transforman en afán de descubrimiento, iniciativa empresarial, ética laboral, ascesis intra-mundana.⁹ El conocimiento cristiano de que no es posible erigir el Paraíso sobre la tierra no implica resignación ni santifica el quietismo. No invalida el deber del cristiano de someter su fe a las pruebas del hoy y aquí en el mundo tal cual es, pero purga las esperanzas y desilusiones terrenales cuando demuestra que el objetivo de la perfección es inalcanzable, pese a que la tarea de toda la vida en la existencia terrenal consiste precisamente en empeñar todas las fuerzas para alcanzar ese objetivo.

El Estado moderno que sustituye al antiguo régimen feudal adopta de la Iglesia Católica el principio de *función*, que ésta a la vez incorporó de la herencia republicana de Roma, para desarrollarla y transformarla creativamente.¹⁰ La función, el cargo, comprende una sección jurídicamente definida de facultades públicas que le son encomendadas a su titular para ser ejercidas fiduciariamente al servicio exclusivo y en interés de la comunidad toda, con exclusión del beneficio propio privado del titular y de su propio poder subjetivo. En la función, el poder de acción de la organización se transforma en el deber personal del titular del cargo. *Potestas* se convierte en *officium*. El cargo es el módulo más pequeño de la organización del Estado constitucional. La noción de función, de cargo, está vinculada a la sujeción del poder público al estado de derecho, la distribución federal de competencias, la legitimación democrática.¹¹

Con la noción de función, la Iglesia transmite el concepto de ética pública de la Antigüedad, según el cual el gobierno no debe ser aprovechado en interés propio de los gobernantes, y que la buena comunidad es la que se constituye a través del bien común: *res publica res populi*. La Iglesia

asegura continuidad europea y contribuye a establecer el fundamento ético del Estado moderno: sólo es legítimo el gobierno *para* el pueblo. Este principio republicano antecede al principio democrático que señala que sólo es legítimo el gobierno *por* el pueblo.¹² El Estado moderno también encuentra en la Iglesia su modelo de organización: la institución racional, orientada a fines y estructurada jerárquicamente.

Sin embargo, entre el cristianismo y el Estado constitucional no sólo existe una relación de efecto histórica, sino también actual. El Estado constitucional sigue viviendo sobre el suelo cultural europeo, sobre el que emergió, vive del humus de su historia y se nutre de las sustancias, de las que forma parte el cristianismo, que ha permeado este suelo y al que le ha impreso su sello a lo largo de los siglos.¹³ No se trata en este caso de saber hasta qué punto la sociedad se ha ido distanciando de la religión de sus orígenes. El origen del cristianismo le es inherente sin necesidad de recordarlo o reconocerlo, aun cuando se rebele contra este origen y se emancipe de él. Secularizados e intermediados de múltiple manera, los momentos cristianos perduran en la psiquis y en la conducta de la sociedad a través de la ética y de las normas.

Su influencia se extiende a las instituciones de la comunidad constituida sobre la base de la libertad, y que dependen de condiciones ajenas a su voluntad.¹⁴ El fundamento de estas instituciones es la libertad de los ciudadanos y su poder ordenador deriva de las prestaciones de éstos que, vistos en su conjunto, no pueden forzar ni sustituir. Por lo tanto, su destino está ligado a que los ciudadanos, si no en su intencionalidad, sí en su efecto, hagan de la libertad un uso que sirva a la comunidad. Las expectativas del Estado moderno se enderezan hacia la actividad, el empeño, la ética ciudadana, hacia los potenciales de la moral y la religión, y en ellas, hacia la herencia cristiana. Pero esta herencia quedaría rápidamente consumida si no se renovara y multiplicara de manera permanente y si se secura la fuente religiosa de la que se nutre el Estado secular.

Notas

1. Respecto de la doctrina de la *societas perfecta*, ver Joseph Listl, *Kirche und Staat in der neueren katholischen Kirchenrechtswissenschaft*, 1978, pág. 104 y ss. (epílogo).
2. Respecto de la secularización como acto de nacimiento del Estado moderno: Ernst-Wolfgang Böckenförde, „Die Entstehung des Staates

- als Vorgang der Säkularisation" (1967), en Böckenförde, *Staat – Gesellschaft – Freiheit*, 1976, pág. 42 y ss.; Helmut Quaritsch, *Staat und Souveränität*, Bd. I, 1970.
3. Respecto de la dualidad del cristianismo, cf.: Ernst-Wolfgang Böckenförde, „Zum Verhältnis von Kirche und Moderner Welt“, en Reinhart Koselleck (ed.), *Studien zum Beginn der modernen Welt*, 1977, pág. 159 y ss. Algo exagerado aun cuando correcto en su esencia: Peter Koslowski, *Gesellschaft und Staat*, 1982, pág. 47 y ss.
 4. Sobre la imagen cristiana del hombre y su influencia sobre los derechos humanos modernos: Walter Kasper, *Wahrheit und Freiheit*, 1988, pág. 14 y ss.; Frank-Lothar Hossfeld, „Grundzüge des biblischen Menschenverständnisses“, en Anton Rauscher (ed.), *Christliches Menschenbild und soziale Orientierung*, 1993, pág. 9 y ss.; Hans Maier, „Überlegungen zu einer Geschichte der Menschenrechte“, en FS für Peter Lerche, 1993, pág. 43 (48 y ss.); del mismo autor, „Demokratischer Verfassungsstaat ohne Christentum – was wäre anders?“, en Manfred Brocker-Tine Stein (ed.), *Christentum und Demokratie*, 2006, pág. 15 y ss.; Henning Ottmann, „Athen und Jerusalem - eine Umwertung antiker Werte durch das christlich-jüdische Denken?“, ibídem, pág. 29 y ss.
 5. Josef Isensee, „Menschenwürde: die säkulare Gesellschaft auf der Suche nach dem Absoluten“, en *AÖR* 131 (2006), pág. 173 (199 y ss.).
 6. En mayor detalle, Isensee, Josef, „Keine Freiheit für den Irrtum. Die Kritik der katholischen Kirche des 19. Jahrhunderts an den Menschenrechten als staatsphilosophisches Paradigma“, en *ZRG kann. Abt. LXXIII* (1987), pág. 296 y ss.
 7. Hans Welzel interpreta la doctrina de la conciencia de Santo Tomás como un “momento estelar en el proceso de desarrollo en la cristalización del concepto de personalidad basado en la autonomía moral” (*Derecho natural y justicia material*, 1962, pág. 63). Cf. además Böckenförde, Ernst-Wolfgang, „Zum Verhältnis von Kirche und Moderner Welt“, en Koselleck, Reinhart (ed.), *Studien zum Beginn der modernen Welt*, 1977, pág. 162.
 8. Sobre racionalidad y actividad como características del Estado moderno: Krüger, Herbert, *Allgemeine Staatslehre*, 21966, pág. 53 y ss., 62 y ss. Cf. además Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922), Studiaausgabe von Johannes Winckelmann, 2. Hbb. 1964, pág. 1034 y ss. Respecto de la influencia del cristianismo, en particular del catolicismo sobre la racionalidad occidental: Eisermann, Gottfried, *Max Weber und die Nationalökonomie*, 1993, pág. 159 y ss.
 9. Al respecto, Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922), Studiaausgabe von Johannes Winckelmann, 2. Hbb. 1964, pág. 413 y ss.
 10. Al respecto, Hattenhauer, Hans, *Geschichte des deutschen Beamtentums*, 1993, pág. 11 y ss.; Isensee, Josef, „Das Amt als Medium des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie“, en Folke,

Gunnar - Schuppert - Neidhard, Friedhelm (ed.), *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz*, 2002, pág. 241 (243 y ss.).

11. Respecto de la importancia constitucional del principio de la función: Hennis, Wilhelm, "Amtsgedanke und Demokratieprinzip", en *FS für Rudolf Smend*, 1962, pág. 51 y ss.; Krüger, Herbert, *Allgemeine Staatslehre*, 1966, pág. 253 y ss.; Loschelder, Wolfgang, *Vom besonderen Gewaltverhältnis zur öffentlichrechtlichen Sonderbindung*, 1982, pág. 227 y ss.; Kielmannsegg, Peter Graf, "Die Quadratur des Zirkels", en Ulrich Matz (ed.), *Aktuelle Herausforderungen der repräsentativen Demokratie*, 1985, pág. 9 y ss.; Isensee, Josef, "Menschenwürde: die säkulare Gesellschaft auf der Suche nach dem Absoluten", en *AöR* 131 (2006), pág. 241 y ss.
12. Respecto del principio de *res publica*: Isensee, Josef, "Republik – Sinnpotential eines Begriffs", en *JZ* 1981, pág. 1 y ss.; el mismo autor, "Staat und Verfassung", en Isensee, Josef - Kirchhof, Paul (ed.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (= HStR), Bd. II, 2004, § 15 Rn. 128 y ss., § 57 Rn. 7 y ss., 90 y ss., 100 y ss.
13. Respecto del condicionamiento recíproco de las potencias: religión, cultura y Estado, Burckhardt, Jacob, *Weltgeschichtliche Betrachtungen* (1905), Edición de Rudolf Stadelmann 1949, pág. 51 y ss., 113 y ss. Respecto de la identidad cultural occidental en la relación entre Estado e Iglesia, Uhle, Arnd, *Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität*, 2004, pág. 65 y ss.
14. Al respecto, Böckenförde, Ernst-Wolfgang, "Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation" (1967), en Böckenförde, *Staat - Gesellschaft – Freiheit*, 1976, S. 69; el mismo autor, *Der Staat als sittlicher Staat*, 1978, pág. 36 y s.; Isensee, Josef, "Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung", en *HStR* Bd. V, 1992, § 115 Rn. 7 y ss., 162, 163 y ss.

Referencias bibliográficas

- BERGSDORF, WOLFGANG (2004). "Europa sucht seine Identität", en *Die Politische Meinung* N° 413, abril 2004.
- BÖCKENFÖRDE, ERNST-WOLFGANG (1967). "Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation", en Böckenförde, *Staat – Gesellschaft – Freiheit*.
- (1977). "Zum Verhältnis von Kirche und Moderner Welt", en Koselleck, Reinhart (ed.), *Studien zum Beginn der modernen Welt*.
- (1978). *Der Staat als sittlicher Staat*.
- BROCKER, MANFRED - STEIN, TINE (ed.) (2006). *Christentum und Demokratie*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.

- BURCKHARDT, JACOB (1949). *Weltgeschichtliche Betrachtungen* (1905), edición de Rudolf Stadelmann.
- EISERMANN, GOTTFRIED (1993). *Max Weber und die Nationalökonomie*.
- HATTENHAUER, HANS (1993). *Geschichte des deutschen Beamtentums*.
- HENNIS, WILHELM (1962). „Amtsgedanke und Demokratieprinzip“, en *FS für Rudolf Smend*.
- HOSSFELD, FRANK LOTHAR (1993). „Grundzüge des biblischen Menschenverständnisses“, en Rauscher, Anton (ed.), *Christliches Menschenbild und soziale Orientierung*.
- ISENSEE, JOSEF (1981). „Republik - Sinnpotential eines Begriffs“, en *JZ*.
- (1987). „Keine Freiheit für den Irrtum. Die Kritik der katholischen Kirche des 19. Jahrhunderts an den Menschenrechten als staatsphilosophisches Paradigma“, en *ZRG kann. Abt. LXXIII*.
- (1992). „Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung“, en *HStR Bd. V*.
- (2002). „Das Amt als Medium des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie“, en Folke Schuppert, Gunnar - Neidhard, Friedhelm (ed.), *Gemeinwohl – Auf der Suche nach Substanz*.
- (2004). „Staat und Verfassung“, en Isensee, Josef - Kirchhof, Paul (ed.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (= *HStR*), Bd. II.
- (2006). „Menschenwürde: die säkulare Gesellschaft auf der Suche nach dem Absoluten“, en *AöR* 131.
- KASPER, WALTER (1988). *Wahrheit und Freiheit*.
- KIELMANSEGG, PETER GRAF (1985). „Die Quadratur des Zirkels“, en Matz, Ulrich (ed.), *Aktuelle Herausforderungen der repräsentativen Demokratie*.
- KOSLOWSKI, PETER (1982). *Gesellschaft und Staat*.
- KRÜGER, HERBERT (1966). *Allgemeine Staatslehre*.
- LISTL, JOSEPH (1978). *Kirche und Staat in der neueren katholischen Kirchenrechtswissenschaft*.
- LOSCHELDER, WOLFGANG (1982). *Vom besonderen Gewaltverhältnis zur öffentlichrechtlichen Sonderbindung*.
- MAIER, HANS (1993). „Überlegungen zu einer Geschichte der Menschenrechte“, en *FS für Peter Lerche*.
- (2006). „Demokratischer Verfassungsstaat ohne Christentum - was wäre anders?“, en Brouck - Stein.
- OTTMANN, HENNING (2006). „Athen und Jerusalem - eine Umwertung antiker Werte durch das christlich-jüdische Denken?“, en Brouck, Manfred - Stein, Tine (ed.).

- QUARITSCH, HELMUT (1970). *Staat und Souveränität*, Bd. I.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE (1976). *De la démocratie en Amérique* (1835-40), [al.: Über die Demokratie in Amerika (ed. por Jacob P. Mayer)], I. Teil Einleitung.
- UHLE, ARND (2004). *Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität*.
- WEBER, MAX (1964). *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922), Studienausgabe von Johannes Winkelmann, 2. Hbb.
- WELZEL, HANS (1962). *Derecho natural y justicia material*.

RESUMEN

Los valores que invoca la Unión Europea: dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, estado de derecho y vigencia de los derechos humanos, son derivaciones seculares del cristianismo. Los momentos cristianos perduran, secularizados e intermediados, de múltiples maneras en la psiquis y en la conducta de la sociedad a través de la ética y de las normas. Las expectativas del Estado moderno se enderezan hacia la actividad, el empeño, la ética ciudadana y hacia los potenciales de la moral y la religión, y en ellas, hacia la herencia cristiana. Pero esta herencia quedaría rápidamente consumida si no se renovara y multiplicara de manera permanente y si se secase la fuente religiosa de la que se nutre el Estado secular.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXV - Nº 3 - Septiembre, 2008

Policía y estado de derecho en Latinoamérica*

Ezequiel Malarino

I. Introducción¹

En su *Derecho Procesal Penal*, Claus Roxin condensó mejor que nadie la relación que existe entre concepción política de un Estado y proceso penal: “El derecho procesal penal es el sismógrafo de la Constitución del Estado” (Roxin, 2000, pág. 10). Con ello, Roxin quería significar que el grado de desarrollo de un Estado como Estado constitucional de derecho puede medirse –ya– echando una mirada al proceso penal. Uno de los factores que influyen en la adecuación constitucional de un proceso penal es, sin duda alguna, la correcta actuación policial. Tal es la importancia que la actividad policial tiene durante el proceso penal –especialmente en sus primeros momentos–, que ha sido afirmado, con razón, que sin la policía la fiscalía es “una cabeza sin manos” (Roxin, 2000, pág. 57).

* El presente trabajo reproduce, con ligeras modificaciones, las conclusiones del proyecto comparativo del Instituto Max-Planck para Derecho Penal Internacional *la policía en los estados de derecho latinoamericanos. Un proyecto internacional de investigación*, Kai Ambos, Juan-Luis Gómez Colomer, Richard Vogler (editores), Gustavo Ibáñez Editor, Bogotá, Colombia, 2003, págs. 579-629.

EZEQUIEL MALARINO

Doctor en Derecho (Universidad de Macerata, Italia). Profesor en la Carrera de Especialización en Derecho Penal de la Universidad de Buenos Aires y profesor visitante de la Universidad de Trento (Italia).

La información recabada por el proyecto² brinda la información suficiente para poder entender en qué punto se encuentran los distintos Estados latinoamericanos,³ tanto desde el punto de vista jurídico como fáctico, en el camino de alcanzar una institución policial eficiente y a la vez respetuosa de los derechos fundamentales de los ciudadanos. En este sentido, debe ponerse de resalto que sólo una policía respetuosa de las libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos puede contribuir a afianzar los ideales democráticos de una sociedad.⁴

El punto de partida en el ámbito latinoamericano es complicado. La situación policial enfrenta diversos problemas básicos. Por un lado, la policía actúa en un contexto social desfavorable, signado por una enorme violencia social, producto de una Latinoamérica cada vez más empobrecida. En este marco, los reclamos sociales por mayor seguridad se traducen en respuestas demagógicas que, obviando las causas reales, intentan resolver el problema mediante la atribución a la policía de mayores posibilidades de intervención en la confrontación con el ciudadano, hecho que trae inevitablemente consigo el riesgo de mayores abusos. Por el otro, la policía latinoamericana continúa fuertemente influenciada por un modelo de tipo militar, producto de la continuidad de las policías de las dictaduras, pese a que en las últimas dos décadas la mayoría de los países de la región ha retornado a la vida democrática.⁵

Estas circunstancias no pueden más que indicar una señal de alarma, especialmente si se tiene presente el rol que ejercieron las policías en Latinoamérica durante los años de las dictaduras. Ellas no pudieron escapar al Estado autoritario, sino que, por el contrario, constituyeron un eslabón importante en la “lucha antisubversiva”, bajo la bandera de la “Doctrina de la Seguridad Nacional” que ocupó casi toda América Latina.

II. La organización de la policía

A. El modelo de organización policial

La organización y actuación policial están reguladas en los Estados latinoamericanos por medio de las leyes de organización de la policía.⁶ En algunos países, sin embargo, se encuentran normas de organización policial, de asignación de funciones y deberes ya en la propia Constitución del

Estado.⁷ Por lo demás, los códigos de procedimiento penal de los distintos países de la región regulan la actividad de la policía en la investigación de hechos delictivos.

Principios organizativos

En todos los países latinoamericanos, con la única excepción de Cuba,⁸ se reconoce a la policía el carácter de institución civil.⁹ Tal carácter es afirmado en el ordenamiento jurídico de algunos países, incluso de modo expreso en la propia Carta Constitucional.¹⁰ La autoridad civil de rango superior de la cual dependen las policías latinoamericanas es la figura del Presidente de la República, por intermedio, preferentemente, del Ministerio del Interior¹¹ o de Gobierno,¹² aunque también del Ministerio de Justicia.¹³ Otros países optan no por la subordinación de la policía a un Ministerio determinado, sino por su adscripción a diferentes dependencias gubernamentales, entre las cuales adquiere un rol protagónico el Ministerio de Seguridad.¹⁴ Por último, en algunos países la policía está subordinada al Ministerio de Defensa,¹⁵ hecho que evidencia un cierto acercamiento a las instituciones militares. Una nota característica en este punto está dada por la nueva Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil de El Salvador, que prohíbe expresamente que la policía pueda quedar subordinada al Ministerio de Defensa,¹⁶ lo que demuestra una clara intención de mantener separadas las funciones militares de las policiales. La sumisión a las autoridades civiles no obsta, sin embargo, que su estructura interna de organización responda al modelo de tipo jerárquico,¹⁷ con un marcado acento militar.¹⁸ La connotación militar se refleja, entre otros aspectos, en la asunción del escalafón militar,¹⁹ en la utilización de técnicas de adiestramiento militar²⁰ e incluso en la directa participación de la policía en funciones de defensa nacional.²¹ Si bien el acercamiento de la policía a las fuerzas castrenses tiene su origen, en algunos casos, ya en la propia génesis de la institución policial como parte integrante de las fuerzas armadas,²² es solo a raíz de las experiencias autoritarias sufridas en los últimos años en Latinoamérica que se produce una verdadera asimilación de la policía con las fuerzas militares. En este sentido, en casi todos los países latinoamericanos la policía cumplió, durante el tiempo de la dictadura militar, un rol importante en el marco de la tristemente célebre “Doctrina de Seguridad Nacional”.²³ La influencia de las experiencias autoritarias en la conformación actual de las policías latinoamericanas es tan grande al punto de remarcar como uno de los retos

más importantes del proceso de transición democrática (en el que en mayor o menor medida se encuentran la mayoría de los Estados latinoamericanos) el de “desmilitarizar” la policía, con la consiguiente transformación de una policía represiva en una policía civil al servicio de la comunidad.²⁴ La vinculación entre la conformación actual de la policía y las experiencias autoritarias recientes se muestra de modo claro en el ejemplo de El Salvador. En este país, la concreta conformación actual de la policía es el fruto de una solución de compromiso entre el anterior régimen militar y las fuerzas opositoras, compromiso éste que ha sido manifestado incluso de modo expreso en los Acuerdos de Paz.²⁵ En general, la permanencia del personal de las policías de las dictaduras en los cuerpos policiales de los nuevos gobiernos democráticos ha sido una constante.²⁶

En algunos países, la tendencia a la militarización de la policía sigue hoy en aumento. Este fenómeno se visualiza con particular fuerza en Colombia, en donde a pesar de las recientes intenciones de separar la función policial de la militar, la policía asume un papel cada vez más fuerte dentro de los planes estratégicos de seguridad nacional en relación con la lucha contra el narcotráfico y la lucha antisubversiva.²⁷ Una intromisión cada vez más acentuada de las fuerzas armadas en funciones propias de la policía civil se evidencia también con gran fuerza en Bolivia y México. En Bolivia, la política de erradicación forzosa de hojas de coca en el Chapare cochabambino ha llevado a la militarización de las operaciones en dicha zona.²⁸ En México se constata un fuerte incremento del número de policías militares cumpliendo funciones de policía civil.²⁹

En líneas generales se puede afirmar que, pese al proclamado carácter civil de la policía, ésta es en la mayoría de los países latinoamericanos un cuerpo con un marcado acento militar. Sin embargo, y a pesar de que algunas experiencias concretas muestran en el plano fáctico un sentido contrario, se puede concluir que existe cierta conciencia (al menos evidenciada en el plano del derecho positivo) de la necesidad de separar las funciones militares de las policiales.

Especialmente en los últimos años, los Estados latinoamericanos han comenzado a afirmar con énfasis la necesidad de que la policía se convierta definitivamente en una entidad de carácter netamente civil, apolítica, no deliberante y profesional, y cuya actuación esté presidida por el sometimiento a la ley, la defensa de los intereses de la ciudadanía y el estricto respeto de los derechos fundamentales.³⁰

Clases de policías

La policía pública. En todos los países latinoamericanos, la actividad policial es una cosa pública.³¹ Sin embargo, los Estados resuelven de modo diferente la cuestión referida a la atribución de la competencia de la función policial de acuerdo con los distintos niveles de organización política del Estado. Es decir, la adopción de un sistema policial centralizado o descentralizado guarda relación con el modelo de organización política adoptado por el Estado (forma de estado federal o unitaria) y con las diferentes competencias asignadas a las divisiones político-administrativas del Estado (Estado nacional, Estados federados, municipios).

De este modo, algunos países latinoamericanos que se estructuran bajo la forma de estado federal poseen diferentes policías, de acuerdo con las diferentes circunscripciones territoriales en las que el Estado se divide. De este modo, junto a la policía nacional o federal existen tantas policías como estados federados existan.³² En algunos países, incluso, la concepción federal del Estado ha llevado a atribuir la función policial incluso a las circunscripciones municipales,³³ aunque en ocasiones con funciones más restringidas que las de la policía nacional o de las estatales.³⁴ Otros países, por el contrario, adoptan un modelo policial único y centralizado.³⁵ En estos países, sin embargo, aun respondiendo a un mando central, la policía se divide territorialmente en diferentes regiones. Finalmente, otros adoptan una división funcional bipartita dentro de una misma jurisdicción territorial central, en la que se distinguen una policía con funciones de prevención y otra de investigación.³⁶

En general, en los países latinoamericanos existen, además, cuerpos policiales especializados.³⁷ Estos cuerpos especializados pueden constituir en algunos casos una fuerza policial independiente o bien solamente una repartición especial dentro de la institución policial general. En general existen los siguientes cuerpos especializados: policía aduanera, policía de control de fronteras, policía de control de drogas, policía de control fiscal o impositiva, policía de tránsito, policía sanitaria, policía de control de migración, policía marítima, policía aeronáutica, policía de bomberos, policía contra el crimen organizado. Especialmente en Colombia se prevén grupos policiales especializados orientados a actuar en diversos aspectos del conflicto interno.³⁸

Más allá de esta especialización, algunos países cuentan con cuerpos de policía militar que dependen directamente de las fuerzas armadas o

constituyen una fuerza auxiliar de ésta que actúa como colaboradora de la justicia militar.³⁹

En relación con la policía judicial, solo unos pocos países la regulan como un cuerpo policial independiente.⁴⁰ En la mayoría, en cambio, las funciones de investigación en cuanto órgano auxiliar del poder judicial y/o del ministerio público fiscal (según el régimen procesal penal específico de cada país), que corresponderían a las de una Policía Judicial, son realizadas por la policía común;⁴¹ a veces, por una repartición específica de ésta ya predeterminada; otras, indistintamente por el cuerpo policial al que se le encomiende la tarea.

Este somero recuento muestra la multiplicidad de fuerzas policiales que conviven dentro de un mismo Estado, especialmente –aunque no solo– en los países que, conforme a su forma de Estado federal, adoptan un modelo policial descentralizado. Un caso paradigmático en este punto es el presentado por México, que posee más de mil cuerpos policiales diferentes.⁴² Ello deja entrever el riesgo que existe de colisiones, duplicidades y superposiciones en la actuación policial concreta, especialmente debido a que muchas veces no existe una clara delimitación de las diferentes funciones que cumplen los distintos cuerpos policiales. De ahí que sea una de las cuestiones más urgentes a las que se debe enfrentar una política policial en casi todos los Estados latinoamericanos la de lograr una adecuada coordinación entre las múltiples y coexistentes fuerzas policiales.⁴³

La policía privada. A pesar de que la función policial es entendida como una cosa pública, la realidad latinoamericana muestra una fuerte tendencia hacia la *privatización* de ciertas funciones policiales.⁴⁴ Este fenómeno, originado en gran medida a causa de las deficiencias estatales en satisfacer las demandas de seguridad ciudadana,⁴⁵ ha ido incrementándose en los últimos años de manera considerable en dos direcciones. Por un lado, los servicios de seguridad privada han traspasado sus funciones tradicionales, consistentes en la seguridad en centros comerciales o en los servicios de custodia personal, por lo que actualmente ocupan un rol importante incluso en la seguridad de ámbitos públicos (custodios de calles, custodios de barrios). Por el otro, el aumento del personal que presta servicios en tales empresas ha sido de tal magnitud que, hoy en día, la diferencia numérica en favor de los efectivos de la policía pública en relación con los de la privada, donde existe, es cada vez menor.⁴⁶ En los últimos años, el surgimiento de

cuerpos de policías privadas ha encontrado un aval en muchos de los Estados latinoamericanos a través de leyes o decretos especiales de regulación.⁴⁷ Estas leyes, que legitiman el quiebre del monopolio estatal de la fuerza policial, brindan el marco jurídico al que debe sujetarse la actuación de tales servicios de seguridad. Mediante la previsión de disposiciones sobre la obligatoriedad de su inscripción en un registro público, sobre el uso de armas,⁴⁸ sobre el régimen sancionatorio, etc., se intenta prevenir posibles abusos por partes de estos cuerpos de policía privada. Asimismo, en ellas se remarca que el nivel de actuación de estas policías es el de la prevención de los delitos. En algunas de estas leyes se estipula, además, un deber de colaboración de las policías privadas para con las fuerzas policiales públicas.⁴⁹

Más allá de las policías privadas organizadas, en algunos países se fomenta desde el Estado la participación de ciudadanos en ciertas tareas de vigilancia policial. Por ejemplo, en Bolivia, en el marco del Plan de Vigilancia Participativa se procura desde el año 2001 que los vecinos de determinados distritos municipales realicen un control preventivo permanente en el lugar donde habitan incluso mediante la provisión algunos medios para llevarlo a cabo (por ejemplo, el teléfono celular). Esta suerte de “policías vecinales” que cumplen funciones en el campo de la prevención de delitos reciben también un sueldo mínimo por sus tareas.⁵⁰ Las mismas finalidades de prevención a través de la ciudadanía han llevado en Uruguay a implementar el programa “Vecino alerta”.⁵¹

Las relaciones entre las distintas policías

La cuestión acerca de cómo organizar las relaciones entre las diversas policías constituye un tema central en la política policial latinoamericana. El problema se presenta con especial agudeza en aquellos países organizados bajo la forma de Estado federal, en los cuales se asigna a diferentes circunscripciones políticas (Estado nacional, estados federados, provincias, municipios) la facultad de legislar en materia policial. Pero también éste se presenta dentro de una misma jurisdicción política por la existencia de diferentes policías independientes sujetas a diversos órganos políticos (diversos ministerios). Por lo general la división responde a razones funcionales, aunque, como se ha visto, muchas veces las funciones de las diferentes policías se confunden. Esta superposición de funciones ha llevado en ciertos campos a una duplicidad de tareas, con el consiguiente desaprovechamiento de los recursos y el surgimiento de choques entre las diversas

policías.⁵² Esta realidad plantea la necesidad urgente de una más clara delimitación de las competencias y de una adecuada coordinación operativa entre las diversas fuerzas policiales.

Con el objetivo de optimizar los servicios de la función policial, en algunos países se han comenzado a implementar, en los últimos tiempos, ciertos programas destinados a facilitar la coordinación de la actividad de las diferentes fuerzas policiales. Estos programas, incorporados a través de convenios policiales o leyes de seguridad interior y puestos en práctica por medio de Consejos de seguridad, atienden, en general, a la intensificación del intercambio de información, al diseño de políticas de seguridad conjuntas y al incremento de la capacitación profesional a través de una integración (y economización) de los esfuerzos del sistema educativo policial.⁵³

Sin embargo, no se puede concluir que la preocupación manifestada por muchos Estados en este punto haya conducido, de hecho, a una mejora de la coordinación policial. En efecto, incluso en los países en donde los esfuerzos por lograr una coordinación policial efectiva llevan ya largo tiempo (y que conocen también ya la experiencia de un Consejo de seguridad), se ha puesto de resalto la ausencia de coordinación entre las diversas policías, como así también la falta de políticas policiales y de comunicación de la información.⁵⁴

El enorme crecimiento de las fuerzas policiales privadas ocurrido en los últimos tiempos plantea, sin dudas, la necesidad de idear programas de coordinación que las comprendan. La urgencia de esta necesidad se pone de manifiesto no solo por la extensión de estos servicios de policía privada, sino también porque algunas de las leyes que los regulan prevén explícitamente el deber de colaboración de éstos para con la policía pública, sin expresar, claro, el modo en el que tal colaboración debe llevarse a cabo.

El grado de autonomía de la policía en relación con el poder judicial y el ministerio público⁵⁵

Una de las funciones principales que los distintos ordenamientos, a través de leyes de organización de las policías o en los códigos de procedimientos penales, les atribuyen a los cuerpos policiales es la de servir como auxiliares del Poder Judicial y/o del ministerio público fiscal en la persecución penal. Esta función es ejercitada en algunos países por la policía judicial, órgano especializado en funciones de investigación. En los Estados que no cuentan

con una policía específica encargada de estas funciones, las mismas son desarrolladas por la policía común o administrativa.⁵⁶ Sea cual fuere el caso, y más allá de su dependencia administrativa dentro de la estructura del Estado, cuando la policía desarrolla funciones de persecución penal actúa bajo la dirección y orden del Poder Judicial y/o del ministerio público fiscal. Según cuál sea la conformación concreta del modelo procesal penal dependerá que sea uno u otro órgano estatal quien ejercite la dirección funcional de las investigaciones (y con ello, la de la policía en función de represión). En efecto, cuanto más cercano esté un procedimiento penal a los postulados de un sistema acusatorio, más participación tendrá el ministerio público en la dirección de las investigaciones. Por el contrario, los Estados que sigan manteniendo un procedimiento penal con fuertes rasgos inquisitivos tenderán a asignar al juez de instrucción el control de las investigaciones y, con ello, el de la policía judicial o en función judicial. Por ello, será la propia conformación del sistema procesal de cada país la que alineará a la policía bajo las órdenes del juez de instrucción, del representante del ministerio público fiscal o de ambos cuando ésta cumpla funciones de investigación.

La cuestión de la dependencia funcional de la policía ha cobrado en los últimos tiempos especial importancia en aquellos Estados latinoamericanos que, a través de la modificación de su sistema procesal penal, han otorgado al ministerio público fiscal el dominio de las investigaciones. En Costa Rica, por ejemplo, se ha subrayado la importancia de la elaboración (que ya se han comenzado a desarrollar) de estrategias y políticas de persecución penal coordinadas entre el Fiscal General, quien tiene a su cargo la dirección de las investigaciones, y los cuerpos policiales.⁵⁷ Estas iniciativas están destinadas a hacer efectiva la dirección funcional del Fiscal General de las tareas de investigación penal llevadas a cabo por la policía.

Sin embargo, en varios países de la región se ha puesto de resalto que, en la práctica, la dirección funcional de las investigaciones no se verifica más que en una dimensión bien limitada.

La previsión de normas de responsabilidad penal, civil y administrativa por el actuar policial

Las legislaciones de los países latinoamericanos contemplan casos de responsabilidad penal por la comisión de delitos por parte del personal policial.⁵⁸ En algunos países, es la jurisdicción ordinaria la llamada a entender en

los delitos cometidos por el personal policial, independientemente de que éstos sean o no cometidos en el ejercicio del cargo.⁵⁹ En otros, por el contrario, se establece una distinción en razón de que los delitos cometidos por el personal policial sean de naturaleza policial, es decir, derivados del ejercicio de la función policial, caso en el cual se prevé la competencia de la justicia militar, o delitos comunes, en cuyo caso el juzgamiento está reservado a los tribunales comunes.⁶⁰ En Cuba, por su parte, los tribunales militares son competentes para el juzgamiento de todos los delitos cometidos por los policías “en servicio activo”, sean estos delitos militares o delitos comunes.⁶¹

Más allá de esta responsabilidad penal, los Estados latinoamericanos regulan a través de sus respectivas leyes de organización de la policía o por vía reglamentaria, también, un régimen disciplinario por abuso o mal desempeño de las funciones.⁶² Entre sus sanciones más frecuentes se incluyen la de amonestación, suspensión, degradación, destitución e incluso la de arresto. Por lo general, estas faltas son juzgadas al interno de la misma institución policial.⁶³ En Colombia, sin embargo, se prevé un poder preferente de jurisdicción en cabeza de la Procuraduría General de la Nación.⁶⁴ Por otra parte, en la legislación de algunos países se admite expresamente la posibilidad de un doble juzgamiento por el mismo hecho si éste constituye, a la vez, un delito penal y una infracción administrativa.⁶⁵ Con ello se afirma a nivel legislativo que dicho doble juzgamiento no implicaría una violación del principio de *ne bis in idem*.

Por último, algunos países de la región prevén, incluso a nivel constitucional,⁶⁶ una responsabilidad civil subsidiaria del Estado por los daños que causen todos los empleados o funcionarios públicos.

El control de la actividad policial

El control sobre la actividad policial puede asumir diversas formas. En primer lugar, el representante del ministerio público fiscal o el juez de investigaciones –según las características del respectivo derecho procesal penal– ejercen ya un control sobre la policía al dirigirla en las tareas de investigación.⁶⁷ Más allá de ello, existen otras formas de control también en sede judicial. Por un lado, un control directo del poder judicial sobre la policía se puede encontrar en aquellas legislaciones procesales que prevén sanciones al personal policial por inconductas procesales, es decir, por ejemplo, por retrasos o incumplimiento de mandatos judiciales.⁶⁸ Por otro lado, el poder jurisdiccional ejerce también un control sobre la actividad

policial toda vez que se anulen actos procesales inválidos de la policía.⁶⁹ Asimismo, un control sobre la actividad policial resulta también de la imposición de sanciones disciplinarias, generalmente al interno de la misma institución policial, o de sanciones de naturaleza penal o civil, por los tribunales de justicia, a causa de abusos o mal desempeño de las funciones.⁷⁰ Por último, en algunos países se atribuyen, también, a otros órganos estatales, funciones de control de la actividad policial. En algunos casos se trata de órganos específicamente destinados a cumplir funciones de seguridad;⁷¹ en otros, se trata de órganos cuya función es inspeccionar y fiscalizar a los órganos del sector público por irregularidades en perjuicio del patrimonio público;⁷² finalmente, en otros, se trata de órganos cuya función específica consiste en verificar si la actividad de los órganos del Estado (en este caso, la policía) se ajusta a las normas constitucionales y respeta los derechos humanos.⁷³

Los informes no dan cuenta del grado de efectividad que estos órganos de control han tenido en la realidad. Solo en el caso de Argentina se evidencia claramente que en los hechos la efectividad de estos órganos ha sido prácticamente nula. El caso es paradigmático, ya que este país cuenta con diversos organismos encargados de controlar la actividad policial y en abstracto todo habría llevado a pensar en un control más efectivo. No solo se afirma que el Consejo Nacional de Seguridad Interior no ha servido como institución de control, sino que la misma comisión bicameral del Congreso nacional, instituida como órgano permanente de control de los servicios de seguridad, ha desarrollado solamente una fiscalización “esporádica”, “asistemática” y “circunstancial”. A ello se suma que en el campo de los derechos humanos la labor de la Secretaría de Derechos Humanos “no ha significado una alternativa viable para los individuos que buscan la intervención estatal contra los atropellos de la policía”.⁷⁴

B. Perfil policial

Formación y aspectos culturales del personal policial

La formación policial. La conciencia acerca de la importancia de la formación de los cuadros policiales para un buen funcionamiento de la labor de la policía se ha puesto de manifiesto en algunos países de la región con gran fuerza en los últimos años. En efecto, la recuperación democrática significó también una revisión de las políticas de educación existentes, con el objetivo de con-

vertir una institución policial marcada por los abusos en un cuerpo profesional y acorde con los ideales democráticos y el respeto a los derechos humanos.

Pese a esta toma de conciencia, el nivel de formación de la policía está todavía en general muy por debajo del deseable. De todas maneras, existen diferencias considerables en este punto entre los diferentes países latinoamericanos. En principio se pueden diferenciar dos aspectos significativos para evaluar el nivel de formación de los integrantes de las fuerzas policiales. En primer lugar, los requisitos de formación general que debe tener el aspirante con anterioridad a su postulación para el ingreso. En segundo lugar, las modalidades concretas de los cursos de formación policial, especialmente en cuanto a su duración y contenido. En este último punto entran en consideración principalmente los cursos básicos de formación, aunque también los relativos a especialización.

En cuanto al nivel mínimo de formación exigido como *requisito previo* para ingresar en la categoría de inferior jerarquía de la institución policial, la situación no es homogénea en los diversos Estados latinoamericanos. En algunos casos se requiere haber adquirido un título de enseñanza media (nivel secundario o bachillerato).⁷⁵ En otros, el nivel no es tan alto y se exige como requisito mínimo en algunos casos el secundario incompleto⁷⁶ y en otros, solamente la primaria completa⁷⁷ o incluso incompleta.⁷⁸ Finalmente, también existen casos en los que no se exige ningún requisito previo de escolaridad.⁷⁹ Las exigencias de formación previas aumentan, por otra parte, en algunos Estados de la región, en caso de que se aspire a ingresar en un nivel de mayor jerarquía.⁸⁰

Además de estos requisitos previos, los Estados suelen prever que el ingreso a la entidad policial se efectúe también a través de concursos de méritos o exámenes⁸¹ y/o mediante la realización de cursos de formación en materia policial. Estos cursos son desarrollados en las escuelas de policía o academias de formación que, por lo general, forman parte de la misma institución policial. En Guatemala, sin embargo, ya han surgido iniciativas de profesionalización de la policía que incluyen como un aspecto central de sus programas que las universidades nacionales tomen parte en la educación policial.⁸² Por otra parte, también la cooperación internacional juega un rol importante en la formación del personal policial de algunos países latinoamericanos.⁸³

En la mayoría de los Estados la “carrera policial” se compone de cursos de ingreso y cursos de especialización. Los cursos pueden diferenciarse, asimismo, en razón de la categoría a la que el aspirante desea ingresar dentro

de la jerarquía policial (agente, suboficial u oficial). En algunos países, incluso los cursos de formación para los niveles superiores (oficiales) se desarrollan en escuelas de policía diferentes de las de los inferiores (suboficiales y agentes).⁸⁴ Por otra parte, al nivel de oficial se puede acceder, por lo general, directamente desde afuera de la institución policial, mediante la realización de un curso de ingreso a tal categoría o, también, mediante ascensos internos.⁸⁵

En cuanto a la duración de los cursos de ingreso, se constata una diferencia considerablemente entre los diferentes Estados examinados y también incluso dentro de cada país en razón de que se pretenda ingresar en el nivel de oficial o en uno inferior. Estos varían desde los cuatro años de duración a períodos menores a seis meses.⁸⁶ En relación con los contenidos de los cursos, más allá de las materias propias de entrenamiento técnico policial, se advierte una tendencia a incluir la enseñanza de derecho con una fuerte orientación hacia la formación en derechos humanos.⁸⁷

En muchos países de la región se prevén, asimismo, cursos de especialización⁸⁸ para el personal policial que por lo general inciden en la obtención de ascensos.

La realidad latinoamericana muestra que en general el nivel de formación alcanzado es insuficiente.⁸⁹ Especialmente, los problemas de formación son mayores en el personal policial de inferior jerarquía, quienes no solo reciben cursos de escasa duración, sino que los requisitos de formación previos que se exigen son realmente insuficientes. La importancia del problema se advierte con claridad si se tiene en cuenta no solo que el personal inferior representa desde el punto de vista numérico la gran mayoría del personal policial, sino también por cuanto éste es el que con mayor frecuencia está en contacto directo con la comunidad.⁹⁰ Por otra parte, en algunos países la realidad muestra que a pesar de la existencia formal de cursos de formación, el personal policial comienza a ejercer funciones operativas antes de concluir los cursos básicos⁹¹ o sin haber recibido siquiera un curso.⁹²

Aspectos culturales del personal policial. Muchos de los informes ponen de manifiesto que la mayoría de los miembros de la policía posee un nivel cultural y educativo bajo y proviene de estratos socioeconómicos empobrecidos.⁹³ En algunos casos existe una marcada diferencia sociocultural y socioeconómica entre los cuerpos de oficiales y los de suboficiales o agentes.⁹⁴ En Argentina y en Guatemala, por ejemplo, casi el 65 % de los policías ha completado únicamente el nivel de educación primaria.⁹⁵ En México, el 55,6 % del personal

policial se encuentra en el rubro “sin instrucción, primaria incompleta y primaria completa”.⁹⁶ Este escaso nivel de instrucción se condice, en parte, con el bajo nivel de formación que se exige en general para ingresar a la policía.⁹⁷ Pero incluso se puede señalar que la realidad es más cruda de lo que muestran los actuales (y escasos) requisitos previos de formación para ingresar a la policía. En efecto, en muchos casos los niveles de formación exigidos para el ingreso han sido elevados recién en los últimos años, lo que da lugar a la convivencia de dos generaciones de policías con diferentes niveles de formación, aunque en todos los casos extremadamente bajos. Este déficit de formación no es suplido, por otra parte, en la generalidad de los casos, por una amplia formación dentro de la institución policial. Como se ha visto, los cursos de formación policial son en general bastante deficitarios, especialmente en relación con el personal de inferior jerarquía.

Las deficiencias de educación han sido señaladas como una de las principales causas de abusos y violencia policial. La relación entre abusos policiales y grado de educación se advierte también en el hecho de que la mayoría de los actos de abuso han sido cometidos —cuando se informan— por miembros de los niveles inferiores de la estructura policial, que son los que poseen un menor grado de formación.⁹⁸

En algunos informes se hace referencia, asimismo, a la situación desigual de la mujer dentro de la institución policial. En este sentido, se pone de manifiesto no solo la poca representación femenina dentro de la policía,⁹⁹ sino también que el personal femenino ocupa cargos de baja jerarquía¹⁰⁰ y que sus posibilidades de ascenso a cargos superiores están restringidas e incluso legislativamente negadas.¹⁰¹

Los deberes y derechos de los policías

Los deberes del personal policial. Los deberes impuestos al personal policial se encuentran enumerados en las leyes de organización de la policía o incluso, en algunos casos, en la propia Constitución Política de los Estados. En general figuran como deberes máximos de la policía los de cumplir y hacer cumplir la Constitución del Estado, las leyes y los reglamentos,¹⁰² mantener el orden público,¹⁰³ proteger y respetar los derechos humanos.¹⁰⁴ Como deberes más específicos, las leyes suelen mencionar el deber de sujeción al régimen disciplinario,¹⁰⁵ el de obediencia al superior,¹⁰⁶ el de guardar reserva sobre las investigaciones o tareas en las que toman parte y en general respecto de toda información a la que llegan a conocimiento en razón de su cargo,¹⁰⁷ el de no

participar en actividades político partidarias,¹⁰⁸ el de portar el uniforme reglamentario;¹⁰⁹ el de concurrir a los cursos de capacitación indicados para su categoría,¹¹⁰ etc.

Los derechos del personal policial. Las leyes de organización de las policías, como contrapartida de las obligaciones a las que los sujetan, le conceden al personal policial una serie de derechos. Entre estos derechos suelen figurar el de remuneración, estabilidad en el cargo,¹¹¹ ascensos,¹¹² vacaciones, asistencia médica, seguridad social, beneficios mortuorios, el de recibir subsidios (especialmente para acceder a una vivienda), el derecho a la portación de armas, a la portación del uniforme, a la utilización gratuita de medios de transporte públicos, a la asistencia jurídica gratuita por hechos cometidos en el cumplimiento de la función policial, etc.¹¹³

De fundamental importancia para obtener algunas respuestas sobre el funcionamiento concreto de la policía resulta analizar el derecho a una remuneración digna, prevista por todas las legislaciones de la región. El análisis se centrará, más bien, sobre la satisfacción fáctica de este derecho, es decir, sobre la realidad salarial de la policía en América Latina y, por supuesto, sobre las consecuencias que de ella resultan.

En la mayoría de los países analizados, el nivel de remuneración del personal policial es extremadamente bajo.¹¹⁴ Esto es señalado como uno de los problemas principales del mal funcionamiento estructural de los cuerpos policiales,¹¹⁵ que condiciona incluso el origen sociocultural de su personal.¹¹⁶ La insuficiencia de los salarios ha llevado al personal policial a prestar una serie de “servicios adicionales” con el fin de elevar el nivel de sus ingresos.¹¹⁷ Esta actividad adicional consiste en tareas de seguridad y custodia, por ejemplo, en partidos de fútbol, instituciones de crédito, etc.¹¹⁸ También se pone de manifiesto que la insuficiencia salarial ha servido de aliciente y empujado al personal policial a la comisión de delitos, como la aceptación de dádivas y otras formas de corrupción, la protección de juegos ilícitos, de la prostitución o de la venta y distribución de estupefacientes.¹¹⁹

C. El presupuesto de la policía

Analizar la cuestión presupuestaria de las policías en América Latina resulta de gran ayuda para comprender la importancia que cada Estado le asigna a la función policial y para conocer en qué medida los cuerpos policiales de la

región cuentan con los recursos necesarios para cumplir acabadamente sus funciones. Si, como se acaba de ver, una de las causas que alimentan en mayor medida el surgimiento de actos de corrupción dentro del seno policial es el bajo nivel de los salarios, no puede pasar desapercibido que éste está fuertemente ligado a la capacidad económica de las policías y, por ello, con el presupuesto que se les asigna para cumplir con sus funciones.

La cuestión presupuestaria es sin duda un problema importante en las policías de los Estados latinoamericanos. Por un lado, el nivel presupuestario es calificado, en general, como deficitario.¹²⁰ Por el otro, y más allá del nivel efectivo,¹²¹ en algunos Estados se evidencia en los últimos años una tendencia a la restricción de las asignaciones presupuestarias de la policía.¹²² Una excepción a esta tendencia la constituyen los casos de Chile y Bolivia. En el primero, entre los años 1990 y 2000 se incrementó el presupuesto de la Policía de Investigaciones en un 135 %; en el segundo, desde 1990 éste fue incrementado en un 348 %.¹²³

El mayor o menor nivel presupuestario asignado a la policía condiciona no solo el nivel salarial de sus miembros, sino también el número de sus efectivos.¹²⁴ En diversos informes se expresa, asimismo, la relación que existe entre la cantidad de policías y el número de habitantes, lo que deja ver, de este modo, las diferencias notables entre los diversos países de la región. Así, por ejemplo, en Uruguay existe 1 policía por cada 127 habitantes;¹²⁵ en México, 1 por cada 333;¹²⁶ en Perú, 1 por cada 335;¹²⁷ en Nicaragua, 1 por cada 770;¹²⁸ y en Guatemala, 1 por cada 1.500.¹²⁹

III. Funciones de la policía en la prevención y represión del delito

A. Delimitación de las funciones preventivas y represivas

La delimitación de las funciones preventiva y represiva de la policía

Las leyes que regulan la actividad policial en Latinoamérica suelen encomendar a las diversas policías el cumplimiento de dos funciones básicas. Por un lado, una función de prevención, basada fundamentalmente en el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana. Por el otro, una función represiva, como órgano auxiliar del ministerio público fiscal

y/o de la autoridad judicial en la persecución penal. En este último caso, la policía actúa funcionalmente bajo la dirección del representante del ministerio público fiscal o del juez de investigaciones, contribuyendo a efectivizar el poder penal del Estado. En algunos países de la región, esta división de la función policial es preventiva y represiva se ve reflejada en la existencia de diferentes cuerpos policiales destinados a cumplirlas. En efecto, junto a la policía preventiva (denominada en algunos casos como policía administrativa), algunos Estados regulan una policía judicial, destinada específicamente a actuar como auxiliar en tareas vinculadas a la administración de justicia penal.¹³⁰ La Policía Judicial costarricense puede ser señalada, seguramente, como el ejemplo más perfecto en Latinoamérica de una policía al servicio de la administración de justicia, puesto que ella no solo es una institución independiente de la Policía Administrativa, sino que, incluso, forma parte del Poder Judicial.¹³¹ En los países que no cuentan con un cuerpo independiente especializado en funciones de persecución penal, el auxilio a los órganos de la administración de justicia es llevado a cabo por la misma policía administrativa.¹³² En este caso, la separación de tales funciones ocurre dentro de la misma policía administrativa.¹³³

Sin embargo, a pesar de que la distinción entre funciones preventivas y represivas de la policía encuentra respaldo en las leyes que organizan la actuación policial en los Estados de la región, no es sencillo trazar una clara línea divisoria entre ambas.¹³⁴ Asimismo, ha sido puesto de resalto que en algunos casos el desarrollo de un tipo de función lleva consigo el cumplimiento de la otra. Por ejemplo, en algunos Estados latinoamericanos se establece como una de las tareas de la policía la de “evitar que los hechos cometidos sean llevados a consecuencias ulteriores”.¹³⁵ En estos casos, se ha afirmado que existe una combinación *ex post facto* de funciones preventivas y represivas.¹³⁶ En muchas ocasiones, tampoco es clara la delimitación del momento en que se pasa de una actuación preventiva a una represiva.

En Perú, por su parte, el hecho de que no exista una policía independiente, especialmente destinada a cumplir funciones represivas, ha sido señalado como una de las causas que agravan la dificultad de diferenciación entre ambas funciones.¹³⁷ De todos modos, tampoco en los países que cuentan con una policía judicial la función de represión se encuentra exclusivamente asignada a este cuerpo, sino que, por el contrario, se suele admitir que en esta función actúe también, en algunos supuestos, la policía preventiva.¹³⁸

La atribución de poder sancionador a la policía

Los Estados latinoamericanos solucionan de manera diferente la cuestión acerca de la atribución de poder sancionador a la policía. Mientras unos países prohíben a la policía el ejercicio de un poder sancionador sobre los ciudadanos,¹³⁹ otros lo conceden.¹⁴⁰ En términos generales, se advierte, sin embargo, una leve tendencia a la limitación de este poder sancionador, al tiempo que se comienza a cuestionar su adecuación constitucional.¹⁴¹ Por lo general, este poder comprende las infracciones referidas al mantenimiento del orden público, a las licencias de armas y a las normas de tránsito.

El caso cubano reviste, sin embargo, características especiales. En efecto, más allá de las normales atribuciones de poder punitivo que la Policía Nacional Revolucionaria posee, por ejemplo, en materia de orden público, de licencias de arma de fuego o relativas al régimen de tránsito, el art. 8, número 3 del Código Penal la faculta a imponer una multa administrativa en todos aquellos delitos cuya sanción no sea superior a un año de pena privativa de la libertad o a trescientas cuotas de multa, siempre que en la comisión del hecho se evidencie escasa peligrosidad social. En tal caso, si el imputado satisface el pago de la multa administrativa impuesta por la policía y cumple lo atinente a la responsabilidad civil, se archivarán las actuaciones penales. Por el contrario, si el imputado no cumple o si solicita ser juzgado, el caso se remite al tribunal competente para su juzgamiento. La decisión sobre la escasa peligrosidad social puede ser tomada indistintamente por el fiscal o la policía. El Código Penal solo brinda como criterio a seguir para comprobar la peligrosidad que ésta debe evidenciarse “tanto por las condiciones personales del infractor como por las características y consecuencias del hecho” (art. 8, número 3, CP cubano). Esta normativa, orientada a obtener una solución del caso sin la imposición de una sanción penal, le otorga a la policía un enorme poder para decidir cuándo interviene el derecho penal por medio de sus instituciones tradicionales y cuándo el caso se resuelve con el pago de la multa administrativa por ella impuesta.¹⁴²

B. La policía en función de persecución penal

Las relaciones de la policía con el ministerio público y con el juez de investigación. La dirección funcional de las investigaciones

El proceso de democratización ocurrido en Latinoamérica en las últimas dos décadas ha traído consigo también profundas modificaciones en los sistemas de

justicia penal de la región. En este sentido, se observa una tendencia al abandono del tradicional sistema inquisitivo y su reemplazo por modelos procesales más acordes a un estado de derecho. De este modo, muchos Estados han adoptado sistemas procesales penales que aunque no pueden calificarse como verdaderos procesos acusatorios, sí tienden hacia este modelo epistemológico.¹⁴³ Una de las consecuencias de este cambio de rumbo en la política procesal penal latinoamericana es la de la asignación al ministerio público fiscal del control de la acción penal y de la dirección de las investigaciones. En estos sistemas procesales es el representante del ministerio público fiscal quien dirige funcionalmente a la policía en la investigación de los hechos.¹⁴⁴ La idea ligada al inquisitivo de que sea la misma persona quien investiga y juzga, representada en muchas legislaciones con la figura del juez instructor, hoy no es más la mayoritaria en las legislaciones latinoamericanas. En efecto, solo en algunos Estados, en donde se evidencia un sistema procesal penal de corte autoritario, la figura de un juez dedicado a “investigar” además de a decidir sigue vigente.¹⁴⁵

La asignación de la función de investigar en cabeza de los fiscales, no implica, por supuesto, que la policía no deba seguir auxiliando a los jueces cuando éstos requieran ciertas medidas. Aun en los sistemas procesales que otorgan al ministerio público fiscal la conducción de las investigaciones (y con ello de la policía en función de investigación), la policía debe colaborar con la judicatura en el cumplimiento de todos los mandatos judiciales en los que se requiera su participación (por ejemplo, la ejecución de una orden judicial de detención).¹⁴⁶

Por otra parte, un aspecto importante para que la dirección funcional de las investigaciones pueda ser llevada a cabo es la previsión por muchas legislaciones procesales del deber de comunicar inmediatamente a las autoridades judiciales o al ministerio público fiscal todos los delitos que llegan a conocimiento de la policía y de las medidas que ejecuten.¹⁴⁷

En algunos Estados se plantea, asimismo, la cuestión acerca del significado y alcance del concepto de dirección funcional de la policía por parte del ministerio público. Así, por ejemplo, en Guatemala se discute acerca de si esta dirección funcional implica una relación de control, subordinación o coordinación.¹⁴⁸ En Brasil, por su parte, aunque la propia Constitución Federal determina que al ministerio público le corresponde el “control externo de la actividad policial”, se pone de resalto que en ninguna parte se especifica en qué consiste realmente este “control”.¹⁴⁹ En Perú, intentando

precisar el concepto, se afirma que no se trata solamente de una simple vigilancia, sino esencialmente de la conducción de las investigaciones.¹⁵⁰ En Costa Rica, por su parte, se acentúa que la dirección funcional “no implica que el fiscal sustituya a la policía en las funciones propias de investigación, ni suplante los criterios técnicos con que ella opera, sino que dirija las actuaciones, señale las prioridades y vigile para que se respeten los derechos fundamentales de los investigados y las formalidades procesales”¹⁵¹

En Cuba, si bien la acción penal corresponde al ministerio público fiscal, la dirección funcional de la policía por parte de la Fiscalía no es tan marcada como en otros casos. Más bien, ella cumpliría una función de supervisión y fiscalización de las investigaciones efectuadas por el instructor policial,¹⁵² quien resulta ser el verdadero investigador del caso quien cuenta con amplísimas facultades en la investigación penal.¹⁵³ En similar situación se encuentra Brasil, donde la *inquérito policial* es conducida casi exclusivamente por la policía y la intervención del fiscal se limita, por lo general, a una ratificación de las actuaciones policiales.¹⁵⁴

En gran parte de los países de América Latina, la dirección funcional de las investigaciones, consagrada a nivel teórico, no se realiza en la práctica más que en una pequeña medida. En Perú, por ejemplo, a pesar de que la Constitución Política prevé la dirección funcional de la policía por parte del Ministerio Público (art. 159, 4, CP), no han entrado en vigor, todavía, normas de rango legal para ponerla en práctica. Las únicas iniciativas que han prosperado para llevar a la práctica la idea de la dependencia funcional de la policía en materia represiva se han limitado a algunas circulares y directivas dictadas por el Fiscal General. Por ello, se afirma que en la práctica no existe una “conducción de las investigaciones” por parte del ministerio público fiscal, sino que, por el contrario, la policía investiga de modo autónomo y la actuación del fiscal se limita a evaluar *a posteriori* sus resultados.¹⁵⁵ Esta distancia entre el plano normativo y el práctico se evidencia también en otros países de la región. En Guatemala, por ejemplo, se pone de manifiesto la falta de coordinación y de comunicación entre la policía y el ministerio público y se señala que solo en escasas ocasiones la policía actúa bajo la dirección de los fiscales.¹⁵⁶ En Bolivia, por su parte, se enfatiza que el ministerio público no ha asumido en la práctica la dirección de las investigaciones, sino que ésta es delegada a los funcionarios policiales.¹⁵⁷

Las relaciones de la policía con el imputado. Los derechos del imputado en el momento de la detención y los deberes de información de la policía

Los ordenamientos procesales de los países de la región prevén una serie de derechos del imputado, que éste puede ejercitar ya desde los primeros momentos en que se inicia una investigación penal. Estos derechos encuentran a la vez un correlato en los respectivos deberes de información a cargo del personal policial, incluso ya en el momento de la detención. En general, las legislaciones procesales o las propias Constituciones políticas de los Estados imponen a la policía el deber de informar al imputado sobre a) las causas o razones de su detención, b) el derecho a comunicarse (personalmente) con un defensor de su elección u oficial y a ser asesorado por éste, c) el derecho a indicar a una persona de su elección su lugar de detención y d) el derecho a negarse a declarar.¹⁵⁸

Algunas Constituciones o Códigos Procesales de los países de la región contienen, además, disposiciones referidas al trato conforme a la dignidad humana y a los derechos fundamentales que la policía debe tener para con el imputado.¹⁵⁹

C. Actos de investigación

Los actos de investigación en los delitos comunes

Según la mayoría de las legislaciones procesales latinoamericanas, la policía puede realizar actos de investigación, sea por iniciativa propia o bien por orden de los funcionarios judiciales o del ministerio público fiscal. La actuación por iniciativa propia, que tiene lugar principalmente en caso de flagrancia pero también a raíz de la recepción de una denuncia¹⁶⁰ o por la recepción por otro modo de la *notitia criminis*, se sustenta en las nociones de urgencia y peligro en la demora.¹⁶¹ Por tal razón, toda aquella medida que pueda ser postergada sin que con ello se ponga en juego el éxito de la investigación, debe ser practicada, según el caso y la legislación específica, solo con autorización de la autoridad judicial o del representante del ministerio público fiscal.¹⁶² Esta investigación policial tiene lugar, fundamentalmente, en los primeros momentos de la investigación, siendo nombrada, por ello, también como instrucción policial preliminar.¹⁶³ Algunos Códigos Procesales prevén incluso un tiempo limitado para su realización. Su finalidad reside en coleccionar y asegurar las pruebas en la misma escena del

hecho y realizar todas las medidas de investigación, cuya demora significaría un grave perjuicio para su desarrollo (tomar fotografías, confeccionar planos del lugar del hecho, identificar e interrogar a testigos en el lugar del hecho o inmediatamente en la dependencia policial, evitar que las personas que se encuentren en el lugar del hecho se alejen de él cuando todavía no se ha individualizado a la persona sospechosa o incluso arrestar provisionalmente a los presuntos culpables a los afectos de ponerlos a disposición de la autoridad judicial, etc.). Las legislaciones procesales disponen, asimismo, el deber de la policía de poner inmediatamente en conocimiento del juez o fiscal las medidas y actos de investigación realizados de oficio.¹⁶⁴

Las leyes procesales penales autorizan también a la policía, en ciertos casos de urgencia, a efectuar sin orden judicial una serie de actos de investigación que por regla le estarían vedados. De este modo, en caso de darse las especiales condiciones de urgencia requeridas por las leyes procesales, la policía podrá de detener personas, requisarlas o registrar domicilios. La ejecución de estas medidas por la policía sin orden judicial reviste carácter estrictamente excepcional, autorizada únicamente por la urgencia del caso.

La detención sin orden judicial exige como condición de procedencia la presencia de flagrancia.¹⁶⁵ Luego de la detención (o aprehensión), la policía deberá poner al detenido a disposición de la autoridad competente dentro de un tiempo determinado.¹⁶⁶ Los informes no dan cuenta sobre un deber de confirmación posterior por parte de la autoridad judicial. Como excepción a ello pueden mencionarse los casos de Nicaragua y Colombia. En el primero se prevé una “convalidación judicial” de los actos practicados por la policía sin orden judicial por haber actuado en urgencia.¹⁶⁷ En el segundo, por mandato constitucional se ordena que el detenido preventivamente sea puesto a disposición judicial “para que el funcionario adopte la decisión que corresponda en derecho”.¹⁶⁸ De todos modos, las legislaciones procesales de la región conocen momentos donde el juez se debe pronunciar sobre la situación procesal del imputado y, específicamente, sobre su libertad.

En cuanto a la incomunicación de las personas detenidas por parte de la policía, algunas legislaciones permiten su imposición por la policía, aunque limitada en el tiempo,¹⁶⁹ mientras que otras le niegan tal poder.¹⁷⁰

En principio, también la realización de un registro domiciliario presupone la previa orden judicial.¹⁷¹ Sin embargo, esta exigencia podrá ser omitida por

la policía en determinados casos excepcionales específicamente establecidos en las legislaciones procesales, que se pueden agrupar básicamente en el concepto de flagrancia.¹⁷² En algunas legislaciones no se requiere tampoco una orden judicial para registrar locales de uso público¹⁷³ o vehículos automotores.¹⁷⁴ Asimismo, los códigos procesales facultan a la policía, bajo ciertas condiciones, a realizar requisas de personas para inspeccionar los efectos que lleven consigo sin necesidad de requerir una orden judicial.¹⁷⁵

Uno de los puntos nodales que dejan entrever fácilmente el alcance de las facultades policiales en la investigación e incluso la propia conformación de un determinado derecho procesal penal es el de la atribución o no a la policía de facultades para interrogar al sospechoso. Este aspecto resulta especialmente problemático en Latinoamérica, en tanto que las diversas policías de la región han estado siempre vinculadas al uso de la tortura, especialmente para la obtención de confesiones extrajudiciales.¹⁷⁶ Pese a esta vinculación entre tortura e interrogatorio policial, las legislaciones procesales de muchos países latinoamericanos siguen concediendo esta potestad a la policía.¹⁷⁷ En otros, por el contrario, se declara enfáticamente la prohibición de recibir la declaración al imputado.¹⁷⁸

En cualquier momento posterior a la investigación policial preliminar, el juez o el fiscal podrán encomendarle a la policía medidas de investigación o colaboración adicionales, tales como llevar a cabo registros domiciliarios, interceptaciones de comunicaciones telefónicas, reconstrucciones, pericias, ejecutar órdenes de detención del imputado, efectuar citaciones de testigos, etc.

La investigación de la criminalidad organizada

Los ordenamientos jurídicos latinoamericanos no prevén un procedimiento especial para juzgar casos de criminalidad organizada. Sin embargo, algunas legislaciones permiten en la investigación de este tipo de criminalidad (delitos de tráfico de estupefacientes, terrorismo, etc.)¹⁷⁹ algunas variantes respecto del procedimiento a seguir en los delitos comunes,¹⁸⁰ que en algunos casos, debido a su extensa amplitud, significan la atribución de enormes poderes a la policía.¹⁸¹

En primer lugar, puede mencionarse la utilización de ciertos institutos jurídicos distintos de los empleados contra la criminalidad común y que acarrear limitaciones más fuertes a los derechos del imputado. Especialmente, se alude a la utilización de agentes encubiertos,¹⁸² de agentes provocadores¹⁸³ o a la

admisión del seguimiento pasivo o entrega vigilada,¹⁸⁴ al pago de recompensas,¹⁸⁵ a la reducción de penas para quienes colaboran con la justicia,¹⁸⁶ a la reserva de la identidad de testigos,¹⁸⁷ etc. La decisión sobre la procedencia de estas medidas no corresponde, sin embargo, a la policía, quien se limita a ejecutar una orden de la autoridad competente. No obstante ello, en Perú se destaca el gran poder de la policía en esta fase de la investigación, quien por el hecho de asumir la investigación en este tipo de delitos planifica la utilización de estas medidas solicitando su aprobación al ministerio público fiscal o al órgano jurisdiccional, según el caso.¹⁸⁸

En segundo lugar, el recurso a modalidades más restrictivas en la utilización, en el marco de este tipo de criminalidad, de institutos también conocidos para la investigación de la criminalidad común. En este sentido, se establecen normas que prevén, por ejemplo, plazos más extensos para la detención provisional por la policía,¹⁸⁹ la privación de la libertad “en todos los casos”,¹⁹⁰ la ampliación de los términos para el otorgamiento de la libertad provisional,¹⁹¹ la ampliación de los términos para resolver la situación jurídica del imputado¹⁹² y la incomunicación por parte de la policía, incluso cuando esta facultad se encuentra prohibida en la investigación de los delitos comunes.¹⁹³ En El Salvador, en materia de estupefacientes se permite incluso la posibilidad de que la policía registre domicilios sin orden judicial.¹⁹⁴

Por último, en algunos países se contemplan también normas especiales en materia de competencia judicial. Por ejemplo, en Colombia se han creado tribunales específicos para conocer este tipo de criminalidad¹⁹⁵ y en El Salvador se prevé la competencia de los jueces de las cabeceras departamentales y no la de los jueces del lugar donde se cometió el hecho.¹⁹⁶

En líneas generales, se puede afirmar que estas normas “de excepción” destinadas a combatir la criminalidad organizada están caracterizadas, por un lado, por una mayor restricción de los derechos del imputado y, por el otro, por una participación mayor de la actividad policial o incluso por la preponderancia de la actividad policial sobre la judicial.

El valor probatorio de la prueba colectada por la policía

El tema del valor probatorio de la prueba producida o colectada por la policía puede analizarse separadamente en razón de que se trate de prueba obtenida de modo lícito o ilícito. En el caso de la prueba lícita, es decir, producida o recogida de conformidad con las reglas procesales y constitucionales,

la mayoría se inclina por admitir su valoración. Solamente en Bolivia y Cuba las pruebas recogidas por la policía no tienen ningún valor probatorio y solo lo adquieren mediante su reproducción en el juicio oral.¹⁹⁷ Por el contrario, en la gran mayoría de los Estados de la región ellas pueden ser en gran medida utilizadas y valoradas en el proceso.¹⁹⁸ Dentro de este grupo de Estados, algunos se inclinan, sin embargo, por asignarle tan solo un valor probatorio limitado.¹⁹⁹ En cuanto a la prueba ilícita, se evidencia una marcada tendencia a negar la posibilidad de su utilización.²⁰⁰

IV. La actuación policial. El respeto a los derechos fundamentales y la corrupción

Los informes nacionales brindan también información respecto del estado en que se encuentra la realidad policial latinoamericana, especialmente en relación con el respeto a los derechos fundamentales y con la corrupción y la participación policial en actividades delictivas.

En cuanto al primer punto, puede concluirse que uno de los rasgos que lamentablemente siguen caracterizando la actuación de la policía en Latinoamérica es el de la permanente violación a los derechos humanos. De este modo, la comisión de abusos, el empleo de la tortura y las detenciones arbitrarias siguen siendo moneda corriente en la mayoría de las policías latinoamericanas.²⁰¹ La relación entre el empleo de la tortura y la búsqueda de confesiones extrajudiciales ha sido remarcada en muchos de los informes nacionales.²⁰² El caso de México es paradigmático en este punto, en cuanto se señala que “en [el] 91 % de los casos el propósito de los actos de tortura fue obtener determinada declaración o confesión”.²⁰³ Por otra parte, en algunos casos se informa incluso sobre muertes provocadas por la policía. Así, por ejemplo, se informa en Venezuela sobre la existencia de “grupos de exterminio” conformados por funcionarios de seguridad del Estado;²⁰⁴ en Brasil, sobre ejecuciones sumarias que recuerdan a los escuadrones de la muerte;²⁰⁵ y en Nicaragua, sobre “asesinatos (...) realizados por policías”.²⁰⁶ En Colombia, a la vez, se hace referencia a la participación policial en las llamadas “limpiezas sociales”.²⁰⁷

Otro de los rasgos característicos de las policías latinoamericanas es su alto grado de corrupción y de participación en la comisión de delitos. En muchas ocasiones estos actos se ven alentados por el bajo nivel salarial del

personal policial.²⁰⁸ Por lo general, los actos delictivos cometidos por la policía consisten en la aceptación de dádivas, la protección de juegos ilícitos, la protección de la prostitución y la venta y distribución de estupefacientes; la participación en secuestros y extorsiones, la integración de bandas dedicadas especialmente al robo de dinero, bancos o joyas.²⁰⁹

V. Conclusiones

En líneas generales, puede concluirse que los ordenamientos jurídicos de los Estados latinoamericanos, aunque en ciertos aspectos deficitarios, poseen una normativa adecuada para conformar una policía al servicio de la comunidad, respetuosa de los derechos humanos y ajena a cualquier tipo de práctica delictiva. En efecto, principalmente las normas relativas a la policía que se encuentran en las propias Constituciones Políticas, aunque también las de las respectivas leyes sobre organización y funcionamiento policial, ofrecen las condiciones normativas necesarias para que la actuación policial se encuadre dentro de los principios acordes con un estado de derecho. Sin embargo, se verifica en general una divergencia notoria entre el plano normativo y el plano práctico. Ello permite afirmar, sin dudas, que la realidad policial latinoamericana se encuentra muy lejos de los postulados de un estado de derecho, que sí garantizan los textos constitucionales. Los actos de corrupción, la participación delictiva de los integrantes de la policía, las detenciones arbitrarias y la utilización de la tortura en el procedimiento penal describen claramente cuál es el Estado actual en que se encuentra la policía latinoamericana. En este sentido, si bien el retorno a la democracia de numerosos países de la región ha dado un impulso notable para la modificación de sus legislaciones en favor de la introducción de principios y normas que aseguran la conformación de una policía respetuosa de los postulados de un estado de derecho, estos cambios se han reflejado solo en parte en la realidad policial concreta. Como causas de esta precaria situación pueden mencionarse la persistencia de fuertes rasgos militares en la estructuración de los cuerpos policiales y la permanencia en algunos casos del personal policial proveniente de las policías de las dictaduras, el bajo nivel cultural y de formación del personal policial, su bajo nivel de salarios y los déficit presupuestarios. A ello se suma un factor estructural importante, como es el desfavorable marco económico social

latinoamericano, con un alto grado de violencia e inseguridad. El alto nivel de abusos y corrupción ha conducido a una falta de credibilidad en la institución policial y ha provocado un distanciamiento entre la comunidad y la policía. La pésima imagen de la policía latinoamericana y su ineficiencia han incentivado en muchas ocasiones el recurso por parte de la sociedad a modos paralelos para solucionar los conflictos, que han desembocado incluso en ajusticiamientos privados. Las carencias o recortes presupuestarios en el marco de una política general caracterizada por el retiro del Estado de ciertos sectores en origen exclusivamente estatales, junto al incremento de la delincuencia y de la sensación de inseguridad ciudadana han impulsado un inaudito crecimiento de cuerpos de policías privadas, cuyo control es en muchos casos problemático o inexistente. En estos momentos, la realidad policial latinoamericana se caracteriza, en general, por la coexistencia de dos tendencias contradictorias. Por un lado, una fuerte y creciente demanda social de seguridad y, por consiguiente, una demanda de mayores poderes de intervención policial. Por el otro, una enorme desconfianza en la actuación de la policía debido a los repetidos abusos y violaciones a los derechos fundamentales y a los numerosos casos de policías involucrados en la comisión de actos ilícitos.

La policía latinoamericana se encuentra hoy frente al reto de afianzar la imagen de una policía civil, al servicio de la comunidad y respetuosa de los derechos fundamentales. En este sentido resulta indispensable eliminar todo vestigio de una policía autoritaria y militarizada y aumentar su nivel de profesionalización mediante la elevación de los requisitos de ingreso y de los niveles de formación del personal policial. En concreto, resulta de extrema importancia la intensificación de la capacitación en el área del derecho, especialmente en derecho constitucional, procesal penal y derechos humanos. Asimismo, resulta necesario el aumento del nivel salarial del personal policial, especialmente el de sus categorías inferiores.

En conclusión, hoy se puede afirmar que la cuestión policial es todavía una asignatura pendiente en la mayoría de los Estados latinoamericanos. Los cambios logrados en algunos de ellos a nivel legal o constitucional no se han podido reflejar todavía en la práctica. Un cambio de rumbo en la práctica policial de los Estados latinoamericanos es una necesidad impostergable. De otro modo, la misma existencia de un estado de derecho se vería amenazada.

Notas

1. El presente resumen no se propone realizar un completo análisis de derecho comparado de la función policial en Latinoamérica, sino, más bien, visualizar algunas tendencias o problemas comunes en este punto. Una pretensión contraria no podría, por lo demás, ser realizada de modo serio, por las limitaciones propias (no solo temáticas) del presente proyecto. Especialmente tres carencias frustran de antemano la pretensión de un estudio acabado. Por un lado, por la imposibilidad de considerar en el marco de un proyecto como el que aquí se lleva a cabo las características propias de cada entidad policial existente en Latinoamérica. Por ejemplo, ya tan solo en México existen más de mil cuerpos policiales distintos, con diferentes legislaciones y características (cfr. México, ítem A). Considerar de modo exhaustivo todas y cada una de las policías existentes en el ámbito latinoamericano implica, por ello, desarrollar una tarea que se encontraría muy por encima de los objetivos propuestos por el presente proyecto. Por el otro, debido a que no de todos los informes se pueden extraer datos sobre la totalidad de los puntos que hacen al proyecto. Por último, el proyecto no abarca la totalidad de los países latinoamericanos, aunque sí gran parte de ellos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela). Junto a estas razones, un motivo adicional impide un completo estudio de derecho comparado a causa de carencia de información: en el presente resumen se incluyen dos párrafos que no formaban parte explícitamente del contenido del proyecto originario, pero que se encontraban enormemente vinculados a éste y, por tal razón, en algunos informes se encuentra esta información y en otros no. Ellos son "El control de la actividad policial", en II.A (pág. 190) y II.C (pág. 195). "El presupuesto de la policía".
2. Sobre el tema se han desarrollado ya los siguientes estudios: AA.VV., "Policía y sociedad democrática", en *Pena y Estado, revista latinoamericana de política criminal*, año 3, número 3, Editoriales Del Puerto, Buenos Aires, 1998; Waldmann, Peter (editor), *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Biblioteca Jurídica Dike, Medellín, 1996; Mendes, E.P., Zuckerberg, J., Lecorre, S., Gabriel, A. & Clark, J.A. (editores) *Democratic Policing and Accountability. Global Perspectives*. Aldershot, Ashgate, 1999; Byrne, H., Stanley, W. & Garst, R.; *Rescuing Police Reform: A Challenge for the new Guatemalan Government*, Washington, WOLA, 2000; Call, C.T. & Garst, R.; *Demilitarizing Public Order : The International Community, Police Reform and Human Rights in Central America and Haiti*, Washington, WOLA, 1995; Chevigny, P., *Edge of the Knife: Police Violence in the Americas*, New York, New Press, 1995; Demarest, G. B., *The Overlap of Military and Police Responsibilities in Latin*

America, 4(2) Low Intensity Conflict and Law Enforcement, 1995, págs. 237-53, Garst, R., *The New Guatemalan National Civilian Police: A Problematic Beginning*, Washington, WOLA, 1995; Huggins, M. K., *Political Policing: The United States and Latin America*, Durham, Duke University Press, 1998; Huggins, M. K., "The Military-Police Nexus Legacies of Authoritarianism: Brazilian Torturers' and Murderers' Reformulation of Memory", 27(2), en *Latin American Perspectives*, 2000, págs. 57-78; Huggins, M. K., Haritos-Fatouros & Zimbards, P., *Violence Workers: Police Torturers and Murderers Reconstruct Brazilian Atrocities*, Berkeley, University of California Press, 2002; López-Montiel, A. G., "The Military, Political Power, and Police Relations in Mexico City", 27(2) en *Latin American Perspectives*, 2000, págs. 79-94; Vickers, G. & Spence, J., *Protectors or Perpetrators?: the Institutional Crisis of the Salvadoran Civilian Police*, Washington, WOLA, 1996; Washington Office on Latin America, *The Colombian National Police, Human Rights and U.S. Drug Policy*, Washington, WOLA, 1993.

3. La utilización, en el presente resumen, de los términos "Estados o países latinoamericanos", "Estados o países de América Latina", "Estados o países de Latinoamérica" o "Estados o países de la región" se limita exclusivamente al grupo de países señalados en la nota 1.
4. La relación entre la actuación de la policía y la legitimación o deslegitimación democrática ha sido puesta de resalto en el informe de Brasil, cfr. § 3.1.
5. Con excepción de Cuba.
6. Con la excepción de Cuba, cfr. ítem A, que no posee una ley específica de organización policial.
7. Perú, arts. 166 y ss. Const.; Brasil, art. 144, Const.; Colombia, arts. 216 y ss., Const.; Nicaragua, art. 97, Const.; Chile, arts. 90 y ss., Const, en relación con la Policía de Carabineros; Venezuela, art. 322, Const.; Bolivia, art. 215 y ss., Const.; El Salvador, arts. 159 y 168 inc. 17 y 18, Const.
8. Cuba, ítem B.I.
9. Argentina, § 2; Bolivia, § 2; Chile, ítem A (aunque se remarca el carácter militar de la Policía de Carabineros, no así de la Policía de Investigaciones, también llamada Policía Civil, cfr. ítem A y resumen ejecutivo); Colombia, Resumen ejecutivo; Costa Rica, ítem 1.a.; El Salvador, ítem 1; Guatemala, ítem B; México, ítem B; Nicaragua, § 1; Perú, ítem B; Uruguay, ítem 2; Venezuela, ítem A y B. En algunos países existen también policías militares, como se verá seguidamente.
10. Nicaragua, art. 97, Const.; Costa Rica, art. 12, Const.; Colombia, art. 218, Const.; Venezuela, art. 332, Const.; El Salvador, arts. 159 y 168, inc. 17, Const.

11. Argentina, § 2.a.; Cuba, ítem A; Uruguay, ítem 2; Perú, ítem A. En Venezuela, ítem B.1., el cuerpo que ejerce funciones de policía judicial (CICPC) depende del Ministerio del Interior y Justicia. Otros cuerpos policiales, por el contrario, dependen del Ministerio de Defensa.
12. Bolivia, ítem 2.1., aunque en caso de conflicto armado ellas pasan a depender del Comando en Jefes de las Fuerzas Armadas (art. 218, Const.); Guatemala, B.1.1., aunque con el nombre de Ministerio de Gobernación; Nicaragua, § 3.
13. Brasil, § 2.
14. El Salvador, ítem 2.a.1. También en Costa Rica, ítem 1.c., aunque solo respecto de la Policía Administrativa. La Policía Judicial, por el contrario, forma parte del Poder Judicial, cfr. § 5.b. y § 6.
15. Colombia § 2.a.; Chile, ítem B, En este país existe un proyecto para otorgar la dependencia de la policía al Ministerio del Interior, cfr. ítem B.
16. Cfr. El Salvador, ítem 2.a.1.
17. Argentina, § 2.a.; Bolivia, § 2; Brasil, § 2; Chile, ítem B; Colombia, § 2; Costa Rica, § 2; Cuba, ítem B; El Salvador, resumen ejecutivo; Guatemala, ítem B; México, ítem B; Nicaragua, § 1; Perú, ítem A; Uruguay, ítem 2; Venezuela, ítem B.
18. El marcado acento militar es remarcado por Colombia, resumen ejecutivo y § 2; Bolivia, § 2.1.; Brasil, § 2; Cuba, ítem B.; Chile, ítem B.2.A.; El Salvador, ítem 1; México, resumen ejecutivo e ítem A; Venezuela, ítem B.1.
19. Colombia, § 1; Cuba, ítem B.; También Perú, ítem B (“los grados policiales (...) son equivalentes al de las Fuerzas Armadas”). Por el contrario, en Costa Rica, cfr. § 1.c., la reciente Ley para el Fortalecimiento de la Policía Civilista de marzo de 2001 ha impedido a los cuerpos policiales incorporar dentro de sus nomenclaturas “grados de naturaleza militar”.
20. En Venezuela, la policía uniformada se entrena y educa bajo la doctrina y el mando militar. Asimismo, actualmente 17 de las 22 policías estatales de ese país están dirigidas por militares, cfr., ambas informaciones, en el ítem B.1.
21. En Costa Rica, por ejemplo, el cumplimiento por parte de la policía de funciones de defensa es una consecuencia directa de la abolición del ejército en 1948. En efecto, a raíz de la supresión del ejército se produce una asunción por parte de la policía de algunas funciones de defensa nacional que anteriormente aquél llevaba a cabo, cfr. ítem 1. En Chile, este acercamiento a las fuerzas armadas se evidencia en relación con el cuerpo de Carabineros, cuyo Director General compone, junto a los jefes de las distintas fuerzas armadas, el Consejo de Seguridad Nacional. Por el contrario, el cuerpo de la Policía de Investigaciones no integra este Consejo, cfr. ítem A. También en Perú, cfr. ítem A, aunque solo como “tarea adicional”.

22. Nicaragua § 1; Chile, resumen ejecutivo (en relación con la Policía de Carabineros). Significativo a este respecto es el ejemplo de Nicaragua, en donde la institución policial estuvo vinculada al ejército hasta 1979, año en el cual, con la Revolución Sandinista, se disuelve la Guardia Nacional y se crea la Policía Nacional. Sin embargo, la Policía Nacional continuó "por su propio origen y funciones en el marco de una guerra civil" teniendo rasgos marcadamente militares. Recién a partir de 1990, como parte del proceso de transición política se dio inicio a un proceso de cambios institucionales que en el plano policial se encamina a la consolidación de una policía de carácter civil, cfr. § 1.
23. Acentúan este aspecto los informes de Argentina, § 1; Brasil § 1; Uruguay, ítem 1.; El Salvador, ítem 1 y Bolivia, § 1.
24. Especialmente puesto de resalto en los informes de Guatemala, cfr. ítem A y Uruguay, cfr. ítem 1.
25. En los Acuerdos de Paz se estipuló incluso el porcentaje de personal proveniente de los desaparecidos cuerpos de seguridad que debían conformar la nueva Policía Nacional Civil (cfr. ítem 2.a.2) y se admitió la incorporación a ésta de los cuerpos policiales fuertemente militarizados como la Comisión Investigadora de Hechos Delictivos y la Unidad Ejecutiva Antinarco tráfico (cfr. ítem 1, nota 15).
26. Informan en este sentido, además de El Salvador (ver nota 25), Guatemala, ítem B.2.; Nicaragua, ítem B.2., en donde se manifiesta la preocupación por la "reeducación" de los antiguos miembros de la policía (de la época de la dictadura) mediante los llamados "cursos de reciclaje"; Argentina, § 1, aunque se menciona la existencia de una "depuración parcial". En Brasil, cfr. § 1, en donde se informa que la superación del régimen militar alteró muy poco la esencia y funcionamiento de los cuerpos policiales. Uno de los aspectos visibles de este fenómeno está dado por la continuidad del personal policial que actuó durante el régimen militar al recuperarse la democracia.
27. Colombia, § 1 y § 2.a. Históricamente, la institución policial colombiana ha estado enmarcada en la dificultad de poder ser concebida como un cuerpo militar o como un cuerpo civil. Y ello aunque la Constitución Política de 1991 define a la policía como un cuerpo de carácter civil (art. 218), cfr. § 1.
28. Bolivia, § 1.
29. México, ítem B, en donde se informa que los policías militares en funciones de policía civil ya superan los 5.000 y que, actualmente, se prevé un incremento de otros 1.500.
30. En mayor o menor medida estas exigencias se encuentran expresadas en los ordenamientos jurídicos de Colombia, §§ 1.b, 2.a. y 3, Costa Rica, § 2.b.; México, ítem B; Nicaragua, § 1; Chile, ítem A; Guatemala, ítem A; Perú, arts. 166 y 169, Const.; Venezuela, art. 332, Const.; El Salvador, arts. 159 y 168, inc. 17, Const.; Bolivia, art. 215, Const. Estos principios son afirmados también en Cuba, cfr. ítem B.I.,

donde la policía, sin embargo, continúa siendo una institución de carácter militar.

31. No obstante, como se verá seguidamente, este principio comienza a quebrarse debido al surgimiento de diversas policías privadas, incluso con funciones de colaboración con la policía pública.
32. Argentina, § 1; Brasil §§ 1 y 2; México, ítem A. También en Venezuela, cfr. ítem A y B.1., aunque aún no se ha creado la policía nacional.
33. Brasil, § 1, México, ítem B; Venezuela, ítem A.
34. Por ejemplo, en Brasil, cfr. §§ 1 y 3.1., las funciones de las policías municipales se limitan a la protección de sus bienes, servicios e instalaciones. No se prevén, por tanto, atribuciones de policía judicial, como si ocurre con la policía federal y las policías civiles estatales.
35. Cuba, ítem A y B.I; Guatemala, ítem B; Nicaragua, § 3; Perú, ítem A; Uruguay, ítem 2. Bolivia, § 2. Pese a la predominante estructura centralizada en algunos de estos países se admiten cuerpos policiales municipales. En Bolivia, por ejemplo, se informa que en las áreas rurales, donde la presencia de la Policía Nacional es escasa, las comunidades locales y tradicionales (comunidades indígenas) asumen funciones de policía (cfr. § 2). En Guatemala, por su parte, las municipalidades pueden crear también sus propias policías, aunque con funciones limitadas al cuidado de los bienes municipales y a las cuestiones relacionadas con el tránsito y la seguridad vial (cfr. ítem B.1.4.). También en Perú, cfr. ítem A, nota 6.
36. Así, en Chile, donde existe la Policía de Carabineros con funciones preventivas y la Policía Civil con funciones de Investigación (cfr. ítem B); Costa Rica, que prevé una Policía Administrativa con funciones preventivas y una Policía Judicial con funciones de Investigación (cfr. § 2.e.). Sin embargo, la división funcional no es tan marcada como en un principio parecería, pues cada una de estas policías puede asumir funciones que, en principio, le corresponderían a la otra (cfr. Chile, ítem B, Costa Rica, § 2.e. y, especialmente, § 5). Esta cuestión ha planteado algunos problemas de superposición de funciones que serán evidenciados más adelante en el punto "Las relaciones entre las distintas policías", en II.A. del presente resumen (pág. 187). También en estos países se prevén cuerpos policiales municipales. Así, en Chile existen cuerpos de vigilancia municipales con funciones preponderantemente preventivas, cfr. ítem B. En Costa Rica, por su parte, se prevén "comités de barrios", aunque con funciones limitadas, cfr. § 2.a., nota 22.
37. Se refieren a la existencia de estos cuerpos los informes de Argentina, § 1; Brasil, § 1; Bolivia, § 2.2; Costa Rica, §§ 2.a. y 5.b.; Cuba, ítem B.I.; Perú, ítem B.; Venezuela, ítem A; Uruguay, ítem 2.a.1.; El Salvador, ítem 2.a.4.; Colombia, § 2.
38. Además de la especialización de la policía en la lucha contra el narcotráfico, se prevén otros tres cuerpos específicos en este sentido: el Grupo de Operaciones Especiales (GOES), dedicado a la lucha contra

- el terrorismo urbano, el Cuerpo Especial Armado (CEA), para enfrentar grupos de justicia privada al servicio de organizaciones delictivas, y la Unidad Antiextorsión y Secuestro (UNASE), cfr. Colombia, § 2.
39. Chile, cfr. ítem B; México, cfr. ítem B. En Brasil, §§ 1, 2 y 3.1., en los ámbitos estaduais, ya que no existe una policía militar de la Unión; en Perú, cfr. ítem B, nota 8, aunque a partir de la sanción de la Constitución de 1993 su legitimidad puede ser cuestionada. También en Bolivia, cfr. § 2.2., se hace referencia a un cuerpo de Policía Militar, aunque con funciones restringidas a la custodia de la sede del gobierno nacional y de la residencia presidencial.
 40. Chile, ítem B; Costa Rica, § 2.e. y, especialmente, § 5; Venezuela, ítem A; Argentina, cfr. § 2.a., aunque solo en la provincia de Córdoba; México, ítem B. En Colombia, cfr. § 2, desarrolla funciones de policía judicial, además de la Policía Nacional, principalmente el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación.
 41. Argentina, § 2.a. (ver nota 40); Colombia, § 2, (ver nota 40); Uruguay, § 2 y especialmente § 2.a.1.; Cuba, ítem A.; Bolivia, § 2.2.; Brasil, §§ 1 y 2; Perú, ítem A y B.; Nicaragua, § 3. Guatemala, ítem C.1.; El Salvador, ítem 3.a.
 42. México, ítem A.
 43. Estos problemas serán tratados en el punto “Las relaciones entre las distintas policías”, en II.A. del presente (pág. 187).
 44. Argentina § 2.a.; Bolivia, resumen ejecutivo, Brasil, § 2; Chile, ítem B; Colombia, § 2; Costa Rica, § 2.a.; Guatemala, ítem B.1.4.; México, ítem B; Perú, ítem B; Uruguay, ítem 2.a.1.; Venezuela, ítem B.1. Incluso en Cuba, donde en principio no existen “modelos privados de policía”, existen cuerpos de protección de instituciones y empresas, organizados, en algunos casos, como sociedades mercantiles de carácter privado (cfr. ítem B.I).
 45. En Bolivia, cfr. resumen ejecutivo, la insuficiencia estatal en garantizar seguridad, sumado a la escasa credibilidad del sistema de justicia penal, ha conducido a un incremento de los actos de justicia privada.
 46. En México el personal de la policía privada supera al de la pública. En efecto, mientras que el número de efectivos de la policía privada asciende a 500.000, el de la pública supera apenas los 325.000, cfr. ítem B. En Brasil, cfr. § 2, se informa que las empresas de seguridad privada cuentan con 500.000 vigilantes. Especialmente remarcan la plena expansión y el carácter creciente de estas policías los informes de Brasil, § 2; Venezuela, ítem B.1. También en Argentina, cfr. Maier, Julio B.J., Abregú, Martín, Tiscornia, Sofía, “El papel de la Policía en la Argentina y su situación actual”, en *Justicia en la calle*, cit., pág. 166 y ss.
 47. Cfr. Perú, ítem B; Colombia, § 2; Costa Rica, § 2.a.; Cuba, ítem B.1. Por el contrario, en Guatemala, cfr. ítem B.1.4., se acentúa el hecho de que aún no existe una ley de tal tipo. En México, por su parte, se pone

de manifiesto la ausencia de controles legales sobre la seguridad privada, cfr. ítem B. Por otra parte, algunos informes dan cuenta de la necesidad de una habilitación especial para poder funcionar, cfr. Uruguay, ítem 2.a.1.; Brasil, § 2; Venezuela, ítem B.1.; Guatemala, ítem B.1.4.

48. En relación con el uso de armas en Brasil, cfr. § 2, se pone de resalto el empleo por parte de estos servicios de seguridad privada de "armamento pesado".
49. Guatemala, ítem B.1.4.; Colombia, § 2.
50. Bolivia, § 3.2.3. En Guatemala, una de las funciones de la Unidad de Prevención del Delito de la Policía Nacional Civil es la de promover la participación de la población en la prevención del delito, cfr. ítem C.1.
51. Uruguay, ítem 3.
52. En Costa Rica, por ejemplo, en el período posterior a la abolición del ejército (1948), las diversas fuerzas policiales estuvieron adscriptas a varias reparticiones estatales, sin una clara delimitación de sus respectivas funciones. Tal período estuvo caracterizado por el "desorden", en el sentido de que "proliferaban los cuerpos policiales dependientes de diferentes ministerios" "casi todos con competencia nacional", cuya consecuencia fue una "duplicidad de funciones", en tanto que los cuerpos policiales desarrollaban "labores idénticas". Esta situación, que a menudo daba lugar a "choques" entre los diversos cuerpos policiales, se refleja claramente en lo atinente a la capacitación del personal policial, ya que existían "tres escuelas de entrenamiento" diferentes. La coordinación entre los diferentes cuerpos policiales es una necesidad aún hoy vigente en Costa Rica. En lo que hace a la función de represión de los delitos existen en el ámbito nacional "cuerpos policiales independientes que forman parte de dos poderes distintos de la República –el Judicial y el Ejecutivo– (...) pero que en realidad comparten una misma tarea". Cfr. Costa Rica, § 1.c. y § 5.b. En Chile, por ejemplo, a pesar de que cada una de las policías (Policía de Carabineros y Policía de Investigaciones o Civil) cumplen, en principio, funciones diferentes (la primera esencialmente de prevención; la segunda de represión), existen disposiciones legales que autorizan a cada una a desarrollar ambas funciones. En este sentido, ha ocurrido que actuando ambas como auxiliares en la investigación de hechos punibles, han emitido sobre un mismo punto "informes contradictorios". Cfr. Chile, ítem B. En Colombia se pone de resalto la necesidad de una adecuada coordinación, debido a la existencia de "tres organismos con facultades permanentes de policía judicial y varios organismos de naturaleza administrativa que (...) pueden eventualmente" cumplir funciones en el nivel de la represión de hechos punibles (cfr. § 2.a.). Este problema ha sido mitigado, en parte, por medio del art. 317, CPP, que establece que el organismo de policía judicial que primero llega al lugar de los hechos tendrá la

competencia para conocer sobre la investigación (por supuesto, bajo la coordinación del Fiscal) y los restantes deberán prestarle colaboración (cfr. § 3.2.).

53. Cfr. Argentina, § 2.a.; Colombia, § 2; Costa Rica, § 2.a.; México, resumen ejecutivo e ítem B y Venezuela, ítem B.1. En Centroamérica, los Estados de la región han implementado una suerte de mecanismo de cooperación y coordinación entre sus cuerpos, policiales destinado a prevenir y combatir el crimen organizado. De este modo, se ha creado la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe, cuya función principal consiste en el intercambio de información y en la elaboración e implementación de planes estratégicos contra el crimen organizado. Cfr. Guatemala, ítem C.4.2. En lo que respecta exclusivamente a la policía en su función de auxiliar de la justicia penal, en Costa Rica se han comenzado a desarrollar “estrategias de comunicación, de intercambio, capacitación y labores conjuntas” entre el Ministerio Público Fiscal, la Policía Judicial y la Policía Administrativa, Cfr. § 5.b. También en Colombia, § 2, se ha implementado un Consejo Nacional de Policía Judicial, destinado a articular y coordinar las tareas de los diversos cuerpos que cumplen funciones de policía judicial (ver nota 52).
54. Así dan cuenta los informes de Argentina, § 2.a.; Colombia, § 2 y México, ítem B.
55. Para mayores detalles, ver en III.B. del presente “Las relaciones de la policía con el ministerio público y con el juez de investigación. La dirección funcional de las investigaciones”, pág. 198.
56. Sobre los Estados latinoamericanos que adoptan una policía judicial específica, ver nota 40. Sobre los países en los cuales la función de policía judicial es desarrollada por la policía común, ver nota 41.
57. Costa Rica, § 5.b.
58. Bolivia, § 3.6.; Brasil, § 2; Chile, ítem B; Colombia, § 2.a.; Costa Rica, § 7.a.; Cuba, ítem B.I.; El Salvador, ítem 2.a.3.; Nicaragua, § 3; Perú, ítem B; Uruguay, ítem 2.b.4. Más allá de las figuras del Código Penal, en Chile, la Ley Orgánica del Servicio de Investigaciones contempla figuras especiales de tipo penal para sancionar el abuso de funciones. Esta regulación específica, prevista en relación con la Policía de Investigaciones, no está prevista para la Policía de Carabineros, cfr. ítem B.
59. El Salvador, ítem 2.a.3.; Guatemala, B.3.
60. Colombia, § 2.a.; Nicaragua, § 3; Perú, ítem B.; Brasil, § 2, en relación con la policía militar.
61. Cuba, ítem B.I. De todos modos, la Fiscalía Militar puede inhibirse si considera que no existe interés en el conocimiento de un hecho, en cuyo caso entenderá la Fiscalía Ordinaria, cfr. ítem B.I., nota 2.

62. Bolivia, § 3.6.; Brasil, § 2; Chile, ítem B; Colombia, § 2.a.; Costa Rica, § 7.a.; El Salvador, ítem 2.a.3.; México, ítem B; Nicaragua, § 3; Perú, ítem B; Uruguay, ítem 2.b.4.
63. En Costa Rica, al ser la Policía Judicial parte del Poder Judicial, sus miembros, además de estar sometidos al régimen disciplinario común en cabeza del Director General del cuerpo, lo están también al Tribunal de Inspección Judicial, organismo éste que ejerce el control de todos los funcionarios judiciales, Cfr. § 7.a. Por su parte, en Venezuela, cfr. ítem C.2., el Código Orgánico Procesal Penal contempla un poder disciplinario subsidiario del Fiscal General de la República, cuando las autoridades policiales no cumplen su potestad disciplinaria (arts. 111, 114 y 116).
64. Colombia, § 2.
65. En este sentido dan cuenta los informes de El Salvador, ítem 2.3.a.; Perú, ítem B y Uruguay, ítem 2.b.4.
66. Cfr. El Salvador, § 2.a.3; Nicaragua, § 3; Brasil, § 2, nota 50. También en Cuba, cfr. ítem. B.I. nota 2, donde se pone de manifiesto la ausencia de una legislación especial que complementa esta norma.
67. El limitado alcance de este control ha sido puesto expresamente de manifiesto en el caso de Argentina, en donde se informa que los funcionarios judiciales solo reaccionan frente a supuestos de ilegalidad extrema de la policía, cfr., § 2.a.
68. Así, por ejemplo, el art. 187, CPPN argentino (cfr. Argentina, § 3.b); el art. 245 CPP salvadoreño (cfr. El Salvador, ítem 3.b.2., nota 70). Se prevé que estas sanciones son independientes de las disciplinarias.
69. Ver en III.C. del presente resumen: "El valor probatorio de la prueba colectada por la policía", pág. 204.
70. Ver en II.A. del presente resumen: "La previsión de normas de responsabilidad penal, civil y administrativa por el actuar policial", pág. 189.
71. Como el caso del Consejo Nacional de Seguridad Interior en Argentina, cfr. § 2.a.
72. Así, la Controladuría General de la República en Venezuela, cfr. ítem B.1.
73. Por ejemplo, en Argentina, la Secretaría de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y la Comisión Bicameral Permanente para la Supervisión y Control de los Órganos de Seguridad Interior, que actúa en el seno del Congreso Nacional y cuya función específica consiste en constatar la estricta observancia y el respeto de las garantías individuales consagradas en la Constitución Nacional y en las Disposiciones contenidas en la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 35, ley 24.059. Cfr. informe de Argentina, § 2.a. En Bolivia (cfr. § 2.4.) y en Venezuela (cfr. ítem B.1.) el control específico sobre el respeto de los derechos humanos lo lleva a cabo la Defensoría del Pueblo. En El Salvador, es

un órgano interno de la policía, subordinado al Director General (la Inspectoría General), quien está encargado de vigilar y controlar los servicios operativos y el respeto a los derechos humanos, cfr. ítem 2.a.1. Por su parte, en México la ausencia de controles externos e internos es señalada como una de las causas históricas de la deficiencia policial, cfr. ítem A.

74. Cfr. Argentina, § 2.a.
75. Bolivia, § 2.3.1.; Chile, ítem B, aunque solo en relación con la Policía de Investigaciones. En relación con la Policía de Carabineros ver nota 76; El Salvador, ítem 2.b.1.; Costa Rica, § 3.b.; Cuba, ítem B.I. En Brasil, cfr. § 2, se exige, para acceder a la categoría de *escriv?o* o *agente*, estar realizando, al menos, el curso superior.
76. Colombia, § 2.b., “sexto grado de formación secundaria”; Chile, ítem B, “mitad de la enseñanza secundaria” en relación con la Policía de Carabineros.
77. Argentina, § 2.a.
78. Nicaragua, § 3, “sexto grado de primaria”.
79. En México, las dos terceras partes de las 58 instituciones de capacitación policial existentes a lo largo del país no exigen requisito alguno de escolaridad, cfr. ítem B;
80. Así, en El Salvador, para ingresar a un nivel ejecutivo se exige un grado universitario de licenciatura o su equivalente. Asimismo, se prevé que al nivel de mayor jerarquía (llamado nivel superior) solo se pueda acceder mediante ascensos, cfr. ítem 2.b.1. En Nicaragua, cfr. § 3, para ingresar al grado de suboficial se exige el tercer año de secundaria y para el de oficial, el de bachiller. En Brasil, § 2, para ingresar como delegado se requiere ser *bacharel em direito*. En Argentina se requiere haber terminado el bachillerato para poder ingresar a la Escuela de oficiales, cfr § 2.a.
81. Brasil, § 2; Colombia, § 2.b.; Nicaragua, § 3.a.; Guatemala, ítem B.2.; Perú, ítem B. En el caso de Perú, sin embargo, se ha puesto de resalto que los exámenes de ingreso no son objetivos y predomina el favoritismo, cfr. ítem B.
82. Guatemala, ítem B.2.
83. En Guatemala, la Unión Europea, a través de la Guardia Civil Española, tuvo una gran influencia en la capacitación del personal de la Policía Nacional Civil. Asimismo, en materia de investigación la ICITAP (International Criminal Investigative Training Assistance Program) organizó la Escuela de Investigación Criminal. Por último, la instrucción en derechos humanos estuvo a cargo de la Misión de Naciones Unidas (MINAGUA), cfr. ítem B.2. En Perú, la ley de organización de la policía prevé, asimismo, la posibilidad de que el personal pueda formarse en escuelas de policía extranjeras, cfr. ítem B. En Bolivia, la cooperación

internacional proviene de otro país latinoamericano. En efecto, en 1999 fue destinado un equipo asesor de la policía colombiana con el fin de sugerir recomendaciones para la reestructuración de la policía boliviana, cfr. Bolivia, ítem 2.3.1.

84. Argentina, § 2.a.; Chile, ítem B; Perú, ítem B.
85. En este punto Argentina presenta una particularidad, ya que no es posible pasar de un escalafón de suboficial a uno de oficial mediante ascensos. Ello está prohibido expresamente por el art. 31, Ley 21.965. Por ello se puede hablar de la existencia de verdaderos compartimentos "estancos", Cfr. § 2.a.
86. En Uruguay, cuatro años (cfr. ítem 2.a.2.); en Chile, tres años para acceder a los grados inferiores (detective) de la Policía de Investigaciones (cfr. ítem B); en Nicaragua, tres años para acceder al grado de oficial y seis meses en relación con los niveles inferiores (agente y suboficial) (cfr. § 3.a.); en Colombia, casi dos años (cfr. § 2.b.); en Costa Rica, un semestre de ciclo teórico y trece semanas de ciclo de campo, en relación con la Policía Judicial (cfr. § 3.c.); en Cuba, los cursos básicos para ingresar como agente tienen una duración de seis meses (cfr. ítem B.I.); en El Salvador, no más de seis meses (cfr. ítem 2.a.3.); en México, cuatro meses y medio, en promedio (cfr. ítem B), En Argentina, de tres a seis meses para ingresar en calidad de agente (cfr. § 2.a. y 2.b.). En Brasil, § 2, cuatro meses para acceder al cargo de delegado.
87. Especialmente este último aspecto ha sido remarcado en los informes de Bolivia, § 2.3.1.; Chile, ítem B; Nicaragua, § 3.a.; Colombia § 2.b. y Guatemala, ítem B.2. También en Brasil, cfr. § 2, nota 42, en relación con la Policía Civil del Estado de Paraná. En Costa Rica, cfr. § 2.d., por su parte, se informa que el respeto a los derechos humanos es considerado un criterio de la política de formación.
88. En Argentina, en el Instituto Universitario, existen siete licenciaturas diferentes de cuatro años de duración y tres carreras de perito (cfr. § 2.a.); en Costa Rica se imparten diversos cursos de capacitación a los oficiales de la Policía Judicial (cfr. § 3.c.). En Cuba existe una carrera de Policiología, que consta de tres años de estudios teóricos y un año y medio de práctica profesional (cfr. ítem B.I.). También en Perú, cfr. ítem B; Bolivia, ítem 2.3.1.; Brasil, § 2.
89. Argentina, § 2.b.; Bolivia, ítem 2.3.1.; El Salvador, ítem 2.a.2., Colombia, § 2.b.; Guatemala, ítem B.2. y B.7; México, ítem B.; Uruguay, ítem 2.b.5.; Venezuela, ítem B.2.
90. En el informe de Argentina se resalta la relación que existe entre la escasa formación de los niveles inferiores de la policía y los hechos de violencia policial, cfr. § 2.b.
91. Argentina, § 2.b.
92. En Bolivia (cfr. ítem 2.3.1.) un informe del Equipo Asesor de la Policía de Colombia, que cumplió funciones de asesoría en la reestructura-

ción de la policía boliviana, puso de manifiesto que el 56 % del personal policial boliviano asumió funciones sin haber realizado ningún curso de formación policial.

93. Argentina, § 2.b.; Bolivia, § 2.3.2.; Colombia, § 2.b.; Guatemala, ítem B.2.; México, ítem B; Uruguay, ítem 2.b.5.; Venezuela, ítem B.2.
94. Argentina, § 2.b.; Bolivia, § 2.3.2.; Uruguay, ítem, 2.b.5.
95. Argentina, § 2.b.; Guatemala, ítem B.2.
96. México, ítem B.
97. Ver, en II.B. del presente resumen, “La formación policial” (pág. 191).
98. Argentina, § 2.b.; Colombia, § 2.b.
99. Bolivia, § 2.3.a.; Guatemala, ítem B; Perú, ítem B, nota 19.
100. Bolivia, § 2.3.a.; Perú, ítem B, nota 19, en donde se informa que solo el 1,2 % del total del personal femenino ocupa cargos de oficial.
101. Argentina, § 2.b.
102. Bolivia, § 2.3.3.; Costa Rica, § 2.e.; Venezuela, ítem B.2; El Salvador, ítem 2.b.2.; México, ítem B.
103. Argentina, § 2.b.; Costa Rica, § 2.e.; Uruguay, ítem 2.b.1.; Cuba, ítem A.
104. Bolivia, § 2.3.3.; México, ítem B; Venezuela, ítem B.2 (con referencia exclusiva a la prohibición de discriminación); Colombia, § 3.1.a.
105. Argentina, § 2.b.; Uruguay, ítem 2.b.1.
106. Uruguay, ítem 2.b.1.
107. Bolivia, § 2.3.3.
108. Argentina, § 2.b.; Bolivia, § 2.3.3; Costa Rica, § 2.e.; Venezuela, ítem B.2; Uruguay, ítem 2.b.1.
109. El Salvador, § 2.b.2.
110. Costa Rica, § 2.e.
111. En El Salvador, el derecho a la estabilidad laboral se ha visto fuertemente afectado a raíz de una serie de despidos masivos ocurridos entre agosto y diciembre de 2001, cfr. ítem 2.b.2. En México se señala como una de las causas de la precariedad del régimen laboral el hecho de que la Constitución Política del Estado haya excluido al personal policial del régimen laboral de los trabajadores estatales. Por tal razón, “los derechos y prestaciones son establecidos y modificados discrecionalmente por parte de la autoridad administrativa a la cual está subordinada cada institución policial”. Cfr. ítem A.
112. En Argentina, sin embargo, el personal femenino no puede acceder a cargos superiores (cfr. II.B. del presente resumen: “Aspectos culturales del personal policial” pág. 193) y los suboficiales no pueden acceder a la categoría de oficiales (cfr. § 2.b.1.a., nota 85).

113. En mayor o menor medida estos derechos están previstos en las legislaciones de los Estados latinoamericanos, cfr. Argentina, § 2.b.; Bolivia, § 2.3.3; Chile, B, II; Colombia, § 2.b.; El Salvador, ítem 2.b.2.; Nicaragua, § 3.a.; Venezuela, ítem B.2; Uruguay, ítem 2.b.2.; Costa Rica § 2.e.
114. La precaria situación es resaltada especialmente en Argentina, § 2.b.; Bolivia, § 2.3.4.; Guatemala, ítem B.7.; Perú, ítem B; Uruguay, ítem 2.b.5; Venezuela, ítem B.2. En Colombia, cfr. § 2.b., se informa que, si bien por un lado los salarios han perdido de manera significativa su poder adquisitivo debido a la crisis económica del país, por el otro, éstos han mejorado en gran medida en los últimos tiempos. En el caso de Perú se debe agregar, además, un creciente deterioro de las políticas de bienestar del personal policial, cfr. ítem B. Por el contrario, en Cuba, cfr. ítem B.I., los salarios de los policías son altos y se encuentran bastante por encima del salario promedio. En El Salvador, cfr. ítem 2.b.2., los sueldos del personal policial no son tan bajos comparados con los de otros empleados públicos.
Por otra parte, en algunos países existen diferencias notables entre los salarios de los niveles superiores (oficiales) respecto de los de los inferiores (suboficiales y agentes), cfr. Argentina, § 2.b., Colombia, § 2.b., en donde se acentúa que esta diferencia surge si se comparan los rangos más bajos de la policía con los de otros funcionarios oficiales. Por el contrario, en Guatemala, cfr. ítem B.7., se atribuye a la escasa diferencia de sueldos entre los distintos niveles de la jerarquía policial el no proporcionar un aliciente para la profesionalización. En México, cfr. ítem A, se verifica una notable diferencia salarial entre la policía preventiva y la policía judicial, cobrando los miembros de la primera casi cuatro veces menos que los de la segunda. En Brasil, cfr. § 2, notas 30 y 33, existe una marcada diferencia salarial entre la policía federal y las estatales. En Costa Rica, cfr. § 6, se informa que recientemente los salarios de la Policía Judicial han sido mejorados.
115. Esto está especialmente resaltado en los informes de Argentina, § 2.b.; Bolivia, § 2.3.4. y Perú, ítem B, nota 20.
116. El informe de Argentina analiza agudamente este aspecto. La baja remuneración condicionaría el origen socio-cultural de los miembros de la policía al no resultar la carrera policial atractiva para la clase media. A esta falta de atracción se suma, también, el hecho de que en ese país no es posible un ascenso de la categoría de suboficial a la de oficial. Cfr. Argentina, §, 2.b.
117. En Argentina se estima, en relación con el personal de las categorías inferiores, que los ingresos que obtienen por estas vías superan el 50 % de la remuneración mensual, cfr. § 2.b.
118. Se informa sobre la realización de tales actividades en Argentina, § 2.b.; Perú, ítem B, nota 20; Uruguay, ítem 2.b.5; Venezuela, ítem B.2.

En muchos casos estas actividades complementarias no están autorizadas, cfr. Argentina, § 2.b. y Venezuela, ítem B.2.

119. La influencia del bajo nivel salarial en la comisión de delitos por parte de los policías ha sido evidenciada por Argentina, § 2.b.; Bolivia, § 2.3.4.; Guatemala, ítem B.7.; Perú, ítem B, nota 20; Venezuela, ítem B.2. En el caso de Argentina se menciona, asimismo, como una forma de elevar los ingresos, el tratamiento preferencial a los detenidos en comisarias, cfr. Argentina, § 2.b.
120. Costa Rica, § 6; Guatemala, ítem B.6. México, ítem B; Perú, ítem B; En Bolivia, pese al aumento presupuestario ocurrido en los últimos años, éste sigue siendo insuficiente, cfr. § 3.3.2. En Cuba, cfr. ítem B.I., donde se informe que si bien la policía cuenta con lo imprescindible para desarrollar sus tareas, ello no significa que tengan todas sus necesidades cubiertas. En Colombia, sin embargo, aunque sin tratar la cuestión desde una óptica dual "presupuesto suficiente o insuficiente", se señala que el presupuesto de defensa, en el cual se incluye el rubro policía, es alto, debiéndose esto al conflicto interno del país. Cfr. Colombia, § 2.b.
121. En Uruguay, cfr. ítem 2.b.5., el presupuesto de la policía corresponde al 6 % del presupuesto nacional; en Nicaragua, cfr. § 3, en el año 2000 representaba el 2,3 % del total; en El Salvador, cfr. ítem 2.a.5., el presupuesto de la policía para el año 2002 alcanza al 5,54 %; en Perú, ítem B, en 1999 correspondía al 7,60 % del total; en Bolivia, cfr. § 2.3.4., representa en el año 2002 el 1,8 % del presupuesto nacional.
122. Nicaragua, § 3; Perú, ítem B; El Salvador, ítem 2.a.5., aunque se resalta que a pesar de las restricciones el presupuesto de la policía sigue siendo de los más altos entre los de las instituciones del Estado. En Colombia, cfr. § 4, se afirma que a excepción de la policía antinarcóticos, los recursos de la policía decrecen.
123. Chile, B.I., Bolivia, § 3.2.3., nota 33. A pesar del aumento en el presupuesto, en Bolivia los recursos económicos siguen siendo escasos, cfr. § 3.3.2.
124. La reducción del número de efectivos a raíz de restricciones presupuestarias es señalada en Nicaragua, § 3. El fenómeno contrario, es decir, el crecimiento del número de efectivos debido al aumento del presupuesto de la policía es señalado en relación con la Policía Administrativa en Costa Rica, cfr. § 6, nota 69. Por otra parte, la carencia presupuestaria se hace sentir también en la falta de suministros, materiales y equipos técnicos para cumplir acabadamente las funciones. Así se evidencia en Guatemala, ítem B.6.;
125. Uruguay, ítem 2.
126. México, ítem B.
127. Perú, ítem B.

128. Nicaragua, § 2., aunque en el § 3 se menciona 1 policía por cada 690 habitantes.
129. Guatemala, ítem B.
130. Ver nota 40.
131. Cfr. Costa Rica, §§ 5.b. y 6.
132. Ver nota 41.
133. Este es el caso de Perú, en donde las funciones de seguridad y represión están encomendadas a diferentes Direcciones. Las funciones de represión del delito son llevadas a cabo por las Direcciones de Policía del Ministerio Público, de Policía Judicial, Antidrogas, de Terrorismo y de Investigación Criminal, cfr. ítem C.I.
134. Ello se encuentra remarcado expresamente en los informes de El Salvador, ítem 3.a.; Colombia § 3.1.a. y Perú, ítem C.1.
135. Argentina, art. 183, CPPN (§ 3.b.); Guatemala, art. 10, Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (ítem C.1.).
136. Cfr. Argentina, § 3.b. También en Colombia, cfr. § 3.1.b., se ha puesto de relieve que existen tareas dentro de la represión criminal que están orientadas a evitar la consumación de delitos.
137. Cfr. Perú, ítem C.I.
138. Incluso en Costa Rica donde se prevé una Policía Judicial dependiente del Poder Judicial se admite que la policía administrativa actúe como policía judicial cuando cumpla las funciones a ésta asignada (art. 284, CPP). Cfr. Costa Rica, § 5.a.
139. Argentina, § 3.a.; Costa Rica, § 2.e.; El Salvador, ítem 3.a., nota 64; Chile, ítem C.1., en relación con la Policía de Carabineros y la Policía de Investigaciones.
140. Colombia, § 3.1.b.; Cuba, ítem C.; Guatemala, ítem C.1.1. (aunque solo limitado a las faltas por violaciones de tránsito). También en Perú, cfr. ítem C.I., aunque se informa que pese a la previsión normativa del poder sancionador de la policía en el “Código Administrativo de Contravenciones de Policía”, éste no ha sido aplicado. Por su parte, en Nicaragua, § 4.c.1., especialmente nota 65, se informa que aunque existía en el Reglamento de Policía un poder sancionador que facultaba incluso a sanciones administrativas de “privación de la libertad”, la Policía Nacional ha dejado de aplicarlo por considerarlo inconstitucional. En Chile, cfr. ítem C.I., el poder sancionador corresponde únicamente a la policía militar.
141. Nicaragua, § 4.c.1., nota 65; Chile, ítem C.I. En Argentina, por su parte, el poder sancionador le fue quitado a la policía recién en 1998, cfr. § 3.a.
142. Cfr. Cuba, ítem C. El art. 8, número 3 del CP cubano reza: “En aquellos delitos en los que el límite máximo de la sanción aplicable no exceda de un año de privación de libertad o de multa no superior a trescientas

cuotas o ambas, la autoridad actuante está facultada para, en lugar de remitir el conocimiento del hecho al tribunal, imponer al infractor una multa administrativa, siempre que en la comisión del hecho se evidencie escasa peligrosidad social, tanto por las condiciones personales del infractor como por las características y consecuencias del hecho". El poder otorgado a la policía con una disposición de este tipo emerge con claridad si se tienen en cuenta dos datos. Por un lado, que la comprobación de la peligrosidad depende "de las circunstancias del hecho y del autor, lo que supone un componente subjetivo a cargo de los operadores del sistema, con riesgo de arbitrariedad". Por el otro, que, según la legislación penal cubana, la posibilidad de aplicación de esta multa administrativa existe en una gran cantidad de delitos, que alcanzan casi la centena. Para estos aspectos ver Cuba, ítem C.

143. Para un análisis comparativo a este respecto ver, Maier, Julio B.J., Ambos, Kai, Woischnik, Jan, *Las Reformas Procesales Penales en América Latina*, Ad-Hoc-, Buenos Aires, 2000.
144. Bolivia, § 3.4.; Chile, C.III.; Colombia, § 3.2.; Costa Rica, § 3.d.; El Salvador, ítem 3.b.1.; Guatemala, ítem C.3. y C.4.; Perú, ítem C.II., Venezuela, ítem C.2. Este también es el modelo propuesto en el CPP de Nicaragua de 2001, cuya fecha de entrada en vigor es diciembre 2002. De todos modos, se resalta que la investigación podrá ser iniciada y desarrollada por la policía o el ministerio público, "con o sin coordinación entre ambos". Al respecto, ver Nicaragua, § 4.c.2. En Cuba, cfr. ítem B.I, también corresponde al ministerio público la función de investigar los hechos penales, aunque, desde luego, ello no se debe, como en los restantes países latinoamericanos, a un cambio de sistema procesal producto de la recuperación democrática. En Brasil, cfr. 3.2.3., si bien la Constitución le asigna al ministerio público fiscal la titularidad de la acción penal y la conducción de las investigaciones, el Código de procedimientos regula una primera fase de investigación (la "*inquérito policial*") dominada por la policía. En Argentina ocurre una situación similar, pues a pesar de que la misma Carta Constitucional le otorga al ministerio público fiscal la titularidad de la acción penal (art. 120), el CPP, anterior a la entrada en vigencia de esta norma constitucional, continúa delineando una investigación penal predominantemente a cargo de un juez instructor. Ver, también, nota 145.
145. Así en Uruguay, cfr. ítem 3.2.d. También en Argentina, cfr. § 3.b., en donde es el juez de instrucción quien por regla está a cargo de las investigaciones. De modo excepcional, aunque cada vez en mayor medida, esta función le es encomendada al ministerio público fiscal (arts. 196, 196 bis y 353 bis, CPPN). Esta era también la situación de Nicaragua, § 4.c.1. bajo la vigencia del Código de Instrucción Criminal de 1879, en vigor hasta diciembre de 2002. En El Salvador, si bien es el ministerio público fiscal el encargado de dirigir funcionalmente a la

- policía (cfr. ítem 3.b.1.), el CPP permite al juez en gran extensión ordenar medidas de investigación (arts. Arts. 266, 318 y 320, CPP) (ítem 3.b.2.).
146. Bolivia, § 3.5.; Chile, ítem C.III; Colombia, § 3.2.; Cuba, ítem B.I.; El Salvador, ítem 3.b.2.; Perú, ítem, C.II.
 147. Argentina, § 3.b., en donde se informa que son excepcionales los casos en que no se cumplen estas prescripciones. En Perú, por el contrario, la normativa vigente en el punto (una Circular del Fiscal General) deja abierta la posibilidad de que se omita este deber de comunicación. Cfr. Perú, ítem C.II. Sobre este deber de comunicación también en los informes de Bolivia, §§ 3.2.1. y 3.5.; El Salvador, ítem 3.b.1.; Guatemala, ítem C.1.; Venezuela, ítem C.3.; Colombia, § 3.2.; Costa Rica, § 4 y Uruguay, ítem 3.2.
 148. Guatemala, ítem C.3.
 149. Este aspecto es remarcado en los §§ 3.2.3. y 3.2.5 del informe de Brasil.
 150. Perú, ítem C.II.
 151. Cfr. Costa Rica, § 4.
 152. La ley de Procedimiento Penal dispone que la fase preparatoria está a cargo del instructor (art. 105). Éste puede pertenecer a la fiscalía, a la policía o a otros órganos de seguridad. Pero en la práctica la casi totalidad de los casos son instruidos por un instructor policial o uno de los órganos de seguridad. La figura del instructor policial se diferencia de los restantes miembros de la policía por la especificidad de sus funciones e incluso, pese a pertenecer a ésta o a los órganos de seguridad, se lo designa como un funcionario judicial, cfr. Cuba ítem C.
 153. Por ejemplo, el instructor no se limita a realizar simples medidas de aseguramiento de personas y pruebas en el lugar del hecho o a tomar declaraciones a testigos, sino que también puede, sin autorización del fiscal, recibir la declaración del imputado, ordenar el registro de lugares públicos, registrar domicilios con el consentimiento del interesado, registrar libros, documentos y secuestrar y abrir la correspondencia escrita, telegráfica y cablegráfica e incluso decidir el "archivo" de la denuncia. Para el registro domiciliario sin consentimiento del titular requiere una aprobación del fiscal. Cuando el autor es desconocido o no ha sido habido, la policía común, deberá practicar todas las diligencias de la investigación y solo remitirá el expediente al instructor, una vez que el autor esté identificado. Asimismo, recientes modificaciones a las leyes procesales le confieren a la policía la facultad de imponer medidas cautelares no detentivas (fianza en efectivo, fianza moral), las cuales, de no ser cumplidas, se convierten "automáticamente" en una prisión preventiva. Para todas estas informaciones cfr. Cuba, ítem C. Sobre la figura del "instructor" ver nota 152.

154. Brasil, §§ 3.2.3 y 3.2.5. Según el modelo de procedimiento brasilero la policía mantiene más relaciones en el proceso penal con el juez, que con el ministerio público fiscal, cfr. Brasil, § 3.2.5.
155. Perú, ítem C.II. En este sentido, se debe destacar, asimismo, que el CPP de 1991 de este país aún no ha entrado en vigencia.
156. Guatemala, ítem C.3. y B.4.
157. Bolivia, § 3.4. En cuanto a esto cfr. también los informes de El Salvador, ítem 3.b.1.; Venezuela, ítem C.2.; Colombia, § 4, en cuanto se señala la falta de cooperación de la policía con la fiscalía. En Chile, cfr. ítem A, se pone de resalto una de las razones que impiden una buena coordinación entre la policía y el ministerio público fiscal, en cuanto se afirma que “para muchos policías, los fiscales carecen de experiencia para conducir investigaciones”. En Brasil, el problema radica en que la previsión a nivel constitucional de un control externo de la policía por parte del ministerio público, no se encuentra reflejado en el código de procedimientos penales, cfr. §.3.2.5.
158. En cuanto a esto, cfr. Argentina, arts. 104, 184, inc. 10, 197, 295, 296 y 298, CPPN (cfr. § 3.b.); Bolivia, art. 296 CPP, (cfr. § 3.6); Brasil, art. 5, incisos LXII, LXIII y LXIV, Const. (cfr. § 3.2.4.); Chile, arts. 93 y 284, CPP (cfr. ítem C.III.); Colombia (cfr. § 3.2.a.); El Salvador, arts 87 y 243, CPP, art. 12.2, Const. (cfr. ítem 3.b.3. y 3.c.3.); Guatemala, arts. 7 y 8 Const. Política (cfr. ítem, C.3.); Nicaragua, art. 33 Const. Política (cfr. § 4.a.); Perú, art. 139, Const. Política (cfr. ítem C.II); Venezuela, art. 117, COPP (cfr. ítem C.2.); Con menor alcance también en Uruguay, cfr. ítem 3.2.c. y 3.2.d., donde se señala como una características de la primera fase de investigación “inquisitiva”, la falta de información al detenido sobre sus derechos. Respecto a la carencia de defensa técnica en los primeros momentos de la investigación en Uruguay, cfr. nota 177 del presente resumen. También en Cuba, cfr. ítem C, donde se pone de manifiesto que el imputado recién podrá nombrar defensor y ejercer activamente su derecho de defensa, luego de que el fiscal dicte una medida cautelar en su contra, hecho que puede ocurrir incluso hasta el séptimo día de su detención. A esto debe agregarse que en el caso de que no se haya dictado una medida cautelar en su contra, solo podrá designarse defensor a partir del auto de apertura a juicio.
159. Colombia, § 3.2.b.; El Salvador, ítem 3.b.3., nota 74; Nicaragua, § 4.a.
160. Las legislaciones procesales regulan como una de las tareas de la policía la de recibir denuncias. A este respecto cfr. Argentina, § 3.b.; Bolivia, § 3.3.1.; Colombia, § 3.2.b.; El Salvador, ítem 3.c.1.; Nicaragua, § 4.c.1.; Perú, ítem C.II y especialmente C.III., Uruguay, ítem 3.2.; Venezuela, ítem C.3.
161. Argentina, §§ 3.b. y 3.c.; Bolivia, § 3.2.1.; Colombia, § 3.2.; El Salvador, ítem 3.c.1.; Guatemala, ítem C.1.; Perú, ítem C.II y C.III.; Venezuela, ítem C.3.; Brasil, §. 3.2.4.

162. Esta noción es resaltada en el informe de Argentina, cfr. § 3.c.
163. Sin embargo, en algunos países esta etapa es mucho más que una mera etapa preliminar de investigación policial, debido únicamente a razones de urgencia. Así, en Uruguay esta etapa, llamada “de investigación administrativa”, está caracterizada por el absoluto dominio de la policía. La policía es “dueña” del procedimiento, informando con posterioridad al juez, quien se convierte en un mero receptor de la información. Tampoco el ministerio público fiscal tiene alguna participación en esta etapa de investigación policial. Cfr. Uruguay, ítem 3.2. En Nicaragua según el Código de Instrucción Criminal de 1879 la policía tiene un gran poder en la fase de investigación, debiendo a su fin entregar el “acta resumen” de la investigación del modo más completo posible, para facilitar la decisión judicial, cfr. § 4.c.1. En Colombia, cfr. § 3.2., la policía no solo está autorizada a realizar esta investigación preliminar en casos de urgencia, sino también se facultada a ella a realizar “labores previas de verificación” con anterioridad a la judicialización del caso, sin la participación del ministerio público, ni de la autoridad judicial. Estas labores previas consisten básicamente en la reunión de informaciones testimoniales para servir de criterios orientadores de la investigación. Más allá de estas labores previas, la doctrina discute si la policía tiene facultades para comenzar una investigación (y ordenar y practicar pruebas) solo en caso de flagrancia o si también puede hacerlo cuando por motivos de fuerza mayor ésta no puede ser iniciada por el ministerio público fiscal. Esta discusión surge a raíz de la confusa redacción de la norma que prevé la actuación en caso de flagrancia, el art. 315 del CPP colombiano. La interpretación mayoritaria se inclina por una interpretación amplia, concediendo de este modo mayores facultades a la policía. Cfr. Colombia, § 3.2.b. Sobre las amplísimas facultades del “instructor” policial en Cuba, ver notas 152 y 153.
164. Argentina, § 3.b.; Bolivia, § 3.2.1.; Colombia, § 3.2.; Costa Rica, § 4; El Salvador, ítem 3.c.1., nota 79; Guatemala, ítem C.3.; Uruguay, ítem 3.2.; Perú, ítem C.II.
165. Argentina, § 3.c.; Bolivia, § 3.6.; Brasil, § 3.2.4.; Chile, ítem C.III.; Costa Rica, § 4; El Salvador, ítem 3.b.3. y 3.c.1.; Guatemala, ítem C.3. y C.4.; Nicaragua, § 4 y en relación con el nuevo CPP cfr. § 4.c.2.; Perú, ítem C.II.; Uruguay, ítem 3.2.a. y 3.2.b. La detención es autorizada, a veces, también en los casos de fuga de un detenido, expresamente Argentina, § 3.c.; Bolivia, § 3.6.; Costa Rica, § 4; Venezuela, ítem C.3. En México, cfr. ítem C, la policía en caso de flagrancia debe poner inmediatamente al detenido a disposición del Ministerio Público Fiscal, quien en casos urgentes podrá disponer formalmente la detención. En Nicaragua, cfr. 3 4.c.1., además de la detención en flagrancia, el Código de Instrucción Criminal –vigente hasta diciembre 2002– faculta a la policía a detener a los presuntos culpables sin orden judicial, bastando para ello que exista una declaración de un

testigo o presunción vehemente para sospechar que se ha cometido un delito perseguible de oficio. El nuevo CPP de este país, no solucionó esta cuestión, ya que autoriza la detención, más allá de los casos de flagrancia u orden del juez, por orden de “los jefes de las delegaciones de la Policía Nacional, bajo su responsabilidad”, cfr. § 4.c.2. También en Colombia, cfr. § 3.2.a., la detención por la policía sin orden judicial, además del caso de flagrancia, puede tener lugar mediante la llamada “captura administrativa”. Este tipo de detención consiste en una “aprehensión preventiva” por un término máximo de 36 horas, cuya legalidad deberá ser verificada con posterioridad por la autoridad judicial. La Corte Constitucional colombiana ha intentado, sin embargo, limitar la utilización arbitraria de este tipo de detención. En este sentido, no solo ha afirmado que ella “tiene como único objeto verificar de manera breve los hechos relacionados con los motivos fundados de la aprehensión o la identidad de la persona”, sino que ha señalado que sería arbitraria si la policía intenta con ella eludir el control judicial, debiendo existir una situación de urgencia o de evidente peligro (Sentencia C-024, enero 27 de 1994).

166. En Argentina, cfr. § 3.c., como máximo seis horas (art. 286, CPPN). En Bolivia, cfr. § 3.6., ocho horas. En Costa Rica, cfr. § 4, 24 horas. En Colombia, cfr. 3.2.c., dentro de las 36 horas (art. 28, Const.). En Perú, cfr. ítem C.II., dentro de las 24 horas o en el término de la distancia (art. 2.24, f, Const.). Sin embargo, en algunos delitos (terrorismo, espionaje y tráfico ilícito de drogas) la detención provisional por la policía puede durar hasta 15 días, debiendo dar cuenta, de todos modos al Ministerio Público y al Juez, quienes pueden asumir el caso antes de vencido dicho término (art. 2.24, f, Const.). En Guatemala, en un plazo no mayor de 24 horas, cfr. ítem C.3. En México, “sin demora” (art. 16, CPEUM), aunque en la práctica en muchas ocasiones no se cumple con este deber de información, cfr. ítem C. En Nicaragua, cfr. § 4.c.1., como máximo 48 horas (según el Código de Instrucción Criminal de 1879). También en Brasil, cfr. § 3.2.4., art. 5, inciso LXV, Const.
167. Cfr. Nicaragua, § 4.c.2., art. 246, nuevo CPP.
168. Cfr. Colombia, § 3.2.c.
169. En Argentina, cfr. § 3.b., por un máximo de diez horas, no prorrogables sin autorización judicial (arts. 184, inc. 8 y 205, CPPN). En Costa Rica, cfr. § 4, solo por el plazo necesario para gestionar la orden judicial, el que no podrá exceder de seis horas (art. 261, CPP). En este país, sin embargo, la posibilidad de disponer la incomunicación en los casos de menores está vedada.
170. Perú, ítem C.II.
171. En Cuba, cfr. ítem C, se requiere una resolución fundada del instructor policial con la aprobación del fiscal.

172. Argentina, § 3.c.; Colombia, § 3.2.c.; Costa Rica, § 4, nota 48; Cuba, ítem C.; El Salvador, ítem 3.c.1.; Guatemala, ítem C.4.; Nicaragua, § 4.c.2. (según el nuevo CPP), Perú, ítem C.III.; Venezuela, ítem C.3.
173. Costa Rica, § 4, aunque con delegación expresa del juez; Perú, ítem C.III.; Cuba, ítem C.
174. Argentina, § 3.b.; Chile, ítem C.I.; Costa Rica, § 4; El Salvador, ítem 3.c.1.; Nicaragua § 4.c.2. (según el nuevo CPP); Perú, ítem C.III. En Argentina la facultad de registrar sin orden judicial se extiende también a los buques y aeronaves, cfr. § 3.b. También en Nicaragua, según el nuevo CPP, cfr. § 4.c.2. En cuanto al valor del consentimiento del titular se refieren solamente los informes de El Salvador y Cuba. En El Salvador, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el consentimiento del titular exime de la necesidad de contar con una orden judicial (cfr., ítem, 3.c.3.). En Cuba, la policía no requiere de la aprobación del fiscal en caso de existir consentimiento del interesado para ingresar a la vivienda, incluso si éste es tácito (ítem C).
175. Argentina, § 3.b.; Chile, ítem C.I. (requisas de vestimentas); Costa Rica § 4; El Salvador, ítem 3.c.1.; Perú, ítem C.III. Las requisas intrusivas, que presuponen una intervención corporal, requieren de una orden judicial, Argentina, art. 218, CPP; Costa Rica, § 4.
176. Dan cuenta sobre violaciones a los derechos humanos y especialmente a la aplicación de la tortura por parte de las autoridades policiales los informes de Costa Rica,, § 4; Argentina, §§ 2.b. y 3.c.; México, ítem B; Chile, ítem B., Bolivia, § 4; Venezuela, ítem D; Uruguay, ítem 3.2.i.; Nicaragua, § 5.; Colombia, § 4; Brasil, § 4. Guatemala, ítem B.3. Cfr., asimismo, el IV. del presente resumen.
177. Así, en Brasil, § 3.2.4.; Cuba, ítem C.; Perú, ítem, C.II. y C.III.; Uruguay, ítem 3.2.a.; El Salvador, ítem 3.b.3. En Uruguay, se señala, además, que el interrogatorio en sede policial sin la presencia del defensor es la práctica común. La presencia del defensor en la etapa de investigación policial preliminar está vedada, no existiendo “ninguna posibilidad de defensa técnica” en esta etapa, ya que el detenido se encuentra en la práctica siempre incomunicado (Cfr. ítem 3.2.a.). Esta práctica tiene lugar a pesar de que de acuerdo al art. 16 de la Const. uruguaya se autoriza al defensor a estar presente en todas las diligencias sumariales. En El Salvador, por su parte, la declaración del imputado en sede policial está sujeta a la condición de que éste cuente ya con un abogado defensor (cfr. ítem 3.b.3.). En Argentina, cfr. § 3.c., una nueva ley de reformas al CPPN ha incorporado la posibilidad de que la policía le dirija algunas preguntas al detenido en flagrancia, con el fin de orientar la investigación.
178. Costa Rica, § 4; México, ítem C; Venezuela, ítem C.2.; Guatemala, ítem C.3.
179. El catálogo de los delitos incluidos bajo el rótulo “criminalidad organizada” no es, sin embargo, unánime en los diferentes Estados de la

región. A modo ejemplificativo pueden señalarse los casos de México y Perú. En México, con este término se alude a un grupo amplio de delitos, tales como el terrorismo, los delitos contra la salud, la falsificación o alteración de moneda, las operaciones con recursos de procedencia ilícita, el acopio y tráfico de armas, el tráfico de indocumentados, el tráfico de órganos, el asalto, el secuestro, el tráfico de menores y el robo de vehículos, cometidos por tres o más personas organizadas de manera permanente o reiterada (cfr. ítem C, nota 32). En Perú, por el contrario, el concepto se limita al terrorismo, al narcotráfico y a los delitos de traición a la patria (cfr. ítem C.II).

180. En el caso de Cuba se señala expresamente que no existe ninguna diferencia, cfr. ítem C.
181. Este aspecto es puesto de manifiesto en los informes de Brasil, § 3.2.9. y Perú, ítem C.II.
182. Argentina, § 3.c.; Chile, ítem C.IV.; Perú, ítem C.II; Colombia, § 3.3.; Brasil, § 3.2.9.; Costa Rica, § 4.; El Salvador, ítem 3.d.3.
183. El Salvador, ítem 3.d.3.
184. Perú, ítem C.II.; Colombia, § 3.3.; Chile, ítem C.IV.; Costa Rica, § 4. En Guatemala, ítem C.4.2., no se prevén legislativamente institutos tales como el agente encubierto o la entrega vigilada. De todos modos, éstos son utilizados en la práctica como parte de la inteligencia policial, aunque sin valor probatorio.
185. Brasil, § 3.2.9.; México, ítem C, nota 32.
186. Brasil, § 3.2.9.; México, ítem C, nota 32.
187. México, ítem C, nota 32.
188. Perú, ítem C.II.
189. Chile, ítem C.IV; Perú, ítem C.II.
190. Colombia, § 3.3.
191. Colombia, § 3.3.
192. Colombia, § 3.3.
193. Este es el caso de Perú, ítem C.II. En cuanto a la incomunicación policial, cfr. en III. C del presente: "Los actos de investigación en los delitos comunes".
194. El Salvador, § 3.c.1.
195. Los "jueces penales del circuito especializado", cfr. Colombia § 3.3.
196. El Salvador, ítem 3.d.3. Dan cuenta, por su parte, de la existencia de unidades de fiscales especiales para combatir a este tipo de delincuencia los informes de Chile, ítem C.IV. y Guatemala, ítem C.4.2. Sobre la existencia de reparticiones especiales dentro de la policía encargadas de la investigación de estos crímenes, cfr. Argentina § 3.c. y

- Guatemala, ítem C.4.2. En el caso de Guatemala se informa, asimismo, que las unidades especiales que actúan en estos casos cuentan con recursos técnicos y económicos superiores a los que se tienen a disposición para la investigación de la criminalidad común.
197. Bolivia, §§ 3.3.1. y 3.7.; Cuba, ítem C., salvo los casos excepcionales de prueba anticipada que para su validez tiene que ser producidas en presencia del fiscal y la defensa.
 198. Chile, ítem C.IV.; Costa Rica, § 4; México, ítem C; Nicaragua, § 4.a.; Chile, ítem 3.2.a. En Perú, cfr. ítem C.III., aunque para su validez los actos de investigación policial tienen que haber sido llevados a cabo con la intervención del ministerio público fiscal. También en El Salvador, cfr. ítem 3.e., en donde, si bien en principio de acuerdo al art. 276, CPP solo se admite la posibilidad de valorar los anticipos de pruebas y las actas, cuya lectura está permitida en la vista pública y, de acuerdo a ello, las demás actuaciones policiales carecen “de todo valor”, por medio del art. 15 incs. 2 y 8, CPP se permite la valoración de todos los actos practicados por la policía, debiendo, en ello, sujetarse el juez a las “reglas de la sana crítica”. Por su parte, en Brasil, cfr. § 3.2.8., en principio se distingue entre pruebas que pueden ser repetidas en el juicio, que no podrán ser valoradas si no son reproducidas en la vista principal, y pruebas que no pueden serlo, que si pueden ser valoradas. Sin embargo, en materia de confesiones policiales se informa que estas tienen valor probatorio, llegándose incluso a condenas sin que existiesen pruebas en el juicio. En Guatemala, ítem C.4.1., se informa que según las disposiciones procesal-penales “la prueba solo será lo actuado en el juicio oral, mientras que todo el material reunido durante la investigación es denominado elementos de convicción. Sin embargo la normativa de valoración y legalidad de la prueba rige también para los elementos de convicción”. En Argentina la cuestión es discutida, existiendo voces en favor de la posibilidad de su valoración para fundar una sentencia y otras en sentido contrario, cfr. § 3.c.
 199. Así, en Nicaragua, § 4.a., en donde se alude a un “valor ilustrativo”; en Uruguay, ítem 3.2.a., en donde con relación a la declaración del imputado frente a la policía se informa que ésta tiene solo un “relativo valor de prueba indiciaria”, a no ser que sea ratificada en sede judicial con la presencia de su defensor.
 200. Colombia, § 3.2.d.; Perú, ítem C.II y C.III.; Argentina, § 3.c.; Guatemala, ítem C.4.1.; El Salvador, ítem 3.c.2.; Nicaragua, § 4.a.; Venezuela, ítem C.; Chile, ítem C.IV.; Bolivia, ítem 3.3.1.; Costa Rica, § 7.c.; Cuba, ítem C.II.; Brasil, § 3.2.4.; Uruguay, ítem 3.2.e. Por el contrario, en México, cfr. ítem C, en relación con la utilización de la tortura por parte de la policía para obtener la confesión del imputado se manifiesta que “las leyes mexicanas no desalientan esta práctica, ya que generalmente las confesiones extraídas durante las confesiones arbitrarias no son invalidadas durante el juicio”.

En general, los informes no dan cuenta de cuáles son los supuestos en los cuales la prueba debe considerarse ilegítimamente obtenida, si ésta abarca también a la prueba indirecta, ni si existen y, en su caso, cuáles son las excepciones a la exclusión probatoria. Respecto de la cuestión de la exclusión de la prueba indirecta cfr., sin embargo, los informes de Guatemala, ítem C.4.1., Venezuela, ítem C. Costa Rica, § 7.c. y Bolivia, ítem 3.3.1. Por su parte, en cuanto a la amplitud creciente de las excepciones a la regla de exclusión, cfr. los informes de Argentina, § 3.c., Costa Rica, § 7.c. y El Salvador, ítem 3.c.2.

201. Dan cuenta de abusos y violaciones a los derechos fundamentales por parte de la policía los informes de México, ítem B y C.; Costa Rica, § 4; Argentina, §§ 2.b. y 3.c.; Chile, ítem B., Bolivia, § 4; Venezuela, ítem D; Uruguay, ítem 3.2.i.; Nicaragua, § 5.; Colombia, § 4; Brasil, § 4. Guatemala, ítem B.3.; El Salvador, ítem 3.b.3., nota 74. Sin embargo, en Colombia, § 4 se afirma que la situación en lo que atañe al respeto de los derechos humanos ha mejorado. Solamente en Cuba, ítem B.I., se informa que el el trato de la policía en general es correcto.
202. Al respecto ver nota 176 del presente resumen.
203. México, ítem B.
204. Venezuela, ítem D.
205. Brasil, § 4.
206. Nicaragua, § 5.
207. Colombia, § 4.
208. Cfr. en II.B. del presente resumen: "Los derechos del personal policial" (pág. 195).
209. Sobre la corrupción policial Cfr. Argentina, § 2.b.; Bolivia, § 4; Guatemala, ítem B.3. y B.7.; Perú, ítem B, nota 20; Venezuela, ítem B.2.; Colombia, § 4; México, resumen ejecutivo. En Colombia, § 4, se señala, sin embargo, que la situación referida a la corrupción policial ha mejorado notablemente.

RESUMEN

En este trabajo se intenta dar cuenta de manera provisoria del punto en que se encuentran los distintos Estados latinoamericanos, tanto desde el punto de vista jurídico como fáctico, con miras a alcanzar una institución policial eficiente y a la vez respetuosa de los derechos fundamentales de los ciudadanos. La cuestión policial es todavía una asignatura pendiente en la mayoría de los Estados latinoamericanos. La policía latinoamericana se encuentra hoy

frente al reto de afianzar la imagen de una policía civil, al servicio de la comunidad y respetuosa de los derechos fundamentales. Los cambios logrados a nivel legal o constitucional en algunos Estados de la región no se han podido reflejar todavía en la práctica. Un cambio de rumbo en la práctica policial de los Estados latinoamericanos es por ello una necesidad impostergable. De otro modo, la existencia misma de un estado de derecho se ve amenazada.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXV - Nº 3 - Septiembre, 2008

Instrucciones para la presentación de los trabajos

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español. En caso contrario, se deberá avisar a la Redacción de DIÁLOGO POLÍTICO con una anticipación mínima de cuatro semanas antes de la fecha de cierre del número correspondiente para analizar la posibilidad de una traducción.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica a: dialogo.politico@kas.org.ar, dirigidos al Jefe de Redacción: Dr. Esteban Mizrahi.
3. Todos los trabajos serán puestos a consideración de la Dirección de DIÁLOGO POLÍTICO que tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.
4. El material enviado deberá ser original e inédito. El editor no será responsable por el daño o la pérdida de los artículos que le sean enviados.
5. Los autores aceptan enviar sus trabajos a DIÁLOGO POLÍTICO con la convicción de que si se publicara el material, el copyright y el derecho de reproducir el artículo en otra publicación será una decisión del Editor Responsable. Los acuerdos de transferencia del *copyright* (tanto en español como en inglés) deberán ser firmados por las personas indicadas y acompañar un documento en donde claramente se aclare la cesión de derechos. El traspaso del *copyright* no tendrá efecto hasta tanto no se confirme la publicación del trabajo.

6. Los artículos deberán ser enviados a DIÁLOGO POLÍTICO de acuerdo con las siguientes pautas:
 - a. Extensión mínima: 6.000 palabras; extensión máxima: 10.000 palabras.
 - b. Tamaño de hoja: A4
 - c. Márgenes superior e inferior: 3,5; márgenes izquierdo y derecho: 2,5
 - d. Interlineado: 1,5
 - e. Tipografía: Arial; cuerpo: 12
 - f. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Los títulos deberán ser numerados con números romanos y caracteres en “bold” (negritas) (por ejemplo: I o II). Los subtítulos deberán ser “numerados” con letras (por ejemplo: A o B). Ambos, títulos y subtítulos, deberán estar marginados a la izquierda de la página.
 - g. La página 1 deberá contener la siguiente información:
 - i. Título del artículo
 - ii. Nombre del autor
 - iii. Institución a la que pertenece
 - iv. *Abstract* de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple tipografía Arial, cuerpo 10).
 - v. La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto del origen del texto, será presentada por medio de un asterisco (*) al lado del nombre del autor que remita a una nota a pie de página.
 - f. Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos e irán al final del texto.
 - i. El interlineado de estas notas deberá ser simple, tipografía Arial, cuerpo 10.
 - j. Las tablas y esquemas (que incluye gráficos y diagramas) no deberán estar insertadas en el texto, sino que aparecerán en hojas separadas (tipo anexo), al final del artículo. Los títulos deberán ser en negritas, tipografía Arial, cuerpo 11, sobre el margen izquierdo y deberán tener numeración arábiga. Desde el texto del artículo se hará referencia a cualquier elemento descrito.
 - k. Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar sólo el apellido, año de publicación del trabajo, y página(s), todo entre

paréntesis. Por ejemplo: (Habermas 1982, pág. 127). La cita completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.

1. Bibliografía: dicho listado deberá tener interlineado simple y un orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:

Para artículos en revistas:

Oates, W.E. Portney, P.R. y Mc Gartland, A.M., (1989): “The net Benefit of Incentive-Based Regulations: a Case Study of Environmental Standard Setting”, *American Economic Review* 79, págs. 1233-1242.

Para libros:

Cacua Prada, A., Priess, F., (2000). *Ética y Responsabilidad. Reflexiones para periodistas*, Bogotá, Editora Guadalupe LTDA.

7. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 150 palabras que será incluido en la publicación.
8. Es atribución de la Dirección de DIÁLOGO POLÍTICO realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos requieran previamente para su publicación.