

Algunas consideraciones generales e introductorias al estudio de las élites políticas en América Latina

Manuel Alcántara Sáez

Universidad de Salamanca, España

La personalización de la política es una de las características que con más frecuencia se citan como predominantes en la política latinoamericana. Se trata de una suerte de continuidad del caudillismo rampante a lo largo del siglo XIX y que en el siguiente y hasta nuestros días adquirió la forma del liderazgo populista. Tras más de un cuarto de siglo de haberse estabilizado pautas de selección del personal político mediante procesos electorales periódicos, competitivos, libres y relativamente limpios en los que participa una buena parte de la sociedad latinoamericana, pareciera que el interés por su estudio debiera quedar relegado ante el empuje de lo puramente institucional. Los efectos de los sistemas electorales o de la forma de gobierno, el tipo de relaciones establecidas entre los poderes del Estado, el impacto de la configuración de los sistemas de partidos y los modelos establecidos en su seno, en fin, de apertura a la participación ciudadana en el establecimiento de la agenda pública y del control del poder político así como los mecanismos de rendición de cuentas deberían llenar, y en efecto en muchos casos llenan, la bitácora de la investigación en ciencia política.

Sin embargo, diferentes estudios sobre la realidad política de América latina llevados a cabo tanto en la región como desde fuera de la misma establecen la necesidad de ampliar el foco de mira trascendiendo el ámbito estrictamente institucional. Hay al menos tres razones en las que se basa esa mutación en el paradigma reinante.

En primer lugar esto es así porque a nivel internacional se registra una llamada de atención al papel que desempeñan las élites políticas, como actores clave, primero, en el cambio político y, después, en el asentamiento de la democracia en función de sus convicciones y de su compromiso con los valores que ella comporta. Se trata de un reclamo que no es nuevo y que engarza con una tradición, si se quiere de fuerte contenido sociológico, que ya estuvo presente tanto en el inicio del siglo XX con los trabajos de Weber, Michels, Mosca y Ortega y Gasset, como medio siglo más tarde gracias a la deslumbrante obra de C. Wright Mills. El empuje del pluralismo que, dicho sea de paso, no repudiaba directamente el estudio de las élites de los grupos que interaccionaban en el poder, y, enseguida, de los análisis conductuales aplicados a nivel grupal, junto con la preocupación por la cultura política y más adelante el engarce neoinstitucional con el paradigma de la elección racional postergaron la investigación centrada en los dirigentes del proceso político. Todo ello, sin embargo, se suscitaba en un escenario en el que los actores asumían roles cada vez más complejos y duraderos en el ya muy desarrollado proceso de profesionalización de la política iniciado a finales del siglo XIX. Las carreras políticas adquirirían, de esta manera, una faceta doble que integraba, por un lado, la ambición de individuos deseosos de por vida de vivir de y para la política y, por otro lado, la demanda funcional por parte del sistema político que requería de “trabajadores” con mayor o menor grado de especialización y de experiencia dispuestos a ocupar diferentes espacios y a moverse a través de ellos en una suerte de trayectoria diseñada con distintos tipos de escalones y de etapas.

En segundo término, la realidad política latinoamericana, una vez asentadas las prácticas democráticas con desigual

formato, mantiene tozudamente un panorama político en el que el asentamiento de los individuos compite con ventaja con el de las instituciones. Hay cierta evidencia empírica que avala esta información cuando se analiza, por ejemplo, el pasado político de las personas que han llegado a la presidencia constatándose el gran número de casos que la presidencial fue la primera elección en su vida en la que participaron (y ganaron), evidenciando la existencia de una carrera propia que no pasa necesariamente por el circuito o de los partidos o de un *cursus honorum* canónico. En este sentido, traigo a colación, como caso extremo, el del actual presidente de Paraguay, Horacio Cartes, quien en la campaña electoral en los primeros meses de 2013 incluso se jactaba de no haber votado nunca antes. La propia composición de los gabinetes demuestra el alto grado de sus miembros con carreras políticas propias, se diría a veces erráticas, ajenas a cualquier diseño institucional. Este estado de cosas es muy probable que sea consecuencia del régimen de gobierno presidencialista que impone un enorme grado de personalización de la vida política, tanto por el propio diseño institucional como por los mecanismos accesorios, pero siempre fundamentales, de los efectos de campañas electorales altamente centradas en las figuras de los candidatos. Ahora bien, en la arena legislativa las cosas son quizá diferentes y se constata la existencia de un modelo de político más tradicional que hunde sus raíces en redes familiares y en una socialización política a través de la militancia en partidos políticos. Es plausible que algo similar se pueda encontrar tanto en el ámbito regional como en el local donde, no obstante, la investigación está menos extendida.

Existe una tercera razón para entender la evolución de los estudios centrados en élites o representantes que tiene que ver

con el paulatino proceso de agudización del individualismo en que se ve inmersa la sociedad actual. Dejados atrás los efectos de la sociedad postindustrial así como del postmaterialismo, las relaciones sociales han articulado una suerte de servidor público autista que domina las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, y que establece relaciones en red de carácter virtual con sus representados o potenciales electores. Esta suerte de político aislado es lo contrario del político de masas que requería unos auténticos baños de multitud, pero su activismo y preponderancia no es desdeñable. La actuación en red, junto con el debilitamiento de la acción colectiva en espacios públicos y el predominio de mecanismos de mercado altamente individualizadores propicia esta nueva figura de político y de hacer política que cobra una nueva centralidad. No se trata ya de organizar caminatas, ni reuniones de electores, ni de apoyarse en la estructura física partidista, ahora la intermediación entre la sociedad y la política puede hacerse de manera (supuestamente) personalizada. En este sentido el actor cobra un especial significado, aunque bien es cierto que a veces hay asesores, personajes en la sombra, que dinamizan la comunicación y ejecutan las estrategias de la campaña permanente en que se convierte la acción política.

Este nuevo contexto inaugura un panorama en cierta medida insólito con respecto a los objetos de estudio de las ciencias sociales en esta área cobrando además una clara centralidad. Esto es así por dos razones que tienen que ver con la vinculación de los estudios de calidad de la política con la de los relativos a la calidad de las personas que se dedican a la política y, en segundo lugar y complementariamente, por el énfasis que diferentes instituciones ponen en la formación de la clase política, para lo que previamente hay que formular

diagnósticos en torno a la misma. Pero este reto abre a su vez un abanico de subtemas que debe tenerse en cuenta. En efecto, las personas que se dedican a la política configuran un escenario cuadrangular que requiere ser tenido en cuenta. Los lados que contornan este objeto de investigación tienen que ver con cuestiones relativas a quiénes son y qué hacen; qué piensan y cuáles son sus valores; en qué medida su extracción social y cultural tiene que ver con el entorno en el que viven; y en qué forman sintonizan con la gente. Mucha de la información para responder a estas cuestiones es pública aunque a veces acontece que es de muy difícil acceso o complicada su verificación, de manera que se suscita una pregunta preliminar que tiene que ver con su transparencia y con su carácter necesario. A continuación voy a desarrollar estos cuatro aspectos que, a su vez, configuran un retablo de asuntos que pueden guiar la investigación sobre estos asuntos en el tiempo venidero.

Una primera cuestión, que comporta cierta discusión y no poco acuerdo, tiene que ver con la propia definición de quién es político. Este es un asunto especialmente complejo en los países de América Latina en los que la administración pública de carrera a la que se accede por el mecanismo de concurso que mide el mérito y asegura cierta independencia de criterio en el proceso de selección no se halla muy desarrollada. Hay un cierto consenso en definir a un político como aquella persona que gana una elección popular así como la que recibe un nombramiento del poder ejecutivo en cualquiera de sus niveles de gobierno para desempeñar un puesto de confianza, pero mientras que dentro del primer grupo la identificación partidista o en su defecto programática es clara no lo es en el segundo grupo. Las personas se presentan a un proceso electoral bajo una sigla partidista o al amparo de un programa

de quehaceres mínimo, ambas circunstancias configuran su seña de identidad en el sentido de que desean entrar en la política –ganar la elección– o bien para servir al partido o para hacer algo que tienen previsto programáticamente (o ambas cosas). Sin embargo, la persona designada por el ejecutivo –o en su caso por el legislativo–, sea para un ministerio (secretaría), una embajada, un organismo regulador o un ente electoral puede aducir que su llegada al puesto tiene un carácter técnico, es decir, es su competencia especializada la que le brinda el trampolín al cargo en cuestión. Mi posición personal es que en cualquier caso todas estas personas son políticas en la medida en que deben su cargo a una cuestión fundamentalmente de confianza del selector. La función política está en conexión con el tipo de actividad que desempeñan en un engranaje del funcionamiento estatal cuya operatividad está bajo el poder político. Por otra parte, tanto en un caso como en otro, su salario proviene del erario público. Los indicadores para su estudio deben servir a las variables clásicas de carácter socio biográfico (fecha y lugar de nacimiento, nivel y centro de estudios, estado civil, profesión), económico (nivel de renta, ingresos anuales), político (experiencia política previa, partidos u organismos en los que militó, familiares en política), así como ubicación de la actividad precisa que desarrolla en el momento de corte del análisis. El vaciado de las hojas de vida que se exhiben en los lugares de desempeño o la información recogida en los medios de comunicación en el momento de su elección o nombramiento pueden ser las fuentes adecuadas de información.

Las opiniones y los valores del personal político configuran el segundo eje de análisis. En este apartado, el Proyecto Élités Políticas de Latinoamérica (PELA) iniciado en 1994 y vigente en el momento

actual acumula una experiencia notable. Entrevistando de manera personalizada y cara a cara a muestras representativas de diputados nacionales latinoamericanos este proyecto ha contribuido al conocimiento de la evaluación de las políticas de los países en cuestión, de la vida partidaria y parlamentaria, de la valoración de la democracia y de las instituciones, de la ubicación en el eje izquierda-derecha, de la posición religiosa y referente a temas como el divorcio, el aborto, el matrimonio de personas del mismo sexo, así como a cuestiones autobiográficas. Este método laborioso ha ido desarrollándose en proyectos mellizos aplicados al ámbito subestatal y local en países como Argentina, Brasil y México. Paralela y complementariamente se pueden analizar en esta misma dirección los debates políticos, las declaraciones, entrevistas o artículos de firma en los distintos medios de comunicación de los políticos. Desconozco si un proyecto en esta dirección se ha llevado a cabo en el seno del poder ejecutivo o de otras instancias de la alta administración pública, como sí existen al menos en el ámbito europeo.

Bajo el imperio de una preocupación clásica de la teoría de la representación, una cuestión que surge con fuerza se refiere a conocer en qué medida la extracción social y cultural de la elite política tiene que ver con el entorno en que vive dicha élite. Este, que sería el tercer eje de análisis, es un asunto especialmente peliagudo en sociedades con un alto grado de estratificación por existir una desigualdad rampante que, además, se ve complementada en ocasiones con aspectos étnicos y/o lingüísticos. Uno de los efectos más significativos del triunfo de Evo Morales en Bolivia ha sido la completa modificación de la composición en términos étnicos tanto del Congreso como de los altos cuadros de la administración del Estado. La

heterogeneidad racional es, especialmente, un factor a medir en el correlato entre un grupo de políticos y la sociedad a la que dice representar. Algo similar, y de manera más generalizada a todos los países de América Latina, ocurre con la cuestión de género un aspecto que aborda más adelante María del Mar Martínez Rosón. La paridad está todavía muy lejos de ser realidad. Si bien se tiende a superar las brechas en el legislativo, donde las leyes de cuotas empiezan a tener efecto, no se alcanza ni en el ámbito del ejecutivo ni en el subestatal o en el local por mucho que en el momento actual haya más mujeres en la presidencia de la república de los países latinoamericanos que nunca antes.

Finalmente hay que considerar en qué forma la clase política sintoniza con la gente desde la perspectiva de representar efectivamente sus demandas. Algo que aborda más abajo Araceli Mateos. Se trata de saber el nivel de *responsiveness*, a la vez que de averiguar la manera en que funcionan los mecanismos establecidos de rendición de cuentas. Se echan en falta estudios sistemáticos de opinión pública coordinados con estudios de opinión de las élites. La medida de la congruencia de la representación es un factor fundamental a la hora de analizar una dimensión primordial de la calidad de la democracia. Si bien PELA ha intentado unir sus esfuerzos con el Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP), estamos lejos de conseguir resultados mínimamente satisfactorios.

Todo lo anterior puede brindar una hoja de ruta para el estudio de unos actores que desde diferentes posiciones desempeñan un papel de relevancia notable en el juego político. La construcción de bases de datos de acuerdo con los indicadores citados más arriba y otros que puedan ir considerándose imprescindibles es una tarea que requiere un esfuerzo colectivo coordinado

así como de una notoria generosidad para abrirlas al uso público de la investigación. Seguidamente, el uso de teorías de alcance medio y que siempre sean muy cuidadosas con el contexto será un paso decisivo a la hora de responder a las preguntas sobre las distintas funciones que los políticos desempeñan.