

Premodernidad política y frágil democratización

El propósito de las siguientes reflexiones es discutir sobre el carácter premoderno del sistema político salvadoreño y cómo ello ha frenado y retardado la plena consolidación del régimen democrático. De antemano, pues, estamos adelantando la tesis interpretativa general que ofrecemos al debate público, a saber: que muchos de los obstáculos que ha enfrentado y enfrenta nuestro proceso de democratización han emergido y emergen de la condición premoderna de nuestra sociedad. Ello es algo que, como argumentaremos a continuación, un estudio atento de las características propias de nuestra transición política lo demuestra objetivamente. Para aclarar los términos de la discusión propuesta es necesario, sin embargo, delimitar previa y básicamente qué entendemos por premodernidad política (o modernidad) y por frágil democratización.

Empecemos por el primero de ellos. Como sabemos, existe un amplio e inconcluso debate sobre el tema de la modernidad. En efecto, en términos globales, la modernidad ha sido comprendida como expresión de un proceso histórico en virtud del cual las sociedades tradicionales —como las latinoamericanas, por ejemplo— se habrían empeñado en buscar la modernización de sus respectivas estructuras socio—económicas, políticas y culturales. En cuanto tal, entonces, la modernidad sería comprendida como una etapa superior del desarrollo de la evolución social, en la cual se habría impuesto la eficiencia y la racionalidad instrumental como principio de organización de la realidad social. Cabe destacar,

asimismo, cómo la noción de modernidad posee diversas acepciones básicas, entre las cuales sobresalen la histórico-social, la cultural y la filosófica (L. A. González, "Modernidad y postmodernidad: reflexiones desde América Latina", en *Realidad*, 1995, 44, pp. 385-395).

Para los propósitos de la presente discusión, por supuesto, no es imprescindible entrar a esa amplia tarea de clarificación conceptual. Es decir, de todas esas posibles acepciones del término las que nos interesa recuperar rigurosamente es su denotación política. Por modernidad política entenderemos, entonces, siguiendo los ya clásicos criterios propuestos por G. Almond y G. Powell (1966), aquel proceso a través del cual un sistema político alcanza simultáneamente *una diferenciación estructural y una secularización cultural* cada vez más extensa. La diferenciación estructural consiste, por tanto, según estos autores, en una clara división del trabajo político, en virtud de la cual las diversas estructuras de autoridad se diversifican, se especializan y se autonomizan. Dicho de otra manera, la diferenciación estructural se refiere al desempeño de las funciones propias de cualquier sistema político por parte de estructuras de autoridad autónomas y especializadas. La secularización cultural, a su vez, se refiere al hecho de que las diversas actividades políticas y la percepción social de éstas, por parte de todos los miembros de la comunidad política, son cada vez más racionales y menos sujetas a principios y valores extrapolíticos (ver G. A. Almond y G. B. Powell, *Política comparada: una concepción*

evolutiva, Buenos Aires, 1972).

Ahora bien, esta propuesta de análisis posee algunos presupuestos problemáticos que en su momento animaron una discusión interesante y profunda. Por ejemplo, salta a la vista que Almond y Powell adoptaron una concepción bastante lineal y unidireccional del desarrollo político. En consonancia con la concepción de modernidad más amplia arriba apuntada, ciertamente, estos autores consideraban que bastaba agotar ciertas etapas estratégicas para que los países subdesarrollados avanzaran hacia su modernización política. Un segundo presupuesto de esta concepción, igualmente discutible y cuestionable, estriba en su clara dimensión teleológica. Para los autores en discusión, esto último quiere decir que la democratización es el desenlace único, obvio y, además, deseable. De hecho, estos autores buscaban establecer, en un contexto de confrontación ideológica animada por la guerra fría, que sólo en los sistemas políticos democráticos (léase Estados Unidos, Inglaterra, Francia, etc.) existía y existiría una diferenciación estructural y una cultura política esencialmente participativa.

A pesar de lo clásico y añejo de la discusión sobre la modernización política, cabe destacar que los criterios de Almond y Powell siguen siendo por ahora los más autorizados y aceptados en la comunidad politológica. Ello es así, máxime si de lo que se trata es de establecer empíricamente el nivel de modernización política alcanzado por un determinado ordenamiento institucional. Tampoco resulta en vano reconocer que, frente al derrumbe fáctico de lo socialismos reales, la propuesta en cuestión parece cobrar una renovada vitalidad en estos tiempos. Y esto puede sostenerse con toda seguridad debido a que la democracia, efectivamente, se ha constituido, de momento, en la única forma posible de legitimación de la esfera pública (G. Sartori, *La democracia después del comunismo*, Madrid, 1993). Hoy más que nunca, por tanto, parece muy difícil refutar que la democratización de un ordenamiento institucional sólo es posible en la medida en que sus autoridades estén dispuestas a dejar en el pasado las formas con que tradicionalmente se venía haciendo la política. Son estas maneras tradicio-

nales las que obstaculizan, como sostenemos específicamente para el caso salvadoreño, la instauración y consolidación de las nuevas instituciones, prácticas y valores democráticos.

Antes de entrar, empero, en una argumentación más sólida de la afirmación anterior debemos aclarar semánticamente el significado que asignamos al concepto de frágil democratización. En realidad, se trata de una tarea que ya habíamos adelantado en un comentario anterior, donde caracterizamos el proceso de transición a la democracia en El Salvador como de "baja intensidad" (ECA, 1995, 558, pp. 377-380). Una frágil democratización, en este sentido, sería aquel proceso de afirmación parcial, débil, exclusivo y conflictivo de las nuevas instituciones y prácticas democráticas. En El Salvador, justamente, cada uno de estos criterios, ciertamente más negativos que positivos, expresa muy bien el desarrollo general del proceso de transición hasta la fecha.

Dicho lo anterior, cabe preguntarse de una forma más directa por la relación existente entre modernización y democratización. Efectivamente, ambos son conceptos íntimamente vinculados entre sí. La modernización se refiere, como hemos indicado, al nivel de desarrollo alcanzado por un determinado sistema político. La democratización, a su vez, expresa la naturaleza de un régimen político donde, por una parte, se acepta, alienta o simplemente se tolera la oposición política y, por otra, se fomenta la efectiva participación ciudadana. De ahí que, en términos ideales, los regímenes democráticos corresponderían a sociedades modernas y viceversa. En la práctica, sin embargo, no es raro encontrar regímenes recientemente democratizados, pero aún inmersos en un contexto cultural más propio de los sistemas políticos premodernos.

Este sería, a nuestro juicio, el caso del proceso de cambio político de El Salvador. De esta suerte, los esfuerzos para democratizar nuestro régimen político no habrían podido desplegar todo su potencial y, por lo tanto, su impacto reformador es limitado. El obstáculo principal para conseguir plenamente los beneficios de la democratización estibaría en la persistencia de un sistema político parcialmente modernizado (o francamente

premoderno). Sin embargo, una institucionalización democrática vigorosa y decidida es el medio mejor para fomentar la modernización de un sistema político. La transición hacia la modernización política es, ciertamente, más larga y difícil que la transición democrática, pues comprende comportamientos y percepciones de culturas políticas muy arraigadas, pero es igualmente indispensable.

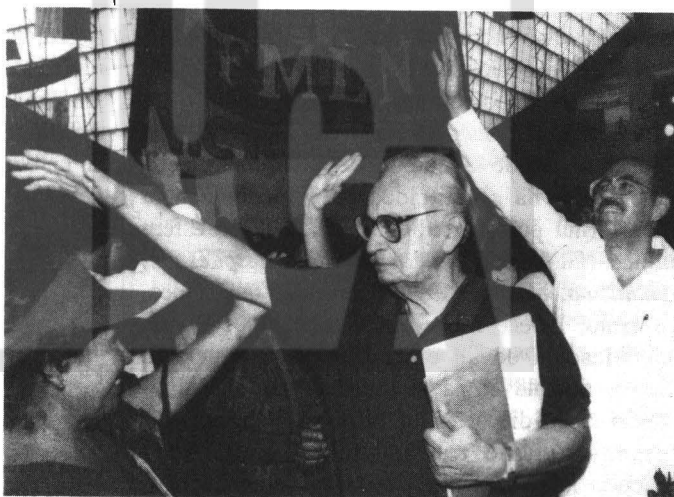
En este sentido, existe un terreno de encuentro para los procesos de democratización y de modernización. En efecto, inspirado en la propuesta de Almond y Powell, Samuel Huntington asoció la concepción de modernidad política con la noción de institucionalización política (S. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, 1990). Desde esta perspectiva, la institucionalidad es un proceso que se expresa y configura a través de criterios objetivos tales como el grado de autonomía, legitimidad, persistencia y eficacia alcanzado por las instituciones emergentes al amparo de un proceso de transición democrática. Por lo tanto, la institucionalidad supone la vigencia y efectividad de procedimientos de convivencia social pensados y creados a partir de esos criterios objetivos, los cuales van, precisamente, más allá de los intereses particulares o discrecionales de los diversos actores sociales. Es decir, su normatividad descansa en marcos constitucionales formalmente establecidos, que impiden a los grupos políticos rebasarlos en su actividad y que, al mismo tiempo, establecen los mecanismos para limitar o vigilar a las mismas autoridades, lo cual supone sancionar a aquellas que abusen de su cargo.

Este proceso de institucionalización gestado por la dinámica de una verdadera instauración democrática enfrenta, sin embargo, los peligros que surgen desde las formas tradicionales de hacer política. Estas formas premodernas de hacer política se caracterizan, como sabemos, por privilegiar esquemas de comportamiento político donde predominan la exclusión, la coerción y el orden por encima de la

participación, la persuasión y la representación. Por eso, no debemos olvidar que las instituciones democráticas, como toda producción humana, son susceptibles de sufrir deformaciones. Permanentemente las amenaza el peligro de ser manipuladas o, lo que es igual, de desnaturalizar el sentido de sus propias reglas de funcionamiento. Y, este peligro es más real en un contexto de premodernidad. Es decir, en un contexto de poca diferenciación estructural y secularización cultural.

Por lo demás, los rasgos premodernos que imputamos al sistema político salvadoreño se vuelven bastante transparentes al examinar algunos comportamientos específicos de los actores y de las instituciones que lo configuran. Se trata de actores e instituciones que varían su comportamiento en virtud de la sobredeterminación ejercida por la modernidad o premodernidad del sistema político al cual pertenecen. Veremos rápidamente, por tanto, cómo se expresa la premodernidad política de nuestro sistema político en el comportamiento de la clase política, en el ejercicio discrecional del poder presidencial, en el desempeño restringido de los partidos políticos, en la debilidad de la aplicación de la justicia y, finalmente, en el rol ejercido por los medios de comunicación.

Tenemos, en primer lugar, la existencia de camarillas políticas y su grado de influencia y protagonismo en la determinación y conducción de la política nacional. Como sabemos, en todo



sistema político existen, en mayor o menor medida, grupos de políticos activos que, en lo individual, participan en algún ámbito de la esfera pública, pero que de manera colectiva buscan apoyo para llevar adelante su carrera política, según ciertas afinidades o en consonancia con un sistema jerárquico de lealtades. A estos grupos políticos que rebasan los marcos institucionales formalmente establecidos se les conoce comúnmente con el nombre de camarillas. Ahora bien, aquella condición que marcaría el nivel de modernización del sistema político en el cual dichos grupos intervienen está dado por el grado de protagonismo de éstos o por la intensidad con la cual se manifiesta su actividad.

En los sistemas políticos modernos, en efecto, estos grupos encuentran serias limitaciones estructurales para convertirse en los protagonistas de la política activa pues, de acuerdo con las exigencias de una extensa diferenciación estructural, las distintas estructuras de autoridad no admiten interferencias en el cumplimiento de sus funciones más allá de las jerarquías y las reglas institucionales preestablecidas. En otros casos, la capacidad de influencia de estos grupos depende exclusivamente de su habilidad para vincularse con ciertas organizaciones de intermediación, por cuanto la representación formal de estas últimas permite a las camarillas cierto acceso indirecto a las esferas de decisión. Un excesivo protagonismo político de las camarillas, naturalmente, es contradictorio con la democracia, por cuanto se alimenta de una concepción del poder como botín o monopolio exclusivo de una élite política. En este sentido, la política efectiva está dominada más por las pugnas o acuerdos tácitos entre las camarillas que por la competencia partidista o el debate parlamentario. Las recientes disputas por el control del Comité Ejecutivo Nacional (COENA) del partido en el gobierno (ARENA) nos sirven para ilustrar, con un ejemplo de actualidad, la presencia de camarillas y su poder en la determinación de la política en El Salvador.

En segundo lugar, es sumamente característico de los sistemas políticos premodernos la excesiva concentración del poder en la vértice de las estructuras de autoridad. El Salvador, como la casi

totalidad de los países latinoamericanos, no escapa a la adopción formal de esquemas presidencialistas de gobierno. Este esquema de gobierno no es en sí mismo algo negativo pero, ciertamente, si opera en un contexto premoderno corre el riesgo de desnaturalizarse. En el caso salvadoreño, primero los militares y después los civiles electos en consultas nacionales han manejado —con una intensidad diferente, por supuesto— el ejercicio del poder desde concepciones patrimonialistas, claramente opuestas a los esfuerzos democratizadores puestos en marcha a partir de los acuerdos de paz.

Esto sucede cuando el liderazgo, aunque formalmente establecido y limitado, en la práctica, puede asumir las atribuciones que corresponden a otras estructuras de autoridad (o cuando éstas permanecen subordinadas a la voluntad del dirigente reconocido, como es el caso de la asamblea legislativa), llegando a controlar casi todas las zonas de incertidumbre propias de los sistemas políticos. La concesión discrecional de una amnistía a los responsables de graves actos de violación de los derechos humanos durante la guerra por el gobierno de Alfredo Cristiani o el haber autorizado el uso de la Fuerza Armada en tareas propias de la seguridad pública por el gobierno actual son también ejemplos claros de abuso de poder y de mal manejo de las facultades del poder presidencial.

El tercer criterio de premodernidad es el nivel de protagonismo de los partidos políticos en los procesos de elaboración de las políticas públicas. Ello es, como sostiene la teoría politológica, algo que depende básicamente de la forma de gobierno adoptada por cada nación. Así, encontramos nuevamente que en sistemas políticos con gobiernos presidencialistas, la participación de los partidos suele ser mucho más reducida que en los sistemas políticos parlamentarios. Pero, independientemente de ello, un sistema político altamente diferenciado confiere a los partidos algún nivel de influencia en la elaboración de las políticas. Dicha influencia está garantizada por su representatividad parlamentaria.

Asimismo, cabe destacar que cuando la política pasa primordialmente por los partidos, convirtiéndolos en los representantes legítimos de

los diversos intereses presentes en la comunidad política, el sistema político en cuestión no sólo muestra un alto nivel de modernización, sino que expresa igualmente la existencia de un régimen democrático altamente institucionalizado. En nuestro país, los propios legisladores reconocen el escaso rol que desempeñan en la creación de la normatividad secundaria y ya no se diga en la promoción y la elaboración de las políticas públicas —las cuales parecen ser exclusivo dominio y competencia del poder ejecutivo. Asimismo, nuestros partidos políticos son concebidos y utilizados en la práctica como meras maquinarias para movilizar lealtades y sentimientos dentro de la confrontación electoral, antes que como verdaderos instrumentos de gobierno u oposición efectiva.

Otro criterio para medir el nivel de modernidad o premodernidad de un determinado sistema político es la práctica política consecuente con el Estado de derecho. Todo sistema político cuenta con una normatividad que, en teoría, regula la actividad de sus diversos componentes. Sin embargo, de hecho, existen reglas no escritas, aceptadas por los actores políticos que también llegan a ser decisivas en la actividad política. Ahora bien, puesto que la modernización política se define por una estricta división de las competencias políticas entre las distintas estructuras de autoridades existentes en un sistema político, la tendencia dominante es la formalización cada vez más estricta de la actividad de los funcionarios, quedando pocos aspectos sujetos a la interpretación subjetiva de la ley. En nuestro país, sin embargo, la experiencia cotidiana nos demuestra tristemente que la normatividad vigente para limitar o vigilar la actividad de las autoridades y, dado el caso, enjuiciar a quienes abusan de su cargo, es sumamente débil y, muchas veces, simple y llanamente inexistente. Únicamente de esta manera se puede explicar el escandaloso nivel alcanzado por la impunidad —asociada en los últimos tiempos a la generalización de la corrupción— que como una enfermedad ataca a las estructuras salvadoreñas de autoridad.

Finalmente, el quinto criterio para medir el grado de modernidad alcanzado por nuestro sistema político es el desempeño de los medios masivos de comunicación en la afirmación y reproducción de un determinado ordenamiento democrático. En realidad, la idea contenida en esta proposición está más relacionada con la democratización de un régimen que con la modernización de un sistema político, pues se refiere al nivel de observación práctica de dos de los derechos individuales del hombre: la libertad de pensamiento y la de expresión.

En este sentido, cuando un régimen político frena o manipula la libre expresión de la oposición, se trata de un régimen cuya continuidad se sustenta más en el control que en el consenso. La condición premoderna de este proceder estriba básicamente en la concepción de fondo en que se sustenta: más que propiciar la participación política, hay que neutralizarla; más que politizar a la sociedad, hay que despolitizarla; más que permitir la confrontación y la crítica, hay que controlarla o cooptarla. En esta lógica, la secularización cultural es concebida por la élite política más como una amenaza a su continuidad que como una vía de legitimación. Es decir, en esta lógica, los mecanismos de control de los medios de difusión son más que los espacios de libertad consentidos por el régimen para la crítica y el cuestionamiento.

En nuestro caso debemos reconocer que a finales de la década de los ochenta, los medios de comunicación desempeñaron un rol muy importante en la apertura controlada del régimen autoritario. Sin embargo, en su conjunto, nuestros medios de comunicación no han obedecido siempre a los patrones democráticos arriba indicados. Es claro que los medios electrónicos sofisticados se encuentran hegemonizados por una pequeña élite de empresarios, próximos a las estructuras de autoridad, que en el pasado reciente se prestaron a esquemas de manipulación y control de la información en función de sus propios intereses o de los intereses de las gobernantes autoritarios.

A. S.